



GACETA

del SEMANARIO JUDICIAL
DE LA FEDERACIÓN

Creado por Decreto de 8 de diciembre de 1870 UNDÉCIMA ÉPOCA

Libro 22
TOMO II

Febrero 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 22
TOMO II

Febrero 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





I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PARA ANALIZAR LA OPORTUNIDAD DE LA PROMOVIDA EN CONTRA DE NORMAS OFICIALES MEXICANAS, DEBE ATENDERSE AL ARTÍCULO 21, FRACCIÓN II, DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LA MATERIA, POR TRATARSE DE NORMAS QUE REGULAN SITUACIONES JURÍDICAS GENERALES.

II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONALES. REQUISITOS, OBJETO Y FINALIDAD DE LAS PROMOCIONES PRESENTADAS POR CORREO MEDIANTE PIEZA CERTIFICADA CON ACUSE DE RECIBO.

III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUALQUIERA DE LOS TRES PODERES DE LOS ESTADOS SE ENCUENTRA LEGITIMADO PARA PROMOVERLA EN DEFENSA DE LOS INTERESES DE LA ENTIDAD FEDERATIVA A LA QUE PERTENECEN.

IV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PERSONA TITULAR DE LA SECRETARÍA GENERAL DE GOBIERNO DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL DEL PODER EJECUTIVO LOCAL (ARTÍCULO 19, FRACCIÓN XXIII, DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA).

V. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PERSONA TITULAR DE LA CONSEJERÍA JURÍDICA DEL EJECUTIVO FEDERAL TIENE LEGITIMACIÓN PASIVA PARA COMPARECER EN JUICIO EN REPRESENTACIÓN DE DICHO PODER (ARTÍCULO 11, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS).

VI. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. INTERÉS LEGÍTIMO PARA PROMOVERLA.

VII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. 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.



VIII. NORMAS OFICIALES MEXICANAS. SU NATURALEZA Y PROCEDIMIENTO DE CREACIÓN Y MODIFICACIÓN.

IX. NORMAS OFICIALES MEXICANAS. POR REGLA GENERAL, PARA SU MODIFICACIÓN DEBE CUMPLIRSE CON EL PROCEDIMIENTO PARA SU ELABORACIÓN, PERO, EXCEPCIONALMENTE, CUANDO NO SUBSISTAN LAS CAUSAS QUE MOTIVARON SU EXPEDICIÓN, ES POSIBLE MODIFICARLAS O CANCELARLAS SIN SEGUIR DICHO PROCEDIMIENTO.

X. NORMAS OFICIALES MEXICANAS. LA EXCEPCIÓN PARA SU MODIFICACIÓN NO SE SURTE CUANDO SE PRETENDAN CREAR NUEVOS REQUISITOS O PROCEDIMIENTOS, O BIEN, INCORPORAR ESPECIFICACIONES MÁS ESTRUCTAS EN DICHAS NORMAS.

XI. NORMAS OFICIALES MEXICANAS. EVOLUCIÓN NORMATIVA DE LA NOM-046-SSA2-2005.

XII. NORMAS OFICIALES MEXICANAS. DEBEN AJUSTARSE A LO DISPUESTO EN LAS LEYES GENERALES DE LAS MATERIAS RESPECTIVAS.

XIII. NORMAS OFICIALES MEXICANAS. LA NOM-046-SSA2-2005 DEBE AJUSTARSE A LO DISPUESTO EN LA LEY GENERAL DE SALUD Y EN LA LEY GENERAL DE VÍCTIMAS.

XIV. INTERRUPCIÓN LEGAL DEL EMBARAZO. CONSTITUYE UN SERVICIO DE EMERGENCIA MÉDICA.

XV. INTERRUPCIÓN LEGAL DEL EMBARAZO. EL ARTÍCULO 4o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS PROTEGE EL DERECHO DE TODA PERSONA A DECIDIR DE MANERA LIBRE E INFORMADA SOBRE EL ESPACIAMIENTO DE LOS HIJOS Y A LA AUTONOMÍA REPRODUCTIVA, LO QUE A SU VEZ INCLUYE LA ELECCIÓN Y EL LIBRE ACCESO A TODAS LAS FORMAS DE ANTICONCEPCIÓN, A LAS TÉCNICAS DE REPRODUCCIÓN ASISTIDA Y A LA EVENTUAL INTERRUPCIÓN DEL EMBARAZO.



XVI. INTERRUPCIÓN LEGAL DEL EMBARAZO. LAS AUTORIDADES MÉDICAS INCURREN EN UNA CONCLUCIÓN GRAVE DE DERECHOS HUMANOS AL NEGAR DICHA INTERRUPCIÓN CUANDO EL PRODUCTO ES CONSECUENCIA DIRECTA DE UNA VIOLACIÓN SEXUAL.

XVII. DERECHO A LA SALUD. SU EJERCICIO SUPONE LA ELIMINACIÓN DE TODAS LAS FORMAS DE DISCRIMINACIÓN Y EL RECONOCIMIENTO DE QUE SU DISFRUTE IMPLICA EL BIENESTAR EMOCIONAL, SOCIAL Y FÍSICO DE LAS PERSONAS DURANTE TODO SU CICLO VITAL Y, EN EL CASO ESPECÍFICO DE LAS MUJERES O PERSONAS CON CAPACIDAD DE GESTAR, EL DERECHO A LA SALUD SEXUAL Y REPRODUCTIVA.

XVIII. DERECHO A LA AUTODETERMINACIÓN EN MATERIA DE MATERNIDAD. NO PUEDE RESTRINGIRSE CUANDO LA CAUSA DE LA CONCEPCIÓN SEA PRODUCTO DE UNA VIOLACIÓN, PUES DICHA CAUSA QUEDA FUERA DEL ÁMBITO DE DECISIÓN DE LA VÍCTIMA DEL DELITO, AL AFECTARSE LA ÍNTIMA DECISIÓN DE SER O NO SER MADRE.

XIX. NORMAS OFICIALES MEXICANAS. ACTUALIZACIÓN DEL SUPUESTO DE EXCEPCIÓN PARA MODIFICAR LA NOM-046-SSA2-2005 (MODIFICACIÓN DE LOS PUNTOS 6.4.2.7, 6.4.2.8, 6.6.1 Y 6.7.2.9 DE LA NOM-046-SSA2-2005 DE LA NORMA OFICIAL MEXICANA NOM-190-SSA1-1999, PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE SALUD. CRITERIOS PARA LA ATENCIÓN MÉDICA DE LA VIOLENCIA FAMILIAR, PARA QUEDAR COMO NOM-046-SSA2-2005. VIOLENCIA FAMILIAR, SEXUAL Y CONTRA LAS MUJERES. CRITERIOS PARA LA PREVENCIÓN Y ATENCIÓN).

XX. INTERRUPCIÓN LEGAL DEL EMBARAZO. LAS AUTORIDADES MÉDICAS DE TODO EL PAÍS DEBEN PROPORCIONARLA A TODA AQUELLA PERSONA QUE LO SOLICITE, SIN QUE SEA NECESARIA AUTORIZACIÓN JUDICIAL O MINISTERIAL ALGUNA, AL TRATARSE DE UNA URGENCIA MÉDICA DE ATENCIÓN INMEDIATA (MODIFICACIÓN DE LOS PUNTOS 6.4.2.7, 6.4.2.8, 6.6.1 Y 6.7.2.9 DE LA NORMA OFICIAL MEXICANA NOM-190-SSA1-1999, PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE SALUD. CRITERIOS PARA LA ATENCIÓN MÉDICA DE LA VIOLENCIA FAMILIAR, PARA QUEDAR COMO NOM-046-SSA2-2005. VIOLENCIA FAMILIAR, SEXUAL Y CONTRA LAS MUJERES. CRITERIOS PARA LA PREVENCIÓN Y ATENCIÓN).



XXI. INTERRUPCIÓN LEGAL DEL EMBARAZO. EL HECHO DE QUE SE REALICE DICHO PROCEDIMIENTO SIN AUTORIZACIÓN JUDICIAL NO ES MOTIVO DE SANCIÓN O SUSPENSIÓN ALGUNA PARA EL PERSONAL QUE PARTICIPE EN ÉL NI PARA LA PERSONA A LA QUE SE LE PRACTIQUE (MODIFICACIÓN DE LOS PUNTOS 6.4.2.7, 6.4.2.8, 6.6.1 Y 6.7.2.9 DE LA NORMA OFICIAL MEXICANA NOM-190-SSA1-1999, PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE SALUD. CRITERIOS PARA LA ATENCIÓN MÉDICA DE LA VIOLENCIA FAMILIAR, PARA QUEDAR COMO NOM-046-SSA2-2005. VIOLENCIA FAMILIAR, SEXUAL Y CONTRA LAS MUJERES. CRITERIOS PARA LA PREVENCIÓN Y ATENCIÓN).

XXII. INTERRUPCIÓN LEGAL DEL EMBARAZO. LOS REQUISITOS CONSISTENTES EN LA NECESIDAD DE UNA AUTORIZACIÓN JUDICIAL PARA QUE LOS SERVICIOS DE SALUD LO BRINDARAN, O QUE FUERA NECESARIA LA AUTORIZACIÓN DEL PADRE O LA MADRE, CONSTITUÍAN EN REALIDAD UNA FORMA DE VIOLENCIA Y DISCRIMINACIÓN EN CONTRA DE LAS NIÑAS Y MUJERES O PERSONAS CON CAPACIDAD DE GESTAR VÍCTIMAS DE VIOLACIÓN (MODIFICACIÓN DE LOS PUNTOS 6.4.2.7, 6.4.2.8, 6.6.1 Y 6.7.2.9 DE LA NORMA OFICIAL MEXICANA NOM-190-SSA1-1999, PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE SALUD. CRITERIOS PARA LA ATENCIÓN MÉDICA DE LA VIOLENCIA FAMILIAR, PARA QUEDAR COMO NOM-046-SSA2-2005. VIOLENCIA FAMILIAR, SEXUAL Y CONTRA LAS MUJERES. CRITERIOS PARA LA PREVENCIÓN Y ATENCIÓN).

XXIII. INTERRUPCIÓN LEGAL DEL EMBARAZO. LA MODIFICACIÓN AL PUNTO 6.4.2.7. DE LA NOM-046-SSA2-2005, EN LA QUE SE ESTABLECE LA POSIBILIDAD DE QUE LAS MUJERES O PERSONAS AFECTADAS MAYORES DE DOCE AÑOS DE EDAD EJERZAN AQUEL DERECHO EN CASO DE VIOLACIÓN, ES ACORDE A LO DISPUESTO EN LOS ARTÍCULOS 5 Y 24 DE LA CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DEL NIÑO, ASÍ COMO EN EL ARTÍCULO 50, FRACCIONES VII Y XI, DE LA LEY GENERAL DE LOS DERECHOS DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES (MODIFICACIÓN DE LOS PUNTOS 6.4.2.7, 6.4.2.8, 6.6.1 Y 6.7.2.9 DE LA NORMA OFICIAL MEXICANA NOM-190-SSA1-1999, PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE SALUD. CRITERIOS PARA LA ATENCIÓN MÉDICA DE LA VIOLENCIA FAMILIAR, PARA QUEDAR COMO



NOM-046-SSA2-2005. VIOLENCIA FAMILIAR, SEXUAL Y CONTRA LAS MUJERES. CRITERIOS PARA LA PREVENCIÓN Y ATENCIÓN).

XXIV. INTERRUPCIÓN LEGAL DEL EMBARAZO. LA NOM-046-SSA2-2005 PROTEGE EL INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR AL TOMAR EN CUENTA LA AUTONOMÍA DE LA MUJER Y DE LAS PERSONAS CON CAPACIDAD DE GESTAR, EL IRRESTRICTO RESPETO A SU INTEGRIDAD FÍSICA Y SEXUAL, ASÍ COMO LA CONDICIÓN DE EDAD (MODIFICACIÓN DE LOS PUNTOS 6.4.2.7, 6.4.2.8, 6.6.1 Y 6.7.2.9 DE LA NORMA OFICIAL MEXICANA NOM-190-SSA1-1999, PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE SALUD. CRITERIOS PARA LA ATENCIÓN MÉDICA DE LA VIOLENCIA FAMILIAR, PARA QUEDAR COMO NOM-046-SSA2-2005. VIOLENCIA FAMILIAR, SEXUAL Y CONTRA LAS MUJERES. CRITERIOS PARA LA PREVENCIÓN Y ATENCIÓN).

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 53/2016. PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA. 24 DE MAYO DE 2022. PONENTE: LUIS MARÍA AGUILAR MORALES. SECRETARÍA: ÚRSULA HERNÁNDEZ MAQUÍVAR.

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al veinticuatro de mayo de dos mil veintidós.

VISTOS; Y, RESULTANDOS:

1. PRIMERO.—**Presentación de la demanda.** Mediante escrito recibido el nueve de mayo de dos mil dieciséis en la oficina de Correos de México en la Ciudad de Mexicali, Baja California, y recibido en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el veintisiete del mismo mes y año, Francisco Rueda Gómez, ostentándose como secretario general de Gobierno del Estado de Baja California, promovió controversia constitucional, en la que demanda la invalidez del acto que más adelante se precisa, emitido por las autoridades que a continuación se señalan.¹

¹ Cuaderno principal de la controversia constitucional 53/2016. Fojas 1 a 28.



Autoridad demandada:

- Poder Ejecutivo Federal.

Acto cuya invalidez se demanda:

• La modificación de los puntos 6.4.2.7., 6.4.2.8, 6.6.1 y 6.7.2.9 de la Norma Oficial Mexicana NOM-190-SSA1-1999, Prestación de Servicios de Salud. Criterios para la atención médica de la violencia familiar; para quedar como NOM-046-SSA2-2005. Violencia familiar, sexual y contra las mujeres. Criterios para la prevención y atención, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veinticuatro de marzo de dos mil dieciséis.

2. SEGUNDO.—**Artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señalados como violados.** Del escrito de demanda hecho valer por la parte actora, se desprenden como preceptos constitucionales violados los artículos 14 y 16.

3. TERCERO.—**Antecedentes.** De los antecedentes del caso narrados en la demanda se desprende, en síntesis, lo siguiente:

4. El veinticuatro de marzo de dos mil dieciséis se publicó en el Diario Oficial de la Federación la modificación a los puntos 6.4.2.7, 6.4.2.8, 6.6.1 y 6.7.2.9 de la Norma Oficial Mexicana NOM-190-SSA1-1999, prestación de servicios de salud. Criterios para la atención médica de la violencia familiar; para quedar como NOM-046-SSA2-2005. Violencia familiar, sexual y contra las mujeres. Criterios para la prevención y atención, publicada el 16 de abril de 2009.

5. CUARTO.—**Conceptos de invalidez.** El Poder Ejecutivo actor hizo valer, esencialmente, los siguientes argumentos:

6. La modificación a la Norma Oficial Mexicana que constituye el acto impugnado, transgrede los principios de debido proceso y legalidad contenidos en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al no cumplir con el proceso de modificación a las Normas Oficiales Mexicanas, previsto en los diversos 43, 44, 45, 46, 47 y 51 de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización.



7. Lo anterior, en virtud de que no se surte el supuesto de excepción en que se ubicó la autoridad emisora de la norma reclamada, contenido en el numeral 51 del cuerpo normativo en comento, por lo que es inconstitucional la modificación a la Norma Oficial Mexicana.

8. Señala que, los citados preceptos de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, establecen el procedimiento específico para la elaboración y modificación de las NOMS, de lo que tiene especial mención el artículo 51 en cita, en el cual se apoyó la autoridad emisora para no seguir el procedimiento ya descrito, para la modificación de la NOM en cuestión, ya que, de acuerdo con tal numeral se tiene que:

– Cuando se pretenda modificar una NOM debe cumplirse con el procedimiento para su elaboración.

– Cuando no subsistan las causas que motivaron la expedición de una NOM, ésta podrá modificarse o cancelarse sin seguir el procedimiento para su elaboración.

– Cuando se modifique una NOM, y con ello se creen nuevos requisitos o procedimiento o incorporen especificaciones más estrictas, debe seguirse el proceso para su elaboración.

9. No obstante ello, la modificación impugnada no siguió el procedimiento que ordena la ley federal, pues, contrario a lo que se sostiene en la parte considerativa de la norma combatida, no se ubica en los supuestos de excepción que establecen los párrafos segundo y tercero del artículo 51, aun cuando pretenda justificarse en que la modificación no está creando nuevos requisitos o procedimientos, o bien, se incorporan especificaciones más estrictas, sino sólo pretende homologar el contenido de la NOM en cuestión, con las definiciones actuales contenidas en la Ley General de Víctimas, lo cierto es que esta ley general no establece disposición alguna que faculte a las víctimas del delito de violación de menores de 12 a 17 años, a solicitar por sí mismas a las instituciones públicas de salud el servicio de "interrupción voluntaria del embarazo, en los casos permitidos por ley", sin la autorización o consentimiento de los padres o tutor; de ahí que esta modificación contenida en el punto 6.4.2.7. de la



NOM-046-SSA2-2005 no cumple con la finalidad de guardar congruencia con aquel ordenamiento.

10. Asimismo, la actora refiere que no es obstáculo a lo anterior, el que el artículo 109 de la Ley General de Víctimas establezca la obligación de las autoridades y de los particulares que tengan conocimiento de un delito o violación a derechos humanos de ingresar el nombre de la víctima al Registro Nacional de Víctimas, pues éste sólo establece la facultad de la víctima mayor de 12 años de solicitar su ingreso a dicho registro por sí misma o a través de sus representantes legales, lo que no se puede traducir en la aptitud de las menores víctimas, de 12 a 17 años, en casos de embarazo por violación, de solicitar por sí mismas, sin el consentimiento u autorización de sus padres, la "interrupción voluntaria del embarazo en los casos permitidos por ley", ya que son supuestos distintos, con alcances y consecuencias totalmente diferentes.

11. Máxime que, el numeral 5 de la propia ley general reconoce la situación de vulnerabilidad en la que se encuentra la víctima menor de edad y obliga a su correspondiente tutela.

12. Lo anterior, pues por el contrario, se debe considerar que el punto sujeto a modificación creó nuevos requisitos, tratándose de las víctimas menores de edad, dado que introduce la posibilidad de las menores de doce a diecisiete años, de solicitar personalmente a las instituciones la "interrupción voluntaria del embarazo en los casos permitidos por ley", sin la necesidad de que dicha solicitud sea presentada o autorizada por sus padres o tutores.

13. En ese sentido, al modificarse la edad en que se requiere del consentimiento de los padres o tutores, para la solicitud de interrupción del embarazo producto de una violación, se estableció una nueva circunstancia o condición, la cual requiere que se siga el procedimiento de elaboración y modificación de las Normas Oficiales Mexicanas.

14. Finalmente, el Poder Ejecutivo accionante precisa que no se controvierte la edad idónea para decidir por sí mismo sobre la interrupción del embarazo por violación, sino que se controvierte el hecho de que con la modificación cuya invalidez se solicita, se introdujo un nuevo requisito, que en términos de lo dispuesto en el párrafo tercero, del numeral 51 de la Ley Federal sobre Metrología



y Normalización, resultaba necesario someterla al procedimiento de elaboración y modificación de las Normas Oficiales Mexicanas.

15. QUINTO.—**Registro, admisión y trámite de la controversia.** Por acuerdo de veintisiete de mayo de dos mil dieciséis, el 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 53/2016.²

16. Asimismo, ordenó turnar el expediente al Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo como instructor del procedimiento.

17. Mediante proveído de treinta de mayo de dos mil dieciséis, el Ministro instructor previno a la parte promovente para que, dentro del plazo de cinco días hábiles, exhibiera la documentación que permita acreditar que cuenta con el carácter que ostenta.³

18. Previo cumplimiento de la referida prevención, por acuerdo de veinticinco de junio de dos mil dieciséis, el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, en su calidad de instructor de la controversia constitucional, admitió a trámite la demanda y ordenó emplazar a la autoridad demandada, reconociendo como tal al **Poder Ejecutivo Federal**, para que formulara su respectiva contestación.⁴

19. Posteriormente, en el referido auto, el Ministro instructor mandó dar vista a la procuradora general de la República, para que expresara lo que a su representación correspondiera, ordenando, además, requerir al demandado para que al rendir su contestación, enviará a este Alto Tribunal copias certificadas de los antecedentes del acto impugnado.

20. SEXTO.—**Contestación de la demanda por parte del Poder Ejecutivo Federal.** La Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo Federal, en síntesis, contestó lo siguiente:⁵

² *Ibidem.* Foja 30.

³ *Ibidem.* Foja 31.

⁴ *Ibidem.* Fojas 38 a 40.

⁵ *Ibidem.* Fojas 50 a 73.



a) Contestación a los hechos:

21. Reconoció como cierto el hecho consistente en las modificaciones de los puntos 6.4.2.7, 6.4.2.8, 6.6.1 y 6.7.2.9 de la Norma Oficial Mexicana NOM-190-SSA1-1999, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el veinticuatro de marzo de dos mil dieciséis, a través de la Secretaría de Salud.

22. b) Causas de improcedencia y sobreseimiento:

23. Adujo que el Poder Ejecutivo de Baja California, a pesar de sus pretensiones, sólo combate el primer párrafo de la modificación al punto 6.4.2.7. de la Norma Oficial Mexicana NOM-190-SSA1-1999, puesto que la alegada transgresión a los principios constitucionales de legalidad y debido proceso, se presenta como resultado de la emisión de las modificaciones impugnadas, sin seguir el procedimiento de elaboración de normas oficiales mexicanas que marcan los artículos 43, 44, 45, 46, 47 y 51 de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización; sin embargo, no hace mención del resto de disposiciones que conforman el acto impugnado, a saber, los párrafos segundo, tercero y cuarto del punto 6.4.2.7., 6.4.2.8., 6.6.1. y 6.7.2.9 de la Norma Oficial Mexicana NOM-190-SSA1-1999.

24. Derivado de lo anterior, el consejero jurídico federal estima que se actualizan las causales de improcedencia previstas en los artículos 19, fracción VIII, y 22, fracción VII, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

25. Lo anterior en virtud de que respecto de los párrafos segundo, tercero y cuarto del punto 6.4.2.7., 6.4.2.8., 6.6.1. y 6.7.2.9, de la Norma Oficial Mexicana NOM-190-SSA1-1999, no se advierten razonamientos que constituyan causa de pedir, por lo que deberá decretarse el sobreseimiento respecto de dichas porciones normativas.

26. Por otra parte, el consejero jurídico del Poder Ejecutivo Federal alega que la parte actora carece de interés legítimo para promover el presente medio de control constitucional, pues no existe afectación a su esfera de atribuciones, toda vez que la base del argumento del órgano actor es que las modificaciones



imponen, en el caso de embarazo por violación, una nueva carga a las instituciones públicas prestadoras de servicios de atención médica estatales, y a su personal médico y de enfermería, de prestar el servicio de "interrupción voluntaria del embarazo", en los casos permitidos por la ley, a menores de doce a diecisiete años, sin requerir el consentimiento o autorización de sus padres o tutores, pero sin referir que atribución le vulnera.

27. En ese sentido, alega que se debe sobreseer en la presente controversia constitucional, con fundamento en los artículos 20, fracción II, 19, fracción VIII, y 10, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

c) Consideraciones:

28. El Poder Ejecutivo Federal refiere que el objeto de la ahora denominada NOM-046-SSA2-2005 es establecer los criterios para la detección, prevención, atención médica y la orientación que se proporciona a los usuarios de los servicios de salud en general, y en particular, a quienes se encuentren involucrados en situaciones de violencia familiar o sexual; y que dicha Norma Oficial Mexicana está dirigida a las instituciones del Sistema Nacional de Salud, así como sus prestadores de servicios de salud de los sectores público, social y privado.

29. Asimismo que las modificaciones realizadas, a la Norma Oficial Mexicana NOM-190-SSA1-1999, armonizan las actuales definiciones contenidas en la Ley General de Víctimas y el Reglamento de la Ley General de Salud en Materia de Prestación de Servicios de Atención Médica, de la siguiente manera:

I. Se deja de utilizar el término "aborto médico" y se sustituye por el de "interrupción voluntaria del embarazo", para homologar la norma impugnada al contenido de la fracción IX del artículo 30 de la Ley General de Víctimas, que dispone lo subsecuente:

"Artículo 30. Los servicios de emergencia médica, odontológica, quirúrgica y hospitalaria consistirán en: ...

"IX. Servicios de interrupción voluntaria del embarazo en los casos permitidos por ley, con absoluto respeto de la voluntad de la víctima, y ...



"II. Se establece que en caso de embarazo por violación, las instituciones públicas prestadoras de servicios de atención médica, deberán prestar servicios de interrupción voluntaria del embarazo en los términos previstos en los casos permitidos por la ley."

30. Las instituciones públicas prestadoras de servicios de atención médica deberán prestar los servicios de interrupción del embarazo, pero sólo en los casos permitidos por la ley, debiendo precisar que el embarazo es producto de una violación y, en caso de ser menor de doce años, a solicitud de su padre o madre, o a falta de éstos, de su tutor, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables.

31. Con las modificaciones a la NOM-190-SSA1-1999, se deja requerir la "autorización de autoridad competente", y se requiere únicamente la solicitud por escrito "bajo protesta de decir verdad", fundándose en el principio de "buena fe" acorde a lo establecido en el artículo 5o. de la Ley General de Víctimas.

32. Bajo dicho principio, ya no es indispensable que las instituciones verifiquen si el embarazo es producto de una violación, por lo que la norma impugnada se ajusta al sistema de atención que previene la Ley General de Víctimas, garantizando el acceso al servicio de interrupción voluntaria del embarazo en los casos permitidos por la ley.

33. La Norma Oficial Mexicana que constituye el acto impugnado encuentra fundamento en los artículos 39, fracción VIII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 4o. de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo; 3o., fracción XV Bis; 13, inciso A., fracción I; 133, fracción I; 134, fracción I; 145 y 393 de la Ley General de Salud; 40, fracciones III y XI; 43 y 51 de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización; y, 215 Bis 6 del Reglamento de la Ley General de Salud en Materia de Prestación de Servicios de Atención Médica.

34. Por tanto, en esencia, trata sobre materia de salubridad general.

d) Validez del acto impugnado:

35. El Ejecutivo Federal considera que las modificaciones a la norma oficial impugnada no violan los principios de legalidad y debido proceso, pues son acordes a la Ley Federal sobre Metrología y Normalización.



36. La representación del órgano demandado precisa que el Ejecutivo Estatal accionante se duele, esencialmente, de que las modificaciones impugnadas son inconstitucionales, toda vez que no fueron emitidas conforme al procedimiento de elaboración de normas oficiales mexicanas, previsto en los artículos 43, 44, 45, 46, 47 y 51 de la ley de la materia.

37. En ese tenor, el poder actor considera que las referidas modificaciones constituyen nuevos requisitos, consistentes en la potestad de las víctimas menores de edad para solicitar el servicio de "interrupción voluntaria del embarazo", en los casos permitidos por ley, sin la autorización o consentimiento de los padres o tutores.

38. Al respecto, el Ejecutivo Federal aduce que dichos argumentos son infundados, toda vez que la emisión de las modificaciones impugnadas no puede sujetarse al procedimiento de creación de normas oficiales mexicanas, sino que debe atender a lo dispuesto en los párrafos segundo y tercero del artículo 51 de la Ley Federal de (sic) Metrología y Normalización.

39. Lo anterior se afirma, en atención a que las aludidas modificaciones, únicamente pretenden armonizar la norma oficial impugnada, con el marco normativo de la Ley General de Víctimas, entendiendo dicho marco en un sentido amplio, teniendo como principio jurídico protector el interés superior del menor.

40. Por tanto, el hecho de que la Ley General de Víctimas no establezca disposición alguna que faculte a las víctimas del delito de violación, menores de doce a diecisiete años, a solicitar por sí mismas el servicio de "interrupción voluntaria del embarazo", en los casos permitidos por ley, sin la autorización o consentimiento de los padres o tutores, no quiere decir que las modificaciones controvertidas resulten contrarias a los ordenamientos nacionales e internacionales; por el contrario, atienden a una protección de los derechos de los menores víctimas del delito de violación, a la luz del nuevo paradigma de los derechos humanos.

41. SÉPTIMO.—**Opinión de la Procuraduría General de la República.** El procurador general de la República no formuló opinión en el presente asunto.



42. OCTAVO.—**Cierre de instrucción.** Sustanciado el procedimiento en la presente controversia constitucional, se llevó a cabo la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la que, en términos del diverso 34 del mismo ordenamiento legal, se hizo relación de los autos, se tuvieron por exhibidas y admitidas las pruebas ofrecidas, por presentados los alegatos y se puso el expediente en estado de resolución.⁶

43. El Tribunal Pleno, en sesión de cinco de agosto de dos mil diecinueve, resolvió por mayoría de ocho votos, desechar el proyecto de resolución de la presente controversia constitucional.

44. En dicha sesión se votaron los apartados relativos a la competencia, oportunidad, legitimación activa y legitimación pasiva, así como el relativo a las causas de improcedencia. En cuanto al fondo, el proyecto primigenio proponía declarar fundado el concepto de invalidez, en el sentido de que no se había cumplido con el proceso de modificación de las normas oficiales mexicanas y sin que se estuviera en el caso de excepción a que se refiere el artículo 51 de Ley Federal sobre Metrología y Normalización; sin embargo, como se anticipó, fue desechado el proyecto, por una mayoría de ocho votos.⁷

45. El seis de agosto de dos mil diecinueve el secretario general de Acuerdos de esta Suprema Corte informó a la secretaria de la Sección de Trámite de Controversias Constitucionales y de Acciones de inconstitucionalidad que el Pleno de este Alto Tribunal había desechado el proyecto de resolución de la controversia constitucional 54/2016 y acordó que el expediente se retornara conjuntamente al señor Ministro que se determinara para las controversias constitucionales 53/2016 y 45/2016.

46. En acuerdo de presidencia de doce de agosto de dos mil diecinueve, se acordó que la presente controversia constitucional se retornara al Ministro

⁶ *Ibíd.* Foja 165.

⁷ De las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea. A favor del proyecto primigenio votaron los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Franco González Salas y Pardo Rebolledo.



Eduardo Medina Mora I., a efecto de que formulara el proyecto de resolución que en derecho procediera.

Posteriormente, por acuerdo de presidencia de este Alto Tribunal de diez de octubre de dos mil diecinueve, se retornó la presente controversia constitucional al Ministro Luis María Aguilar Morales, en virtud de que mediante proveído de esa misma fecha se le designó con ese carácter en la diversa controversia constitucional 45/2016, promovida por el Poder Legislativo de Aguascalientes, en la que se impugna "diversos actos concretos de contenido igual o similar" para que continuara actuando como instructor y formulara los correspondientes proyectos de resolución.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.**

48. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer del presente asunto, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 105, fracción I, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;⁸ y 10, fracción I, y 11, fracción V, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,⁹ en relación con los puntos segundo, fracción I¹⁰

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: ... a) La Federación y una entidad federativa;"

⁹ "Artículo 10. La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno: I. De las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

"Artículo 11. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia velará en todo momento por la autonomía de los órganos del Poder Judicial de la Federación y por la independencia de sus miembros, y tendrá las siguientes atribuciones:

"...

"V. Remitir para su resolución los asuntos de su competencia a las Salas a través de acuerdos generales. Si alguna de las Salas estima que el asunto remitido debe ser resuelto por la Suprema Corte de Justicia funcionando en Pleno, lo hará del conocimiento de este último para que determine lo que corresponda. ..."

¹⁰ "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."



y tercero,¹¹ del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, publicado en veintiuno de mayo de dos mil trece, en virtud de que se plantea un conflicto entre el Estado de Baja California, por conducto de su Poder Ejecutivo, y la Federación por conducto del Ejecutivo Federal, en el cual se impugnó una norma de carácter general.

SEGUNDO.—Oportunidad.

49. A continuación, procede analizar la oportunidad en la presentación de la demanda, por ser una cuestión de orden público y estudio preferente.

50. El Poder Ejecutivo del Estado de Baja California impugna la modificación de los puntos 6.4.2.7., 6.4.2.8, 6.6.1 y 6.7.2.9 de la Norma Oficial Mexicana NOM-190-SSA1-1999, Prestación de servicios de salud. Criterios para la atención médica de la violencia familiar; para quedar como NOM-046-SSA2-2005. Violencia familiar, sexual y contra las mujeres. Criterios para la prevención y atención, publicada el dieciséis de abril de dos mil nueve; dichas modificaciones fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación el **veinticuatro de marzo de dos mil dieciséis**.

51. Si bien el decreto impugnado se trata de un acto formalmente administrativo, sus efectos son materialmente legislativos, en virtud de que la norma oficial mexicana regula un número indeterminado e indeterminable de casos y va dirigida a una pluralidad de personas indeterminadas e indeterminables.¹²

52. Aunado a lo anterior, este Pleno ha determinado que las normas oficiales mexicanas trascienden a la esfera de los gobernados creando, modificando y extinguiendo situaciones jurídicas abstractas, impersonales y generales; dado que estas disposiciones normativas deberán ser acatadas por todo el gobernado que se ubique en los supuestos que se señalan, aplicándose tantas veces como los gobernados se ubiquen en dichas hipótesis de manera general, en ese

¹¹ "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."

¹² Cfr. Controversia constitucional 34/2010, página 32.



sentido se concluye que se trata de normas que regulan situaciones jurídicas generales.¹³

53. Por ello, para analizar la oportunidad de la presentación de la demanda debe atenderse al artículo 21, fracción II, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal,¹⁴ que establece que tratándose de normas generales el plazo para la presentación de la demanda será de treinta días, y se computará a partir del día siguiente de su publicación o de aquel en que se realice su primer acto de aplicación.

54. En el caso, el plazo debe computarse a partir del día siguiente al de la publicación de las modificaciones a la norma oficial mexicana, la cual tuvo lugar el jueves veinticuatro de marzo de dos mil dieciséis; por ende, el plazo comenzó el **lunes veintiocho de marzo de dos mil dieciséis**, y concluyó el **lunes nueve de mayo del mismo año**, debiendo omitir del cómputo los días viernes veinticinco de marzo de dos mil dieciséis, por ser día inhábil, de conformidad con 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, así como en el artículo 3o., fracción III, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como dos, tres, nueve, diez, dieciséis, diecisiete, veintitrés, veinticuatro y treinta de abril, y uno, siete y ocho de mayo de dos mil dieciséis, por corresponder a sábados y domingos, de conformidad con los numerales 2o. de la ley reglamentaria de la materia y 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

55. Asimismo, debe descontarse el cinco de mayo de dos mil dieciséis, por tratarse de día inhábil, según el Acuerdo General Número 18/2013, de diecinueve de noviembre de dos mil trece, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de

¹³ Cfr. Recurso de reclamación 33/2010-CA, derivado del incidente de suspensión de la controversia constitucional 66/2010, páginas 33 y 34.

¹⁴ "Artículo 21. El plazo para la interposición de la demanda será:

"...

"II. Tratándose de normas generales, de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia, y ..."



la Nación, así como en el artículo 3o., fracción III, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

56. Ahora bien, el oficio por el que se interpuso la presente controversia constitucional se remitió a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación a través del Servicio Postal Mexicano, según consta de los sellos que aparecen asentados en el sobre que obra en este expediente,¹⁵ consecuentemente, su oportunidad deberá analizarse conforme a lo previsto en el artículo 8 de la ley reglamentaria de la materia.¹⁶

57. Conforme al citado numeral, para que se tengan por presentadas en tiempo las promociones que se depositen por correo certificado o se envíen vía telegráfica se requiere: **a)** que se depositen en las oficinas de correos, mediante pieza certificada con acuse de recibo, o se envíen vía telegráfica, desde la oficina de telégrafos; **b)** que el depósito o envío se haga en las oficinas de correos o de telégrafos ubicadas en el lugar de residencia de las partes; y, **c)** que el depósito o envío se realice dentro de los plazos legales.¹⁷

¹⁵ Cuaderno principal de la controversia constitucional 53/2016. Foja 29.

¹⁶ **"Artículo 8o.** Cuando las partes radiquen fuera del lugar de residencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las promociones se tendrán por presentadas en tiempo si los escritos u oficios relativos se depositan dentro de los plazos legales, en las oficinas de correos, mediante pieza certificada con acuse de recibo, o se envían desde la oficina de telégrafos que corresponda. En estos casos se entenderá que las promociones se presentan en la fecha en que las mismas se depositan en la oficina de correos o se envían desde la oficina de telégrafos, según sea el caso, siempre que tales oficinas se encuentren ubicadas en el lugar de residencia de las partes."

¹⁷ Sirve de apoyo, por analogía, la tesis de rubro, texto y datos de identificación siguientes: Novena Época. Pleno. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XV, abril de 2002, tesis P./J. 17/2002, página 898: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. REQUISITOS, OBJETO Y FINALIDAD DE LAS PROMOCIONES PRESENTADAS POR CORREO MEDIANTE PIEZA CERTIFICADA CON ACUSE DE RECIBO (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 8o. DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS). El artículo 8o. de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que cuando las partes radiquen fuera del lugar de la residencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, podrán presentar sus promociones en las oficinas de correos del lugar de su residencia, mediante pieza certificada con acuse de recibo y que para que éstas se tengan por presentadas en tiempo se requiere: a) que se depositen en las oficinas de correos, mediante pieza certificada con acuse de recibo, o vía telegráfica, desde la oficina de telégrafos; b) que el depósito se haga en las oficinas



58. En el caso concreto, como se asentó, el depósito del oficio en el que se promueve el presente recurso se efectuó por correo mediante pieza certificada con acuse de recibo, según se desprende del sobre que obra agregado en el presente expediente, en el que aparece asentado un sello del que se lee: "Correos de México, fecha 09/05/2016, destino: Mx México", por lo que se cumple con el primer requisito que exige el artículo 8 de la ley reglamentaria de la materia.

59. Por otra parte, como se ha expresado, el numeral en cita dispone que las oficinas de correos o de telégrafos en que debe hacerse el depósito o el envío correspondiente sean aquellas que se encuentren ubicadas en el lugar de residencia de las partes.

60. Así, las partes que radiquen fuera del lugar de residencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, podrán presentar sus promociones y recursos mediante correo certificado o por telégrafo, en los lugares en que tengan su domicilio, a efecto de que tengan las mismas oportunidades y facilidades para la defensa de sus intereses que aquéllos cuyo domicilio se encuentra ubicado en el mismo lugar en que tiene su sede este Alto Tribunal, a fin de que no tengan que desplazarse del lugar de su residencia hasta esta ciudad para presentar sus promociones o recursos, evitando así que los plazos dentro de los cuales deban ejercer un derecho o cumplir con una carga procesal puedan resultar disminuidos por razón de la distancia.

61. Del sello plasmado en el sobre que obra agregado en el presente expediente, se advierte que el escrito de demanda se depositó el **lunes nueve de**

de correos o de telégrafos ubicadas en el lugar de residencia de las partes; y, c) que el depósito se realice dentro de los plazos legales. Ahora bien, del análisis de precepto mencionado, se concluye que tiene por objeto cumplir con el principio de seguridad jurídica de que debe estar revestido todo procedimiento judicial, de manera que quede constancia fehaciente, tanto de la fecha en que se hizo el depósito correspondiente como de aquella en que fue recibida por su destinatario; y por finalidad que las partes tengan las mismas oportunidades y facilidades para la defensa de sus intereses que aquellas cuyo domicilio se encuentra ubicado en el mismo lugar en que tiene su sede este tribunal, para que no tengan que desplazarse desde el lugar de su residencia hasta esta ciudad a presentar sus promociones, evitando así que los plazos dentro de los cuales deban ejercer un derecho o cumplir con una carga procesal puedan resultar disminuidos por razón de la distancia."



mayo de dos mil dieciséis, y de la certificación que obra en proveído de veintisiete de mayo de dos mil dieciséis, realizada por el secretario de la Sección de Trámite de Controversias Constitucionales y de Acciones de Inconstitucionalidad de la Subsecretaría General de Acuerdos de este Alto Tribunal, se corrobora que dicho depósito se llevó a cabo en el lugar de residencia del Poder recurrente, ubicado en Mexicali, Baja California.¹⁸ Por tanto, se cumple con el segundo requisito que exige el artículo 8 de la ley reglamentaria de la materia, consistente en que el depósito o envío de las promociones se haga en las oficinas de correos o de telégrafos ubicadas en el lugar de residencia de las partes; consecuentemente **su presentación resulta oportuna.**

TERCERO.—**Legitimación activa.**

62. Conforme al artículo 105, fracción I, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los Estados pueden interponer controversias constitucionales en contra de la Federación. Por su parte, el numeral 11, primer párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 constitucional señala 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. Así las cosas, corresponde verificar la personalidad jurídica de quien suscribe la demanda, así como las facultades del cargo que ostenta, a fin de conocer si el Estado está debidamente representado o no.

63. El Poder Ejecutivo del Estado de Baja California fue representado por Francisco Rueda Gómez, en su carácter de secretario general de Gobierno de la referida entidad, quien acreditó su personalidad con copia certificada de la constancia suscrita por el oficial mayor y el director de Recursos Humanos, ambos del Gobierno del Estado de Baja California, de quince de mayo de dos mil catorce, de su nombramiento realizado por el gobernador de la entidad;¹⁹ y cuyas atribuciones para comparecer en representación del Poder Ejecutivo del Estado, en lo relativo a lo previsto por el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, están previstas en el fracción XXIII del artículo

¹⁸ Cuaderno principal de la controversia constitucional 53/2016. Foja 30.

¹⁹ Ibidem. Foja 36.



19 de la entonces vigente Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Baja California.²⁰

64. Cabe precisar que, de la revisión de la legislación local no se advierte alguna disposición que señale en qué poder del Estado o en qué funcionario recae la representación de la entidad; únicamente se advierte que el artículo 11 de la Constitución del Estado de Baja California establece que el Supremo Poder del Estado se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.²¹

65. Así, acorde con el criterio sostenido por este Tribunal Pleno, al establecerse en los artículos 49 y 116, primer párrafo, de la Constitución Federal, que el poder público –tanto de la Federación como de los Estados– se divide para su ejercicio en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, división de poderes que se retoma en el numeral 11 de la Constitución del Estado de Baja California, es incuestionable que cualquiera de esos tres Poderes se encuentra legitimado para promover la controversia constitucional en defensa de los intereses del Estado al que pertenecen.²² En consecuencia, el Poder Ejecutivo del Estado, cuenta con

²⁰ **Artículo 19.** A la Secretaría General de Gobierno, además de las atribuciones que expresamente le confiere la Constitución Política del Estado, le corresponde el despacho de los siguientes asuntos:
"...

"XXIII. 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); ..."

²¹ **Artículo 11.** La forma de Gobierno del Estado es republicana, representativa y popular.

"El Gobierno del Estado se divide, para su ejercicio, en tres poderes: el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial, los cuales actúan separada y libremente, pero cooperando en forma armónica a la realización de los fines del Estado.

"No pueden reunirse dos o más poderes en una sola persona o corporación ni depositarse el Legislativo en un sólo individuo. ..."

²² Novena Época. Pleno. Jurisprudencia. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIX, marzo de 2004, tesis P./J. 13/2004, página 1272: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE DURANGO TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA EN DEFENSA DE LOS INTERESES DE ESA ENTIDAD FEDERATIVA. Al establecer los artículos 49 y 116, primer párrafo, de la Constitución Federal, que el poder público –tanto de la Federación como de los Estados– se divide para su ejercicio en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, división de poderes que se retoma en el artículo 28 de la Constitución Política del Estado de Durango, es incuestionable que cualquiera de esos tres poderes se encuentra legitimado para promover la controversia constitucional en defensa de los intereses de la Federación o del Estado al que pertenecen. Lo anterior es así, ya que de exigir que la Constitución o una ley ordinaria otorgara expresamente a un determinado ente, poder u órgano la representación necesaria para promover controversias constitucionales,



legitimación para promover controversia constitucional en defensa de los intereses de esa entidad federativa, pues al no existir una norma que establezca en qué funcionario recae dicha representación, debe presumirse²³ en términos del artículo 11, primer párrafo, de la ley reglamentaria de la materia.²⁴

CUARTO.—Legitimación pasiva.

66. Acto continuo, se procede al análisis de la legitimación de la demandada, en atención a que es una condición necesaria para la procedencia de la acción,

podría llegarse al extremo de supeditar la defensa de uno de los poderes de un Estado a otro, con la implicación política que ello acarrearía para la división de poderes, lo cual no es acorde con el sistema procesal implantado en el artículo 105 constitucional y en su ley reglamentaria; de ahí que la presunción de la legitimación a que se refiere el primer párrafo del artículo 11 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sea aplicable únicamente respecto a qué funcionario puede representar legalmente al poder público que es parte en la controversia constitucional, mas no respecto al ente, poder u órgano que deba comparecer a juicio. En consecuencia, el Poder Ejecutivo del Estado de Durango cuenta con legitimación para promover controversia constitucional en defensa de los intereses de esa entidad federativa."

²³ Acorde con el criterio contenido en la siguiente tesis, emitida por la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación: Época: Novena Época. Registro digital: 197890. Instancia: Primera Sala. Tipo de tesis aislada. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo VI, agosto de 1997, materia constitucional, tesis 1a. XVI/97, página 466: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LA REPRESENTACIÓN DEBE PREVERSE EN LA LEGISLACIÓN QUE LA RIGE Y EN CASOS EXCEPCIONALES PRESUMIRSE. De conformidad con lo dispuesto por el artículo 11, primer párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, existen dos formas para tener por acreditada la representación de las partes: a) Porque derive de la legislación que las rige; y b) Porque en todo caso se presuma dicha representación y capacidad, salvo prueba en contrario. Atento los dos supuestos que prevé la norma y conforme al orden lógico y jurídico en que los propone, para acreditar la representación de quien actúa en nombre del ente público, debe estarse primero a lo dispuesto por la legislación ordinaria que prevé las facultades y sólo en caso de duda, en virtud de la deficiente regulación o laguna legislativa, o por alguna situación análoga, y siempre que existan elementos que lo permitan, deberá presumirse dicha representación. Esto lleva a considerar que la presunción aludida no puede darse de primer momento, pues sería erróneo considerar que opera en cualquier circunstancia y con independencia de las normas que reglamentan la legitimación del funcionario representante, pues esto llevaría al extremo de hacer nula la regla establecida en la primera parte del primer párrafo del citado artículo 11, ya que de nada serviría atender a la regulación normativa ordinaria, si de cualquier manera se presumiría válida la representación, en términos de la segunda parte de dicho dispositivo, por el simple hecho de acudir a la vía y ostentarse con esas facultades."

²⁴ "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.**"



consistente en que dicha parte sea la obligada por la ley para satisfacer la pretensión de la demanda, en caso de que resulte fundada.

67. De conformidad con los artículos 10, fracción II y 11, párrafo primero, de la ley reglamentaria de la materia, tiene el carácter de demandada en esta controversia, la Federación por conducto del Poder Ejecutivo Federal, quien compareció por conducto de Alfonso Humberto Castillejos Cervantes, como consejero jurídico del Ejecutivo Federal, cuya personalidad fue reconocida en autos.²⁵

68. Dicho funcionario se encuentra facultado para acudir a esta vía en representación del Poder Ejecutivo Federal, de conformidad con el último párrafo del 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 establece, en la parte que interesa: "... 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."

69. En tal virtud, de conformidad con los preceptos antes citados, quien signa la contestación de demanda cuenta con la representación que ostenta y el Poder Ejecutivo Federal tiene legitimación pasiva para intervenir en esta controversia constitucional, al atribuírsele la emisión de la norma que se impugna.

QUINTO.—**Causas de improcedencia.**

70. El Poder Ejecutivo Federal, al contestar la demanda adujo las siguientes causas de improcedencia.

71. En primer término refirió que el Poder Ejecutivo del Estado de Baja California sólo combate el primer párrafo de la modificación al punto 6.4.2.7. de

²⁵ Fojas 47, 49 y 101 del expediente.



la norma oficial mexicana impugnada, puesto que la alegada transgresión, a los principios constitucionales de legalidad y debido proceso, se presenta como resultado de la emisión de las modificaciones impugnadas, sin seguir el procedimiento de elaboración de normas oficiales mexicanas que marcan los artículos 43, 44, 45, 46, 47 y 51 de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización; sin embargo, no hace mención del resto de disposiciones que conforman el acto impugnado, a saber, los párrafos segundo, tercero y cuarto del punto 6.4.2.7, 6.4.2.8, 6.6.1 y 6.7.2.9 de la Norma Oficial Mexicana NOM-190-SSA1-1999.

72. Derivado de lo anterior, el consejero jurídico federal estima que se actualiza la causa de improcedencia prevista en los artículos 19, fracción VIII, y 22, fracción VII, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

73. **Es infundada** la causa de improcedencia aducida, toda vez que si bien en la demanda de controversia constitucional se advierte que los argumentos del actor se dirigen principalmente a combatir la modificación al primer párrafo del artículo 6.4.2.7, de la Norma Oficial Mexicana NOM-190-SSA1-1999, Prestación de Servicios de Salud. Criterios para la atención médica de la violencia familiar; para quedar como NOM-046-SSA2-2005. Violencia familiar, sexual y contra las mujeres. Criterios para la prevención y atención, publicada el dieciséis de abril de dos mil nueve; lo cierto es que, en su argumento total aduce violaciones al procedimiento legislativo que culminó con la modificación aludida.

74. Así, dado que los vicios del procedimiento seguido por la autoridad demandada que culminó con la modificación de los puntos 6.4.2.7, 6.4.2.8, 6.6.1 y 6.7.2.9 de la Norma Oficial Mexicana NOM-190-SSA1-1999, Prestación de Servicios de Salud. Criterios para la atención médica de la violencia familiar; para quedar como NOM-046-SSA2-2005. Violencia familiar, sexual y contra las mujeres. Criterios para la prevención y atención, publicada el dieciséis de abril de dos mil nueve; publicada en el Diario Oficial de la Federación el veinticuatro de marzo de dos mil dieciséis, cuestionan el procedimiento que modificó la totalidad de los puntos impugnados de la norma oficial, debe considerarse como impugnada tal modificación en su totalidad, con independencia que se resultar infun-



dados tales argumentos, el análisis a las violaciones de fondo se pudiera realizar únicamente respecto del primer párrafo del punto 6.4.2.7 aludido.

75. Por otra parte, el consejero jurídico del Poder Ejecutivo Federal alega que la parte actora carece de interés legítimo para promover el presente medio de control constitucional, pues no existe afectación a su esfera de atribuciones; toda vez que la base del argumento del órgano actor es la transgresión a su esfera competencial, ya que las modificaciones imponen, en el caso de embarazo por violación, una nueva carga a las instituciones públicas prestadoras de servicios de atención médica estatales, y a su personal médico y de enfermería, de prestar el servicio de "interrupción voluntaria del embarazo", en los casos permitidos por la ley, a menores de doce a diecisiete años, sin requerir el consentimiento o autorización de sus padres o tutores.

76. En ese sentido, señala que se debe sobreseer en la presente controversia constitucional, con fundamento en los artículos 20, fracción II; 19, fracción VIII, y 10, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

77. Respecto al interés legítimo para promover una controversia constitucional, este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que necesariamente implica una afectación que las entidades, poderes u órganos, referidos en la fracción I del artículo 105 constitucional, resienten en su esfera de atribuciones en razón de su especial situación frente al acto que consideran lesivo.²⁶ Así, el interés legítimo se actualiza cuando la conducta de la autoridad demandada **es susceptible de causar un perjuicio** o privar de un beneficio a la parte que promueve, en razón de la situación de hecho en que

²⁶ Controversia constitucional 9/2000, promovida por el Ayuntamiento del Municipio de Nativitas, Estado de Tlaxcala, resuelta en sesión de dieciocho de junio de dos mil uno, por mayoría de diez votos. En la sentencia se determinó que la integración de los Ayuntamientos está protegida constitucionalmente, porque es resultado de un proceso de elección popular directa; por tanto, si se separa de su encargo a un presidente municipal con motivo de conductas relativas a su función pública, entonces se afecta la integración del Ayuntamiento y, por consecuencia, su orden político y administrativo, con lo que se actualiza el interés legítimo del Ayuntamiento para acudir en controversia constitucional. Sin embargo, si se trata de conductas que no son derivadas de su función pública, entonces, no se actualiza ese interés legítimo del Ayuntamiento.



se encuentra, la cual necesariamente debe estar tutelada legalmente para que pueda demandarse su estricta observancia, ello en términos de la jurisprudencia número P./J. 83/2001²⁷ de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. INTERÉS LEGÍTIMO PARA PROMOVERLA."

78. Asimismo, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que cuenta con facultades para resolver en la vía de controversia constitucional cuestiones que impliquen violaciones a la Constitución Federal, aunque no se alegue la invasión de esferas de competencia de la entidad, órgano o poder que la promueve, siempre y cuando exista un **principio de afectación**.²⁸ Tales alcances encuentran sustento en la tesis de jurisprudencia número P./J. 112/2001²⁹

²⁷ Emitida por el Tribunal Pleno, y consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIV, de julio de 2001, página 875, de texto: "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."

²⁸ Controversia constitucional 5/2001, promovida por el jefe de Gobierno del Distrito Federal, resuelta en sesión de cuatro de septiembre de dos mil uno, por unanimidad de diez votos. Fue ponente el señor Ministro Juan Díaz Romero y estuvo ausente el señor Ministro Mariano Azuela Güitrón.

²⁹ Emitida por el Tribunal Pleno, y consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIV, de septiembre de 2001, página 881, de texto: "... Si bien el medio de control de la constitucionalidad denominado 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 para resguardar el sistema federal, 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 Federal y, por ende, cuando a través de dicho medio de control constitucional se combate una norma general emitida por una autoridad considerada incompetente para ello, por estimar que corresponde a otro órgano regular los aspectos que se contienen en la misma de acuerdo con el ámbito de atribuciones que la Ley Fundamental establece, las transgresiones invocadas también están sujetas a ese medio de control constitucional, siempre y cuando exista un principio de afectación."



de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. MEDIANTE ESTA ACCIÓN LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN TIENE FACULTADES PARA DIRIMIR CUESTIONES QUE IMPLIQUEN VIOLACIONES A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, AUNQUE NO SE ALEGUE LA INVASIÓN DE ESFERAS DE COMPETENCIA DE LA ENTIDAD O PODER QUE LA PROMUEVE."

79. Adicionalmente, este Alto Tribunal ha explicado que cuando la norma impugnada no afecta en modo alguno el ámbito de atribuciones de la entidad actora, la vía es claramente improcedente; sin embargo, si la decisión sobre la afectación de la norma está, o puede estar, relacionada con el estudio de fondo de la controversia constitucional, esta puede ser procedente.³⁰ Lo anterior tiene como base la tesis de jurisprudencia número P./J. 50/2004,³¹ de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL SOBRESEIMIENTO POR FALTA DE INTERÉS LEGÍTIMO DEBE ACREDITARSE SIN INVOLUCRAR EL ESTUDIO DEL FONDO, CUANDO ES EVIDENTE LA INVIABILIDAD DE LA ACCIÓN."

³⁰ Controversia constitucional 33/2002, promovida por el jefe de Gobierno del Distrito Federal, resuelta por unanimidad de nueve votos en sesión de veintinueve de junio de dos mil cuatro. Fue ponente el señor Ministro Juan Díaz Romero y estuvo ausente el señor Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia.

³¹ Emitida por el Tribunal Pleno, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XX, de julio de 2004, página 920, de texto: "La jurisprudencia número P./J. 92/99 del Tribunal Pleno, cuyo título es: 'CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE.', no es de aplicación irrestricta sino limitada a aquellos supuestos en que no sea posible disociar con toda claridad la improcedencia del juicio, de aquellas cuestiones que miran al fondo del asunto, circunstancia que no acontece cuando la inviabilidad de la acción resulta evidente, porque la norma impugnada no afecta en modo alguno el ámbito de atribuciones de la entidad actora, pues tal circunstancia revela de una forma clara e inobjetable la improcedencia de la vía, sin necesidad de relacionarla con el estudio de fondo del asunto; en esta hipótesis, no procede desestimar la improcedencia para vincularla al estudio de fondo sino sobreseer con fundamento en el artículo 20, fracción II, en relación con los artículos 19, fracción VIII, ambos de la ley reglamentaria de la materia, y 105, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debiendo privilegiarse en tal supuesto la aplicación de las jurisprudencias números P./J. 83/2001 y P./J. 112/2001 de rubros: 'CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. INTERÉS LEGÍTIMO PARA PROMOVERLA.' y 'CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. MEDIANTE ESTA ACCIÓN LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN TIENE FACULTADES PARA DIRIMIR CUESTIONES QUE IMPLIQUEN VIOLACIONES A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, AUNQUE NO SE ALEGUE LA INVASIÓN DE ESFERAS DE COMPETENCIA DE LA ENTIDAD O PODER QUE LA PROMUEVE.', de las que se infiere que para la procedencia de la controversia constitucional se requiere que por lo menos exista un principio de agravio, que se traduce en el interés legítimo de las entidades, poderes u órganos a que se refiere el artículo 105, fracción I, para demandar la invalidez de la disposición general o acto de la autoridad demandada que vulnere su esfera de atribuciones."



80. Así, el criterio de interés legítimo en controversia constitucional que actualmente sostiene esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, parte del reconocimiento de que este medio de control 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 para resguardar el sistema federal; por tanto, para que las entidades, poderes u órganos a que se refiere el artículo 105, fracción I, de la citada Norma Fundamental cuenten con interés legítimo para acudir a esta vía constitucional, es necesario que con la emisión del acto o norma general impugnados exista cuando menos un principio de afectación.

81. De este modo, el argumento sostenido por el demandado **es infundado**, debido a que de la lectura de la demanda de controversia constitucional se advierte que el actor aduce que, en caso de embarazo por violación, se impone como nueva carga a las instituciones públicas prestadoras de servicios de atención médica estatales y a su personal médico de enfermería prestar el servicio de "interrupción voluntaria del embarazo en los casos permitidos por ley" a menores de 12 a 17 años, sin requerir consentimiento o autorización de sus padres o tutores. Destacando que, conforme al artículo 5o. de la Ley General de Salud, el Sistema Nacional de Salud, está constituido por las dependencias y entidades de la administración pública, tanto federal como local, y las personas físicas o morales de los sectores social y privado, que presten servicios de salud, de lo que se evidencia que esta norma es aplicable a las instituciones públicas del Estado de Baja California y a su personal médico y de enfermería.

82. Por lo que, existe un principio de afectación, en virtud de que es el encargado de conducir la administración pública estatal, en términos del artículo 40 de la Constitución Política del Estado de Baja California, así como de coordinar el Sistema Estatal de Salud y coadyuvar a la consolidación y funcionamiento del Sistema Nacional de Salud, en términos de lo dispuesto en el artículo 11 de la Ley de Salud Pública del Estado.

83. Por lo que, en esa tesitura, se advierte que lo planteado por el actor implica una afectación a la esfera de competencias que la Norma Fundamental, que es suficiente para considerar que el promovente cuenta con interés legítimo para promover la presente controversia constitucional.



SEXTO.—Contenido de la norma combatida.

84. Para mayor comprensión del contenido de la norma técnica combatida es conveniente transcribir en su integridad los puntos 6.4.2.7, 6.4.2.8, 6.6.1 y 6.7.2.9 de la Norma Oficial Mexicana NOM-190-SSA1-1999. Prestación de servicios de salud. Criterios para la atención médica de la violencia familiar, para quedar como NOM-046-SSA2-2005. Violencia familiar, sexual y contra las mujeres. Criterios para la prevención y atención, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 16 de abril de 2009, cuya modificación fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el veinticuatro de marzo de dos mil dieciséis:

"6.4.2.7 En caso de embarazo por violación, las instituciones públicas prestadoras de servicios de atención médica, deberán prestar servicios de interrupción voluntaria del embarazo en los casos permitidos por ley, conforme a lo previsto en las disposiciones jurídicas de protección a los derechos de las víctimas, previa solicitud por escrito bajo protesta de decir verdad de la persona afectada de que dicho embarazo es producto de violación; en caso de ser menor de 12 años de edad, a solicitud de su padre y/o su madre, o a falta de éstos, de su tutor o conforme a las disposiciones jurídicas aplicables.

"El personal de salud que participe en el procedimiento de interrupción voluntaria del embarazo no estará obligado a verificar el dicho de la solicitante, entendiéndose su actuación, basada en el principio de buena fe a que hace referencia el artículo 5, de la Ley General de Víctimas.

"En todos los casos se deberá brindar a la víctima, en forma previa a la intervención médica, información completa sobre los posibles riesgos y consecuencias del procedimiento a que se refiere el párrafo anterior, a efecto de garantizar que la decisión de la víctima sea una decisión informada conforme a las disposiciones aplicables.

"Se deberá respetar la objeción de conciencia del personal médico y de enfermería encargados del procedimiento.

"Las instituciones públicas prestadoras de servicios de atención médica federales deberán sujetarse a las disposiciones federales aplicables.



"**6.4.2.8** Para los efectos establecidos en el numeral 6.4.2.7, las instituciones públicas de atención médica, deberán contar con médicos y enfermeras capacitados no objetores de conciencia. Si en el momento de la solicitud de atención no se pudiera prestar el servicio de manera oportuna y adecuada, se deberá referir de inmediato a la usuaria, a una unidad de salud que cuente con este tipo de personal y con infraestructura de atención con calidad.

"**6.6.1** Corresponde a las y los prestadores de servicios de salud informar a la persona afectada sobre su derecho a denunciar los hechos de violencia que se presenten, así como de la existencia de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas y de las comisiones ejecutivas de las entidades federativas o sus equivalentes y de los centros de apoyo disponibles, responsables de orientar a las víctimas sobre los pasos a seguir para acceder a los servicios de atención, protección y defensa para quienes sufren de violencia familiar o sexual, facilitando y respetando la autonomía en sus decisiones e invitando a continuar el seguimiento médico, psicológico y de trabajo social.

"**6.7.2.9** Anticoncepción de emergencia e interrupción voluntaria del embarazo, conforme a la legislación correspondiente."

SÉPTIMO.—**Estudio de fondo.**

85. En este asunto, como se verá en líneas posteriores, los temas competenciales, así como los relativos al procedimiento para la modificación de la norma oficial impugnada y el fondo están indisolublemente ligados. Asimismo, es preciso aclarar que el presente asunto se basa en el precedente relativo a la diversa **controversia constitucional 45/2016**, resuelto por este Tribunal Pleno en sesión de veinticuatro de mayo de dos mil veintidós, en el que se impugnó la misma norma oficial mexicana.

86. Antes de examinar los conceptos de invalidez se estima necesario hacer un análisis del marco constitucional y legal para definir cuáles son las competencias que pudieran haberse vulnerado eventualmente a la accionante.

87. Esto, porque esta Suprema Corte ha considerado, como se sostuvo por este Pleno en la controversia constitucional 206/2017, el tres de marzo de dos mil veinte, que en el presente medio de control constitucional "no sólo se analizan



casos de usurpación de competencias, sino también escenarios en donde los actos o normas de algún órgano son los que impiden el correcto desempeño en la ejecución de la competencia de otro órgano, afectando su esfera jurídica reconocida constitucionalmente."

88. Efectivamente, partiendo de la base de que se está en presencia de una controversia constitucional, previo a examinar los conceptos de invalidez se considera pertinente analizar si, derivado de una competencia ejecutiva –como lo expone el Poder accionante–, se actualiza el principio de afectación para combatir el proceso de modificación de una norma general.

89. El principio de afectación para promover este medio de control constitucional ante posibles invasiones a competencias constitucionales de ejecución, ya sea de fuente constitucional o convencional, en el presente caso deriva del hecho de que la norma oficial mexicana no sólo regula cuestiones relativas a salubridad general, sino también y fundamentalmente relativas a violencia familiar, sexual y violencia contra las mujeres, aunado a que su punto 10 establece que la vigilancia de su aplicación corresponde a la Secretaría de Salud y a los gobiernos de las entidades federativas en el ámbito de su competencia.

90. Así, partiendo de esta premisa, se desprende que de los artículos 1o.,³² 4o., cuarto párrafo,³³ y 73, fracciones XVI y XXIX-X, constitucionales,³⁴ así como

³² **Artículo 1o.** En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

"Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

"Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

"Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes.

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



del numeral 7, c. de la Convención de Belém do Pará³⁵ derivan las competencias de ejecución a cargo del poder accionante; aunado al sistema competencial concurrente articulado a través de tres leyes generales, a saber: Ley General de Salud, Ley General de Víctimas y Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.

91. En efecto, el artículo 3, fracciones IV y V,³⁶ así como el diverso 13, apartado B, fracción I,³⁷ de la Ley General de Salud en relación con los numerales

³³ **"Artículo 4o.**

" ...

"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."

³⁴ **"Artículo 73.** El Congreso tiene facultad:

" ...

"XVI. Para dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República.

" ...

"XXIX-X. Para expedir la ley general que establezca la concurrencia de la federación, las entidades federativas, los municipios y, en su caso, las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de derechos de las víctimas."

³⁵ Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer Convención de Belém Do Pará

"Artículo 7

"Los Estados Partes condenan todas las formas de violencia contra la mujer y convienen en adoptar, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, políticas orientadas a prevenir, sancionar y erradicar dicha violencia y en llevar a cabo lo siguiente:

" ...

"c. incluir en su legislación interna normas penales, civiles y administrativas, así como las de otra naturaleza que sean necesarias para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer y adoptar las medidas administrativas apropiadas que sean del caso; ..."

³⁶ **"Artículo 3o.** En los términos de esta ley, es materia de salubridad general:

" ...

"IV. La atención materno-infantil;

" ...

"V. La planificación familiar; ..."

³⁷ **"Artículo 13.** La competencia entre la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general quedará distribuida conforme a lo siguiente:

" ...

"B. Corresponde a los gobiernos de las entidades federativas, en materia de salubridad general, como autoridades locales y dentro de sus respectivas jurisdicciones territoriales:



1o.³⁸ y 35 de la Ley General de Víctimas,³⁹ y 51, fracción II, de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia,⁴⁰ se observa que el Poder accionante tiene facultades dentro de las materias de referencia y, por tanto, está legitimado para accionar el presente medio de control constitucional, en este caso

[Reformada, D.O.F. 28 de noviembre de 2016 (reforma en que se adicionó un supuesto del artículo 3 al que remite su texto, en concreto la fracción IV Bis 3)]

"I. Organizar, operar, supervisar y evaluar la prestación de los servicios de salubridad general a que se refieren las fracciones II, II Bis, IV, IV Bis, IV Bis 1, IV Bis 2, IV Bis 3, V, VI, VII, VIII, IX, X, XI, XII, XIII, XIV, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XX, XXVI Bis y XXVII Bis, del artículo 3o. de esta ley, de conformidad con las disposiciones aplicables; ..."

³⁸ "Artículo 1. La presente ley general es de orden público, de interés social y observancia en todo el territorio nacional, en términos de lo dispuesto por los artículos 1o., párrafo tercero, 17, 20 y 73, fracción XXIX-X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Tratados Internacionales celebrados y ratificados por el Estado Mexicano, y otras leyes en materia de víctimas.

"En las normas que protejan a víctimas en las leyes expedidas por el Congreso, se aplicará siempre la que más favorezca a la persona.

"La presente ley obliga, en sus respectivas competencias, a las autoridades de todos los ámbitos de gobierno, y de sus poderes constitucionales, así como a cualquiera de sus oficinas, dependencias, organismos o instituciones públicas o privadas que velen por la protección de las víctimas, a proporcionar ayuda, asistencia o reparación integral. Las autoridades de todos los ámbitos de gobierno deberán actuar conforme a los principios y criterios establecidos en esta ley, así como brindar atención inmediata en especial en materias de salud, educación y asistencia social, en caso contrario quedarán sujetos a las responsabilidades administrativas, civiles o penales a que haya lugar.

"La reparación integral comprende las medidas de restitución, rehabilitación, compensación, satisfacción y garantías de no repetición, en sus dimensiones individual, colectiva, material, moral y simbólica. Cada una de estas medidas será implementada a favor de la víctima teniendo en cuenta la gravedad y magnitud del hecho victimizante cometido o la gravedad y magnitud de la violación de sus derechos, así como las circunstancias y características del hecho victimizante."

³⁹ "Artículo 35. A toda víctima de violación sexual, o cualquier otra conducta que afecte su integridad física o psicológica, se le garantizará el acceso a los servicios de anticoncepción de emergencia y de interrupción voluntaria del embarazo en los casos permitidos por la ley, con absoluto respeto a la voluntad de la víctima; asimismo, se le realizará práctica periódica de exámenes y tratamiento especializado, durante el tiempo necesario para su total recuperación y conforme al diagnóstico y tratamiento médico recomendado; en particular, se considerará prioritario para su tratamiento el seguimiento de eventuales contagios de enfermedades de transmisión sexual y del Virus de Inmunodeficiencia Humana.

"En cada una de las entidades públicas que brinden servicios, asistencia y atención a las víctimas, se dispondrá de personal capacitado en el tratamiento de la violencia sexual con un enfoque transversal de género."

⁴⁰ "Artículo 51. Las autoridades en el ámbito de sus respectivas competencias deberán prestar atención a las víctimas, consistente en:

"...

"II. Promover la atención a víctimas por parte de las diversas instituciones del sector salud, así como de atención y de servicio, tanto públicas como privadas;"



concreto, contra una norma general en cuanto a la invasión de competencia, porque precisamente, se trata de competencias de ejecución.

92. La parte actora esencialmente sostiene que la modificación a la norma oficial mexicana impugnada transgrede los principios de debido proceso y legalidad contenidos en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al no cumplir con el proceso de modificación a las normas oficiales mexicanas, previsto en los diversos 43, 44, 45, 46, 47 y 57 de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización; pues no se surte el supuesto de excepción contenido en el numeral 51 del cuerpo normativo en comento, toda vez que para su elaboración no se siguió el procedimiento establecido en la Ley Federal sobre Metrología y Normalización.

93. Ello, debido a que, contrario a lo que se sostiene en la parte considerativa de la norma combatida, no se ubica en los supuestos de excepción que establecen los párrafos segundo y tercero del artículo 51, aun cuando pretenda justificarse en que la modificación no está creando nuevos requisitos o procedimientos, o bien, se incorporan especificaciones más estrictas, sino sólo pretende homologar el contenido de la NOM en cuestión, con las definiciones actuales contenidas en la Ley General de Víctimas, lo cierto es que esta ley general, no establece disposición alguna que faculte a las víctimas del delito de violación de menores de 12 a 17 años, a solicitar por sí mismas a las instituciones públicas de salud el servicio de "interrupción voluntaria del embarazo, en los casos permitidos por ley", sin la autorización o consentimiento de los padres o tutor; de ahí que esta modificación contenida en el punto 6.4.2.7 de la NOM-046-SSA2-2005 no cumple con la finalidad de guardar congruencia con aquél ordenamiento.

94. Lo anterior, pues por el contrario, se debe considerar que el punto sujeto a modificación creó nuevos requisitos, tratándose de las víctimas menores de edad, dado que introduce la posibilidad de las menores de doce a diecisiete años, de solicitar personalmente a las instituciones la "interrupción voluntaria del embarazo en los casos permitidos por ley", sin la necesidad de que dicha solicitud sea presentada o autorizada por sus padres o tutores.

95. En primer término se examinarán las violaciones procedimentales aludidas, esto es, si el procedimiento para la elaboración y modificación de las



normas oficiales mexicanas, se llevó a cabo conforme a lo que establece la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, que estaba vigente cuando se emitió la normatividad impugnada.⁴¹

96. El examen que se realiza en el presente asunto es conforme a las disposiciones de la legislación abrogada, la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, por ser la que estaba vigente al momento de que se emitió la norma oficial mexicana impugnada.

A. Examen del concepto de invalidez en el que se alega que el procedimiento para la modificación de los puntos 6.4.2.7, 6.4.2.8, 6.6.1 y 6.7.2.9 de la norma oficial impugnada no se llevó a cabo conforme a lo establecido en la Ley Federal sobre Metrología y Normalización.

97. En principio, debe tenerse en cuenta que conforme a la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, la "norma oficial mexicana"⁴² se concibe como:

- Una regulación técnica de observancia obligatoria.
- Expedida por las dependencias competentes.
- Que establece reglas, especificaciones, atributos, directrices, características o prescripciones aplicables a un producto, proceso, instalación, sistema, actividad, servicio o método de producción u operación, así como aquellas

⁴¹ La Ley Federal sobre Metrología y Normalización fue abrogada de acuerdo con el transitorio segundo de la Ley de Infraestructura de la Calidad, publicada el primero de julio de dos mil veinte en el Diario Oficial de la Federación:

"Segundo. Con la entrada en vigor de este Decreto se abroga la Ley Federal sobre Metrología y Normalización publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1 de julio de 1992 y sus reformas, asimismo se abrogan o derogan todas las disposiciones que se opongan a lo dispuesto en esta ley."

⁴² "Artículo 3o. Para los efectos de esta ley, se entenderá por:

"...

"XI. Norma oficial mexicana: la regulación técnica de observancia obligatoria expedida por las dependencias competentes, conforme a las finalidades establecidas en el artículo 40, que establece reglas, especificaciones, atributos, directrices, características o prescripciones aplicables a un producto, proceso, instalación, sistema, actividad, servicio o método de producción u operación, así como aquellas relativas a terminología, simbología, embalaje, marcado o etiquetado y las que se refieran a su cumplimiento o aplicación."



relativas a terminología, simbología, embalaje, marcado o etiquetado y las que se refieran a su cumplimiento o aplicación.

98. Así, la elaboración o modificación de tales regulaciones técnicas de observancia obligatoria, corresponde primigeniamente a las dependencias encargadas de la regulación o control del producto, servicio, método, proceso o instalación, actividad o materia a normalizarse.⁴³

99. Estas dependencias, a su vez, son apoyadas, retroalimentadas y revisadas por los llamados Comités Consultivos Nacionales de Normalización, que se encuentran integrados "por personal técnico de las dependencias competentes, según la materia que corresponda al comité, organizaciones de industriales, prestadores de servicios, comerciantes, productores agropecuarios, forestales o pesqueros; centros de investigación científica o tecnológica, colegios de profesionales y consumidores".⁴⁴

100. En el entendido de que las dependencias competentes, en coordinación con el secretariado técnico de la Comisión Nacional de Normalización determinarán "qué organizaciones de las mencionadas ... deberán integrar el comité consultivo de que se trate, así como en el caso de los comités que deban constituirse para participar en actividades de normalización internacional."⁴⁵

101. De ahí que el proceso para la elaboración o modificación de las normas oficiales mexicanas, se realiza en forma conjunta entre las dependencias a

⁴³ Artículo 43. En la elaboración de normas oficiales mexicanas participarán, ejerciendo sus respectivas atribuciones, las dependencias a quienes corresponda la regulación o control del producto, servicio, método, proceso o instalación, actividad o materia a normalizarse."

⁴⁴ Artículo 62. Los comités consultivos nacionales de normalización son órganos para la elaboración de normas oficiales mexicanas y la promoción de su cumplimiento. Estarán integrados por personal técnico de las dependencias competentes, según la materia que corresponda al comité, organizaciones de industriales, prestadores de servicios, comerciantes, productores agropecuarios, forestales o pesqueros; centros de investigación científica o tecnológica, colegios de profesionales y consumidores.

"Las dependencias competentes, en coordinación con el secretariado técnico de la Comisión Nacional de Normalización determinarán qué organizaciones de las mencionadas en el párrafo anterior, deberán integrar el comité consultivo de que se trate, así como en el caso de los comités que deban constituirse para participar en actividades de normalización internacional."

⁴⁵ Ídem.



las que corresponda la regulación o control de la actividad o materia a normalizarse, y los comités consultivos nacionales de normalización respectivos.

102. El referido procedimiento de creación de normas oficiales mexicanas, se establece en la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, en sus artículos 43 a 50, que en esencia establecen lo siguiente:

1. La elaboración del anteproyecto por la dependencia a quien corresponda la regulación o control del producto, servicio, método, proceso o instalación, actividad o materia a normalizarse.

2. El anteproyecto señalado, debe someterse a consideración del Comité Consultivo Nacional de Normalización que corresponda, acompañado de una manifestación de impacto regulatorio, en la forma que determine la Secretaría de Economía, que deberá contener una explicación sucinta de la finalidad de la norma, de las medidas propuestas, de las alternativas consideradas y de las razones por las que fueron desechadas, una comparación de dichas medidas con los antecedentes regulatorios, así como una descripción general de las ventajas y desventajas y de la factibilidad técnica de la comprobación del cumplimiento con la norma.

3. Cuando la norma pudiera tener un amplio impacto en la economía o un efecto sustancial sobre un sector específico, la manifestación deberá incluir un análisis en términos monetarios del valor presente de los costos y beneficios potenciales del anteproyecto y de las alternativas consideradas, así como una comparación con las normas internacionales y, si no se incluye dicho análisis conforme a este párrafo, el comité o la secretaría podrán requerirlo dentro de los 15 días naturales siguientes a que se presente la manifestación al comité.

4. Los anteproyectos, se presentarán directamente al comité consultivo nacional de normalización respectivo, para que en un plazo que no excederá los 75 días naturales, formule observaciones.

5. La dependencia u organismo que elaboró el anteproyecto de norma, contestará fundadamente las observaciones presentadas por el comité en un plazo no mayor de 30 días naturales contado a partir de la fecha en que le fueron presentadas y, en su caso, hará las modificaciones correspondientes.



6. Los proyectos de normas oficiales mexicanas se publicarán íntegramente en el Diario Oficial de la Federación a efecto de que dentro de los siguientes 60 días naturales los interesados presenten sus comentarios al comité consultivo nacional de normalización correspondiente. Durante ese plazo, la manifestación de impacto regulatorio estará a disposición del público para su consulta en el comité.

7. Una vez concluido el plazo anterior, en un plazo de 60 días naturales, el comité consultivo nacional de normalización correspondiente estudiará los comentarios recibidos y, en su caso, procederá a modificar el proyecto en un plazo que no excederá los 45 días naturales;

8. Las respuestas a los comentarios recibidos así como de las modificaciones al proyecto, se publicarán en el Diario Oficial de la Federación cuando menos 15 días naturales antes de la publicación de la norma oficial mexicana; y

9. Una vez aprobadas por el comité de normalización respectivo, las normas oficiales mexicanas serán expedidas por la dependencia competente y publicadas en el Diario Oficial de la Federación.

103. Como se precisó con antelación, el procedimiento de modificación de las normas oficiales mexicanas, se encuentra regulado en el artículo 51 de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, así como en el diverso 41 del reglamento de la propia ley, los cuales establecen lo siguiente:

"Artículo 51. Para la modificación de las normas oficiales mexicanas deberá cumplirse con el procedimiento para su elaboración.

"Cuando no subsistan las causas que motivaron la expedición de una norma oficial mexicana, las dependencias competentes, a iniciativa propia o a solicitud de la Comisión Nacional de Normalización, de la Secretaría o de los miembros del comité consultivo nacional de normalización correspondiente, podrán modificar o cancelar la norma de que se trate sin seguir el procedimiento para su elaboración.

"Lo dispuesto en el párrafo anterior no es aplicable cuando se pretendan crear nuevos requisitos o procedimientos, o bien incorporar especificaciones



más estrictas, en cuyo caso deberá seguirse el procedimiento para la elaboración de las normas oficiales mexicanas.

"Las normas oficiales mexicanas deberán ser revisadas cada 5 años a partir de la fecha de su entrada en vigor, debiendo notificarse al secretariado técnico de la Comisión Nacional de Normalización los resultados de la revisión, dentro de los 60 días naturales posteriores a la terminación del periodo quinquenal correspondiente. De no hacerse la notificación, las normas perderán su vigencia y las dependencias que las hubieren expedido deberán publicar su cancelación en el Diario Oficial de la Federación. La Comisión podrá solicitar a la dependencia dicha cancelación.

"Sin perjuicio de lo anterior, dentro del año siguiente a la entrada en vigor de la norma, el Comité Consultivo Nacional de Normalización o la Secretaría podrán solicitar a las dependencias que se analice su aplicación, efectos y observancia a fin de determinar las acciones que mejoren su aplicación y si procede o no su modificación o cancelación."

Artículo 41. Cuando en los términos del artículo 51 de la ley, la Secretaría solicite dentro del año siguiente a la entrada en vigor de una norma oficial mexicana, a la dependencia competente el análisis de la aplicación, efectos y observancia de la norma oficial mexicana, deberá fundar y motivar su petición."

104. En la normatividad trascrita se precisa como regla general que para la modificación de las normas oficiales mexicanas deberá cumplirse con el procedimiento para su elaboración; pero establece como excepción que cuando no subsistan las causas que motivaron la expedición de una norma oficial mexicana, es posible modificar o cancelar la norma sin seguir el procedimiento para su elaboración; no obstante, tal excepción no se surtirá cuando se pretendan crear nuevos requisitos o procedimientos, o bien incorporar especificaciones más estrictas, en cuyo caso deberá seguirse el procedimiento para la elaboración de las normas oficiales mexicanas. Esto último quiere decir, a su vez, que sí se surte la excepción cuando no se pretenden crear nuevos requerimientos o exigencias, ya que en ese caso se estarán evitando perjuicios a los sectores involucrados.



105. Por otra parte, el artículo 51 dispone que las normas oficiales mexicanas deberán ser revisadas cada cinco años a partir de la fecha de su entrada en vigor y, detalla el procedimiento relativo; asimismo, se prevé el procedimiento para su aplicación, efectos y observancia a fin de determinar las acciones que mejoren su aplicación y si procede o no su modificación o cancelación.

106. Conforme a lo expuesto, este Pleno estima necesario realizar una interpretación histórico-teleológica del artículo 51 de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, por lo que a continuación, se hace referencia a la exposición de motivos presentada al Congreso de la Unión por parte del Ejecutivo Federal, que culminó con la reforma de la disposición normativa aludida, el veinticuatro de diciembre de mil novecientos noventa y seis, en lo que interesa se señaló:

"... Se propone que las dependencias competentes puedan cancelar o modificar normas oficiales mexicanas cuando no subsistan las causas que motivaron su expedición, **siempre que no se pretendan crear nuevos requisitos o procedimientos o incorporar especificaciones más estrictas**, en cuyo caso tendrá que seguirse el procedimiento vigente para la elaboración de las mencionadas normas.

"Al ser fluido el procedimiento de cancelación o modificación de una norma oficial mexicana en los casos mencionados, se evitarían los eventuales perjuicios a los sectores involucrados. ..."

107. De lo expuesto, es posible advertir que la intención del legislador fue hacer fluido el procedimiento de cancelación o modificación de las normas oficiales mexicanas, a efecto de evitar los eventuales perjuicios a los sectores involucrados, siempre y cuando no se pretenda incorporar nuevos requisitos o especificaciones más estrictas.

108. Ahora bien, en el caso que ahora nos ocupa la modificación a la norma oficial mexicana se llevó a cabo bajo las consideraciones siguientes:

"CONSIDERANDO:

"Que el 16 de abril de 2009 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Modificación a la Norma Oficial Mexicana NOM-190-SSA1-1999, Prestación de



servicios de salud. Criterios para la atención médica de la violencia familiar, para quedar como NOM-046-SSA2-2005. Violencia familiar, sexual y contra las mujeres. Criterios para la prevención y atención.

"Que a partir de la publicación de la Ley General de Víctimas el 9 de enero de 2013, se considera necesario la modificación de los numerales 6.4.2.7, 6.4.2.8, 6.6.1 y 6.7.2.9 en el cuerpo de la norma, **a efecto de homologar el contenido de estos numerales a fin de guardar congruencia con los términos establecidos en la Ley General de Víctimas.**

"Que los párrafos segundo y tercero del artículo 51 de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización permiten la modificación de las normas oficiales mexicanas sin seguir el procedimiento para su elaboración, siempre que no se creen nuevos requisitos o procedimientos o bien se incorporen especificaciones más estrictas.

"Que durante la primera sesión ordinaria del Comité Consultivo Nacional de Normalización, celebrada el día 17 de febrero de 2016, se aprobó la modificación a la Norma Oficial Mexicana NOM-190-SSA1-199, Prestación de servicios de salud. Criterios para la atención médica de la violencia familiar, para quedar como NOM-046-SSA2-2005. Violencia familiar, sexual y contra las mujeres. Criterios para la prevención y atención publicada en el Diario Oficial de la Federación el 16 de abril de 2009, de conformidad con el segundo y tercer párrafos del artículo 51 de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización.

"Que la presente modificación se sometió al proceso de mejora regulatoria previsto por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo; **obteniéndose la exención de Manifestación de Impacto Regulatorio por parte de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria** el día 22 de febrero de 2016, en el cual se eximió a esta Dependencia del Ejecutivo Federal de presentar dicha Manifestación, toda vez que el mismo únicamente pretende homologar en la norma con las definiciones actuales contenidas en las disposiciones legales vigentes.

"Que **el presente instrumento ha sido aprobado por el Comité Consultivo Nacional de Normalización de Prevención y Control de Enfermedades**, he tenido a bien expedir y ordenar la publicación de la siguiente: ...".



109. De lo anterior, se advierte que para la modificación de los artículos 6.4.2.7, 6.4.2.8, 6.6.1 y 6.7.2.9 de la NOM-046-SSA2-2005 se consideró que, el objeto de tal modificación, encuadraba en el supuesto de excepción previsto en el segundo y tercer párrafos del artículo 51 de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, toda vez que la reforma aludida consistió en: (I) **lograr que dicha normatividad técnica guardara congruencia** con los términos establecidos en la Ley General de Víctimas; y, (II) **no creó nuevos requisitos**, procedimientos ni se incorporaron especificaciones más estrictas.

110. Asimismo, se desprende que lo anterior fue aprobado por el Comité Consultivo Nacional de Normalización de Prevención y Control de Enfermedades y que la modificación se sometió al proceso de mejora regulatoria previsto por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, obteniendo la exención de manifestación de impacto regulatorio por parte de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria, bajo las consideraciones siguientes:

"Sobre el particular, una vez analizado el anteproyecto y con fundamento en los artículos 69-E, fracción II, 69-G y 69-H, segundo párrafo, de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (LFPA), esta comisión exime a la SSA de presentar la MIR correspondiente, toda vez que el mismo únicamente tiene por objeto homologar los términos establecidos en la norma en trato con las definiciones actuales contenidas en las disposiciones legales vigentes. Particularmente, el ante proyecto en comento prevé cambio de redacción, sustituyendo en los numerales 6.4.2.7, 6.4.2.8, 6.5.1, 6.6.1 y 6.7.2.9 el término de 'aborto médico' por procedimiento de interrupción voluntaria del embarazo; lo anterior, a fin de guardar congruencia con los términos establecidos en la Ley General de Víctimas.

"Bajo esa tesitura, toda vez que las disposiciones contenidas en el anteproyecto únicamente tienen como propósito armonizar los términos y conceptos de la normatividad vigente, sin obligar a los particulares al cumplimiento de nuevos requerimientos o cargas administrativas, y sin alterar en ningún sentido sus derechos adquiridos, es posible determinar que la emisión de la propuesta regulatoria no les generará costos de cumplimiento.

"Aunado a lo anterior, esta comisión observa que, derivado de la información presentada por la SSA en el formato de solicitud de exención de MIR, con



la emisión del anteproyecto no se crean nuevas obligaciones y/o sanciones para los particulares o se hacen más estrictas las existentes, **no se modifican o crean trámites que signifiquen mayores cargas administrativas o costos de cumplimiento para los particulares, no se reducen o restringen prestaciones o derechos para los particulares y no se establece o modifican definiciones, clasificaciones, metodologías, criterios, caracterizaciones o cualquier otro término de referencia, afectando derechos, obligaciones, prestaciones o trámites de los particulares.**⁴⁶

111. En ese sentido, uno de los aspectos a analizar en este apartado consiste en determinar si la modificación de la norma oficial mexicana en cuestión se llevó a cabo conforme a lo establecido en la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, en concreto, si se actualizó o no, el supuesto de excepción previsto en los párrafos segundo y tercero del artículo 51 de esa normatividad.⁴⁷

112. A efecto de verificar lo anterior, es preciso advertir la evolución normativa de esta norma oficial mexicana, lo cual se analiza a continuación:

113. El ocho de marzo del año dos mil, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Norma Oficial Mexicana NOM-190-SSA1-1999, Prestación de servicios de salud. Criterios para la atención médica de la violencia familiar; al respecto, se señaló que **el objeto** de dicha normatividad es establecer los criterios a observar en la atención médica y la orientación, que se proporciona a las y los usuarios que se encuentren involucrados en situaciones de violencia familiar;

⁴⁶ Consultable en la página oficial de la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria: <https://cofemermir.gob.mx/expedientes/18396>, consultado el treinta de septiembre de dos mil veintiuno.

⁴⁷ Este análisis respecto a si se respetó o no el procedimiento de elaboración o modificación de diversas normas oficiales mexicanas, previsto en la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, se ha realizado por este Tribunal Pleno en las controversias constitucionales siguientes:

a. CC 54/2009, resuelta en sesión de veintisiete de mayo de dos mil diez, por mayoría de diez votos de los señores Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Gudiño Pelayo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Silva Meza y presidente Ortiz Mayagoitia; el señor Ministro Aguirre Anguiano votó en contra.

b. CC 34/2010, resuelta el veintinueve de enero de dos mil trece, por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Silva Meza.



además, por lo que ve al **campo de aplicación de la norma**, se determinó que ésta es de observancia obligatoria para todos los prestadores de servicios de salud de los sectores público, social y privado que componen el Sistema Nacional de Salud.

114. Un caso paradigmático que dio lugar a que se modificara esta norma oficial mexicana, es la petición 161-02, resuelta por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, mediante el informe No. 21/07, de nueve de marzo de dos mil siete, el cual culminó con un acuerdo de solución amistosa entre Paulina del Carmen Ramírez Jacinto y el Estado Mexicano, pues se reconoció la violación de los derechos humanos de la solicitante por parte de autoridades estatales, derivado de los siguientes hechos:

a) El treinta y uno de julio de mil novecientos noventa y nueve, cuando la peticionaria tenía catorce años de edad, fue víctima de una violación sexual perpetrada en su domicilio, lo cual resultó en un embarazo. El hecho fue denunciado el mismo día ante la Agencia del Ministerio Público y conforme a lo dispuesto en el artículo 136 del Código Penal de Baja California,⁴⁸ solicitaron la autorización correspondiente para llevar a cabo la interrupción del embarazo.

b) En principio el Ministerio Público se rehusó a dar la autorización y fue hasta el tres de septiembre de mil novecientos noventa y nueve que se otorgó la autorización para que la intervención fuera realizada en un hospital del sector público.

c) En el Hospital General de Mexicali le dieron cita para el uno de octubre de dicho año; sin embargo, el personal de salud manifestó diversas excusas para no llevar a cabo el procedimiento solicitado, incluso se intentó disuadir a la víctima y a su madre de no llevar a cabo la interrupción del embarazo por medio de un sacerdote católico y personas ajenas a los servicios de salud.

⁴⁸ "El aborto no será punible: I. ..., II. ..., Cuando el embarazo sea resultado de una violación ..., siempre que el aborto se practique dentro del término de noventa días de la gestación y el hecho haya sido denunciado, caso en el cual bastará con la comprobación de los hechos por parte del Ministerio Público para autorizar su práctica."



d) El quince de octubre del año referido, momentos antes de iniciar el procedimiento médico, el director del hospital general se reunió con la madre de Paulina para exponerle los supuestos riesgos de la intervención y que si la menor de edad moría, sería responsabilidad de su madre, por lo que las peticionarias sostienen que se logró generar miedo en la madre y, por ende, no se llevó a cabo la interrupción del embarazo.

115. Algunas de las consideraciones más relevantes de dicho acuerdo de solución amistosa son:

"14. Las peticionarias alegan que el caso de Paulina del Carmen Ramírez Jacinto es representativo de un sin número de niñas y mujeres que se han visto obligadas a ser madres como consecuencia de una violación sexual, debido a que han sido obstaculizadas por parte de autoridades estatales de ejercer un derecho legítimo reconocido en la legislación mexicana.

"Asimismo, al no existir en la legislación interna una reglamentación que permita a las víctimas de violación sexual ejercer su derecho a interrumpir un embarazo, se les impone la continuación y culminación de un embarazo forzado, que en el caso de niñas constituye un embarazo de alto riesgo.

"...

"19. La Convención de Belém do Pará establece que las víctimas de violencia sexual tienen derecho al reconocimiento, goce, ejercicio y protección de todos sus derechos humanos, incluyendo los civiles, políticos, económicos, sociales y culturales consagrados en los instrumentos regionales e internacionales de protección a los derechos humanos. La comisión subraya asimismo, que el pleno goce de los derechos humanos de las mujeres no es posible de alcanzar sin un acceso oportuno a servicios integrales de atención en salud, así como a información y educación en la materia. La CIDH también observa que la salud de las víctimas de violencia sexual debe ocupar un lugar prioritario en las iniciativas legislativas y en las políticas y programas de salud de los Estados."

116. Aunado a lo anterior, cabe destacar que en dicho acuerdo de solución amistosa, el Estado Mexicano se comprometió a lo siguiente:



"1. Realizar una encuesta nacional con representatividad estatal para evaluar la aplicación de la NOM 190-SSA1-1999 relativa a la atención médica a la violencia familiar, así como el avance en la instrumentación del Programa Nacional de Prevención y Atención a la Violencia Familiar, Sexual y contra las Mujeres.

"2. Actualizar la norma oficial antes mencionada, para ampliar su objetivo y ámbito de aplicación e incluir explícitamente el abordaje a la violencia sexual que ocurre fuera del contexto familiar. Para tal fin se pondrá a disposición de las peticionarias el anteproyecto de modificación de la norma citada para que hagan los comentarios que consideren oportunos al Comité Consultivo Nacional de Normalización, de Prevención y Control de Enfermedades.

"3. Elaborar y entregar un comunicado de la Secretaría de Salud Federal a los servicios estatales de salud y a otras entidades del sector, con el propósito de fortalecer la garantía de no repetición de violaciones al derecho de las mujeres a la interrupción legal del embarazo, mismo que se enviará a más tardar durante la segunda quincena de marzo de 2006.

"4. Por medio del Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva realizará una revisión de libros, artículos científicos indexados, tesis de postgrado e informes documentados de gobierno y organizaciones civiles sobre el tema del aborto en México, a efecto de lograr un diagnóstico de la información existente."

117. De los compromisos establecidos en dicho acuerdo de solución amistosa, resulta trascendente hacer énfasis en el punto tercero, respecto del fortalecimiento de las **garantías de no repetición** de violaciones a los derechos de las mujeres o personas con capacidad de gestar, a la libertad sobre sus personas y su maternidad y la correspondiente interrupción legal del embarazo. Dichas medidas, tienen como principal objetivo la no repetición de los hechos que ocasionaron la violación, las cuales pueden incluir capacitaciones, reformas legislativas, adopción de medidas de derecho interno, entre otras.⁴⁹

⁴⁹ Calderón Gamboa, Jorge, "La reparación integral de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, estándares aplicables al nuevo paradigma mexicano", Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México, 2013, 1a. Ed., página 186.



118. Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que en casos en los que se configura un patrón recurrente, las garantías de no repetición adquieren una mayor relevancia como medida de reparación, a fin de que hechos similares no se vuelvan a repetir y contribuyan a la prevención.

119. Asimismo, dicho Tribunal Interamericano ha interpretado que la adecuación de la normatividad interna a los parámetros establecidos en la Convención, implica la adopción de medidas en dos vertientes, a saber: I) la supresión de las normas y prácticas de cualquier naturaleza que entrañen violación a las garantías previstas en la Convención o que desconozcan los derechos allí reconocidos u obstaculicen su ejercicio; y, II) la expedición de normas y el desarrollo de prácticas conducentes a la efectiva observancia de dichas garantías. La primera vertiente se satisface con la reforma, la derogación, o la anulación, de las normas o prácticas que tengan esos alcances, según corresponda. La segunda, obliga al Estado a prevenir la recurrencia de violaciones a los derechos humanos y, por eso, debe adoptar todas las medidas legales, administrativas y de otra índole que sean necesarias para evitar que hechos similares vuelvan a ocurrir en el futuro.⁵⁰

120. Posteriormente, el dieciséis de abril de dos mil nueve, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Modificación a la Norma Oficial Mexicana NOM-190-SSA1-1999, Prestación de servicios de salud. Criterios para la atención médica de la violencia familiar, para quedar como NOM-046-SSA2-2005. Violencia familiar, sexual y contra las mujeres. Criterios para la prevención y atención, en la parte que interesa se estableció:

"La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos tutela garantías y derechos específicos que se refieren a la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres y al establecimiento de condiciones para el desarrollo y desenvolvimiento de los individuos, las familias, las comunidades y los pueblos indígenas.

⁵⁰ Caso Salvador Chiriboga Vs. Ecuador, sentencia de 6 de mayo de 2008 (Excepción Preliminar y Fondo), párrafo 122.



"De este contexto se establece el derecho a la protección a la salud y la plena igualdad jurídica de los hombres y las mujeres. No obstante, subsisten aún profundas inequidades entre ellos, que propician situaciones de maltrato y violencia hacia los grupos en condición de vulnerabilidad en función del género, la edad, la condición física o mental, la orientación sexual u otros factores, que se manifiestan cotidianamente.

"Por su alta prevalencia, efectos nocivos e incluso fatales, la violencia familiar y sexual es un problema de salud pública que representa un obstáculo fundamental para la consolidación efectiva de formas de convivencia social, democrática y con pleno ejercicio de los derechos humanos.

"Su magnitud y repercusiones, documentados a través de encuestas e investigaciones, no deben minimizarse. El espectro de daños a la salud se da tanto en lo biológico –desde retraso en el crecimiento de origen no orgánico, lesiones que causan discapacidad parcial o total, pérdida de años de vida saludable, ITS/VIH/SIDA, hasta la muerte–, como en lo psicológico y en lo social, pues existe un alto riesgo de perpetuación de conductas lesivas, desintegración familiar, violencia social e improductividad.

"La violencia familiar se ejerce tanto en el ámbito privado como público, a través de manifestaciones del abuso de poder que dañan la integridad del ser humano.

"Si bien cualquier persona puede ser susceptible de sufrir agresiones por parte del otro, las estadísticas apuntan hacia niños, niñas y mujeres como sujetos que mayoritariamente viven situaciones de violencia familiar y sexual. En el caso de niños y niñas, ésta es una manifestación del abuso de poder en función de la edad, principalmente, mientras que en el caso de las mujeres, el trasfondo está en la inequidad y el abuso de poder en las relaciones de género. La violencia contra la mujer, tanto la familiar como la ejercida por extraños, está basada en el valor inferior que la cultura otorga al género femenino en relación con el masculino y la consecuente subordinación de la mujer al hombre.

"El reto es coadyuvar a la prevención, detección, atención, disminución y erradicación de la violencia familiar y sexual.



"Para combatir la violencia y promover la convivencia pacífica, es necesario fomentar relaciones de equidad entre las personas, mediante la construcción de una cultura basada en el reconocimiento y respeto de los derechos humanos.

"Asimismo, se requiere realizar nuevas investigaciones en el tema que permitan profundizar en el conocimiento de las características del problema para estar en condiciones de afrontarlo mejor, de diseñar o reforzar políticas públicas y tomar decisiones para la prevención y atención integral de las y los involucrados.

"Con la elaboración de esta norma oficial mexicana, el Gobierno de México da cumplimiento a los compromisos adquiridos en los foros internacionales en materia de la eliminación de todas las formas de violencia, especialmente la que ocurre en el seno de la familia y contra la mujer, que se encuentran plasmados en la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (Asamblea General de las Naciones Unidas, 1979); Convención sobre los Derechos del Niño (Asamblea General de las Naciones Unidas, 1989); Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (23-mayo-1969); Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer (Asamblea General de las Naciones Unidas, 1993); Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer "Convención de Belem do Pará" (OEA, 1994); Convención Americana sobre Derechos Humanos (San José de Costa Rica, 1969); y Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Asamblea General de las Naciones Unidas, 1966).

"1. Objetivo.

"La presente norma oficial mexicana tiene por objeto establecer los criterios a observar en la detección, prevención, atención médica y la orientación que se proporciona a las y los usuarios de los servicios de salud en general y en particular a quienes se encuentren involucrados en situaciones de violencia familiar o sexual, así como en la notificación de los casos.

"2. Campo de aplicación.

"Esta norma oficial mexicana es de observancia obligatoria para las instituciones del Sistema Nacional de Salud, así como para los y las prestadoras de ser-



vicios de salud de los sectores público, social y privado que componen el Sistema Nacional de Salud. Su incumplimiento dará origen a sanción penal, civil o administrativa que corresponda, conforme a las disposiciones legales aplicables."

121. Del apartado de introducción, y de los puntos 1 y 2 de la NOM-046-SSA2-2005 Violencia familiar, sexual y contra las mujeres. Criterios para la prevención y atención, se advierte que las causas⁵¹ que motivaron la creación de ésta, son:

a. Establecer los criterios a observar en la detección, prevención, atención médica y la orientación que se proporciona a las y los usuarios de los servicios de salud en general y en particular a quienes se encuentren involucrados en situaciones de violencia familiar o sexual, así como en la notificación de los casos.

b. Prevenir, detectar, atender, disminuir y erradicar la violencia familiar y sexual en contra de niños, niñas y mujeres.

c. Cumplir los compromisos establecidos en la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer; Convención sobre los Derechos del Niño; Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados; Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer; Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer "Convención de Belem do Pará"; Convención Americana sobre Derechos Humanos; y Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

122. Ahora bien, a efecto de determinar si previo a la modificación de dos mil dieciséis de la normatividad impugnada subsistían o no la totalidad de las causas, o el mismo entendimiento de las razones para la expedición de la norma oficial mexicana que nos ocupa, es necesario conocer el texto anterior de los artículos modificados y el texto vigente, lo cual se aprecia en el siguiente cuadro:

⁵¹ El Diccionario de la Real Academia Española define "causa" como:

"1. f. Aquello que se considera como fundamento u origen de algo.

"2. f. Motivo o razón para obrar."

Consultado en la página de internet: <https://dle.rae.es/causa>, el quince de mayo de dos mil veinte.



Texto anterior de la NOM	Modificaciones impugnadas
<p>"6.4.2.7. En caso de embarazo por violación, y previa autorización de la autoridad competente, en los términos de la legislación aplicable, las instituciones públicas prestadoras de servicios de atención médica, deberán prestar servicios de aborto médico a solicitud de la víctima interesada, en caso de ser menor de edad, a solicitud de su padre y/o su madre, o a falta de éstos, de su tutor o conforme a las disposiciones jurídicas aplicables.</p> <p>En todos los casos se deberá brindar a la víctima, en forma previa a la intervención médica, información completa sobre los posibles riesgos y consecuencias del aborto, a efecto de garantizar que la decisión de la víctima sea una decisión informada conforme a las disposiciones aplicables.</p> <p>Se deberá respetar la objeción de conciencia del personal médico y de enfermería encargados del procedimiento.</p> <p>Las instituciones públicas prestadoras de servicios de atención médica federales deberán sujetarse a las disposiciones federales aplicables.</p>	<p>"6.4.2.7. En caso de embarazo por violación, las instituciones públicas prestadoras de servicios de atención médica, deberán prestar servicios de interrupción voluntaria del embarazo en los casos permitidos por ley, conforme a lo previsto en las disposiciones jurídicas de protección a los derechos de las víctimas, previa solicitud por escrito bajo protesta de decir verdad de la persona afectada de que dicho embarazo es producto de violación; en caso de ser menor de 12 años de edad, a solicitud de su padre y/o su madre, o a falta de éstos, de su tutor o conforme a las disposiciones jurídicas aplicables. El personal de salud que participe en el procedimiento de interrupción voluntaria del embarazo no estará obligado a verificar el dicho de la solicitante, entendiéndose su actuación, basada en el principio de buena fe a que hace referencia el artículo 5, de la Ley General de Víctimas.</p> <p>En todos los casos se deberá brindar a la víctima, en forma previa a la intervención médica, información completa sobre los posibles riesgos y consecuencias del procedimiento a que se refiere el párrafo anterior, a efecto de garantizar que la decisión de la víctima sea una decisión informada conforme a las disposiciones aplicables.</p> <p>Se deberá respetar la objeción de conciencia del personal médico y de enfermería encargados del procedimiento.</p> <p>Las instituciones públicas prestadoras de servicios de atención médica federales deberán sujetarse a las disposiciones federales aplicables.</p>



6.4.2.8. Para los efectos establecidos en el numeral 6.4.2.7, las instituciones públicas de atención médica, deberán contar con médicos y enfermeras capacitados **en procedimientos de aborto médico** no objetores de conciencia. Si en el momento de la solicitud de atención no se pudiera prestar el servicio de manera oportuna y adecuada, se deberá referir de inmediato a la usuaria, a una unidad de salud que cuente con este tipo de personal y con infraestructura de atención con calidad.

6.6.1. Corresponde a las y los prestadores de servicios de salud informar a la persona afectada sobre su derecho a denunciar los hechos de violencia que se presenten, la existencia de centros de apoyo disponibles, así como los pasos a seguir para acceder a los servicios de atención, protección y defensa para quienes sufren de violencia familiar o sexual, facilitando y respetando la autonomía en sus decisiones e invitando a continuar el seguimiento médico, psicológico y de trabajo social.

6.7.2.9. Anticoncepción de emergencia y **aborto médico** conforme a la legislación correspondiente."

6.4.2.8. Para los efectos establecidos en el numeral 6.4.2.7, las instituciones públicas de atención médica, deberán contar con médicos y enfermeras capacitados no objetores de conciencia. Si en el momento de la solicitud de atención no se pudiera prestar el servicio de manera oportuna y adecuada, se deberá referir de inmediato a la usuaria, a una unidad de salud que cuente con este tipo de personal y con infraestructura de atención con calidad.

6.6.1. Corresponde a las y los prestadores de servicios de salud informar a la persona afectada sobre su derecho a denunciar los hechos de violencia que se presenten, **así como de la existencia de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas y de las Comisiones Ejecutivas de las entidades federativas o sus equivalentes** y de los centros de apoyo disponibles, **responsables de orientar a las víctimas sobre los** pasos a seguir para acceder a los servicios de atención, protección y defensa para quienes sufren de violencia familiar o sexual, facilitando y respetando la autonomía en sus decisiones e invitando a continuar el seguimiento médico, psicológico y de trabajo social.

6.7.2.9. Anticoncepción de emergencia e **interrupción voluntaria del embarazo**, conforme a la legislación correspondiente."

123. De la comparativa anterior, se advierte que previo a la modificación impugnada, la NOM-046-SSA2-2005 hacía referencia al procedimiento que consiste en la terminación del embarazo realizada por personal médico, como aborto médico, y que en los casos de embarazos por violación, las víctimas necesitaban una autorización de la autoridad competente a efecto de que las instituciones de salud pública pudieran otorgar ese servicio de emergencia, consistente en la terminación del embarazo.



124. Asimismo, dicha normatividad preveía que en caso de que la víctima fuera menor de edad, además de requerir autorización judicial, era necesario que la solicitud de interrupción del embarazo se realizara por su padre y/o su madre, o a falta de éstos, de su tutor o conforme a las disposiciones jurídicas aplicables.

125. Conforme a lo expuesto, este Tribunal Pleno considera que previo a la modificación de la norma oficial mexicana aludida, ya no subsistían todas las causas por las que fue creada la norma oficial mexicana aludida, o su mismo entendimiento, pues específicamente los requisitos consistentes en la necesidad de una autorización judicial para que los servicios de salud brindaran el servicio de interrupción del embarazo, o que fuera necesaria la autorización del padre o la madre, **constituían en realidad una forma de violencia y discriminación en contra de las niñas y mujeres, o personas con capacidad de gestar, víctimas de violación**, debido a que cuando las mujeres solicitan servicios específicos que sólo ellas requieren, como la interrupción del embarazo, la negación de dichos servicios y las barreras que restringen o limitan su acceso, constituyen actos de discriminación⁵² y una violación al derecho a la igualdad ante la ley.⁵³

126. Aunado a ello, otra razón de importancia fundamental es que los referidos requisitos para que las mujeres o personas con capacidad de gestar accedieran al servicio de interrupción del embarazo contrariaban lo dispuesto en diversas disposiciones de la Ley General de Víctimas, lo cual se explica a continuación.

127. La Ley General de Víctimas, publicada en el Diario Oficial de la Federación el nueve de enero de dos mil trece, atendió al régimen transitorio de la

⁵² Recomendación General 24 del Comité para la Eliminación de todas las formas de Discriminación, párrafo 11.

⁵³ Cfr. Amparo en revisión 1388/2015, resuelto el **quince de mayo de dos mil diecinueve** por la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Norma Lucía Piña Hernández y Luis María Aguilar Morales, quienes se reservaron el derecho a formular voto concurrente; Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (ponente), y Juan Luis González Alcántara Carrancá, presidente de la Primera Sala, quien se reservó el derecho a formular voto concurrente, página 54.



reforma constitucional en materia de derechos humanos de diez de junio de dos mil once, cuyo artículo segundo transitorio establece:

"La ley a que se refiere el tercer párrafo del artículo 1o. constitucional sobre reparación deberá ser expedida en un plazo máximo de un año contando a partir de la entrada en vigor del presente decreto."

128. En el dictamen de la Cámara de Origen se consideró conveniente denominar a la iniciativa correspondiente como Ley General de Víctimas, debido a que contempla la protección, atención y reparación integral de los derechos de las víctimas en general, ya sea de delitos como de violaciones a derechos humanos; complementando, además, la legislación especializada adoptada en la materia con el objetivo de brindar mayor protección a las víctimas, de forma que con una legislación general se armonizan los Códigos de Procedimientos Penales, así como toda legislación especializada enfocada en atender algunos fenómenos delictivos como la trata de personas o los secuestros y las violaciones de derechos humanos.⁵⁴

129. Asimismo, en el referido dictamen, se hizo referencia a que una ley general distribuye competencias a la Federación, a los Estados, al entonces Distrito Federal y Municipios; aunado a que define las responsabilidades de todas las dependencias e instancias de los tres poderes que participan, de conformidad con sus propias atribuciones, en la aplicación de los componentes de la ley.⁵⁵

130. Este Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 119/2008, señaló que en el sistema constitucional mexicano existen materias exclusivas de un nivel de gobierno y otras que son concurrentes entre dos. En casos de concurrencia, la Constitución establece que tienen que ser el Congreso de la Unión el que distribuya los distintos aspectos de la materia entre los diversos órganos legislativos. Esta distribución se hace mediante leyes marco o generales,

⁵⁴ Dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia, Gobernación y de Estudios Legislativos, segunda, a la iniciativa con proyecto de Decreto para expedir la Ley General de Víctima, veinticuatro de abril de dos mil doce, página 48.

⁵⁵ Ídem.



que contemplan la materia penal, de educación, salud, seguridad, asentamientos humanos, protección ambiental, protección civil, deporte, turismo, pesca y acuicultura, sociedades cooperativas y cultura; si bien existe una competencia constitucional genérica para legislar, también existe una competencia específica que deriva de una ley.⁵⁶

131. En ese sentido, se determinó que en estas materias tanto el Congreso de la Unión como los órganos legislativos locales son constitucionalmente competentes para legislar. Pero, para saber qué aspecto de esa materia debe normar cada órgano legislativo, debe atenderse a lo dispuesto por la ley general.

132. De lo expuesto, se advierte la importancia de que toda la legislación en materia concurrente, como las normas oficiales mexicanas y en el caso que nos ocupa la NOM-046-SSA2-2005, se ajusten a lo dispuesto en las leyes generales de las materias respectivas, como en el caso, lo es la Ley General de Salud y la Ley General de Víctimas.

133. Una vez precisado que la materia de salud es concurrente, ahora interesa verificar si conforme a lo referido por el subsecretario de Prevención y Promoción de la Salud de la Secretaría de Salud y presidente del Comité Consultivo Nacional de Normalización de Prevención y Control de Enfermedades, el proceso de modificación de la norma oficial mexicana que nos ocupa, guarda congruencia con lo dispuesto en la Ley General de Víctimas, pues precisamente se advierte que ese fue el propósito fundamental de las modificaciones impugnadas, adecuarla armónicamente con lo dispuesto en esa ley general, para reconocer el derecho de las víctimas de acceder a los servicios de emergencia médica.

134. En principio, se advierte que la Ley General de Víctimas, establece en sus artículos 30, fracción IX, 32, 33, 34 y 35 lo siguiente:

⁵⁶ Cfr. Acción de inconstitucionalidad 119/2008, resuelta el tres de septiembre de dos mil nueve, por el Pleno de este Alto Tribunal, por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Góngora Pimentel, Gudiño Pelayo, Sánchez Cordero de García Villegas, Silva Meza y presidente Ortiz Mayagoitia. Los señores Ministros Azuela Güitrón y Valls Hernández no asistieron la sesión, por encontrarse cumpliendo con una comisión oficial y gozando de su periodo vacacional, respectivamente.



"**Artículo 30.** Los servicios de emergencia médica, odontológica, quirúrgica y hospitalaria consistirán en:

"...

"IX. Servicios de interrupción voluntaria del embarazo en los casos permitidos por ley, con absoluto respeto de la voluntad de la víctima, y"

"**Artículo 32.** La comisión ejecutiva definirá y garantizará la creación de un Modelo de Atención Integral en Salud con enfoque psicosocial, de educación y asistencia social, el cual deberá contemplar los mecanismos de articulación y coordinación entre las diferentes autoridades obligadas e instituciones de asistencia pública que conforme al reglamento de esta ley presten los servicios subrogados a los que ella hace referencia. Este modelo deberá contemplar el servicio a aquellas personas que no sean beneficiarias de un sistema de prestación social o será complementario cuando los servicios especializados necesarios no puedan ser brindados por el sistema al cual pertenece."

"**Artículo 33.** Los gobiernos federal y de las entidades federativas, a través de sus organismos, dependencias y entidades de salud pública, así como aquellos municipios que cuenten con la infraestructura y la capacidad de prestación de servicios, en el marco de sus competencias serán las entidades obligadas a otorgar el carnet que identifique a las víctimas ante el sistema de salud, con el fin de garantizar la asistencia y atención urgentes para efectos reparadores."

"**Artículo 34.** En materia de asistencia y atención médica, psicológica, psiquiátrica y odontológica, la víctima tendrá todos los derechos establecidos por la Ley General de Salud para los usuarios de los servicios de salud, y tendrá los siguientes derechos adicionales:

(Reformada, D.O.F. 3 de enero de 2017)

"I. A que se proporcione gratuitamente atención médica y psicológica permanente de calidad en cualquiera de los hospitales públicos federales, de las entidades federativas y municipales, de acuerdo a su competencia, cuando se trate de lesiones, enfermedades y traumas emocionales provenientes del delito o de la violación a los derechos humanos sufridos por ella. Estos servicios se brindarán



de manera permanente, cuando así se requiera, y no serán negados, aunque la víctima haya recibido las medidas de ayuda que se establecen en la presente ley, las cuales, si así lo determina el médico, se continuarán brindando hasta el final del tratamiento;

(Reformada, D.O.F. 3 de enero de 2017)

"II. Los gobiernos federal y de las entidades federativas, a través de sus organismos, dependencias y entidades de salud pública, así como aquellos municipios que cuenten con la infraestructura y la capacidad de prestación de servicios, en el marco de sus competencias deberán otorgar citas médicas en un periodo no mayor a ocho días, a las víctimas que así lo soliciten, **salvo que sean casos de atención de emergencia en salud, en cuyo caso la atención será inmediata;**

"III. Una vez realizada la valoración médica general o especializada, según sea el caso, y la correspondiente entrega de la fórmula médica, se hará la entrega inmediata de los medicamentos a los cuales la víctima tenga derecho y se le canalizará a los especialistas necesarios para el tratamiento integral, si así hubiese lugar;

"IV. Se le proporcionará material médico quirúrgico, incluida prótesis y demás instrumentos o aparatos que requiera para su movilidad conforme al dictamen dado por el médico especialista en la materia así como los servicios de análisis médicos, laboratorios e imágenes diagnósticas y los servicios odontológicos reconstructivos que requiera por los daños causados como consecuencia del hecho punible o la violación a sus derechos humanos;

"V. Se le proporcionará atención permanente en salud mental en los casos en que, como consecuencia del hecho victimizante, quede gravemente afectada psicológica y/o psiquiátricamente, y

"VI. La atención materno-infantil permanente cuando sea el caso incluyendo programas de nutrición.

(Adicionado, D.O.F. 3 de enero de 2017)

"No podrá negarse la garantía de ejercer los derechos que protege este artículo a ninguna víctima que se encuentre fuera de su jurisdicción de derechohabientes."



(Reformado, D.O.F. 3 de mayo de 2013)

"Artículo 35. A toda víctima de violación sexual, o cualquier otra conducta que afecte su integridad física o psicológica, se le garantizará el acceso a los servicios de anticoncepción de emergencia y de interrupción voluntaria del embarazo en los casos permitidos por la ley, con absoluto respeto a la voluntad de la víctima; asimismo, se le realizará práctica periódica de exámenes y tratamiento especializado, durante el tiempo necesario para su total recuperación y conforme al diagnóstico y tratamiento médico recomendado; en particular, se considerará prioritario para su tratamiento el seguimiento de eventuales contagios de enfermedades de transmisión sexual y del virus de inmunodeficiencia humana.

"En cada una de las entidades públicas que brinden servicios, asistencia y atención a las víctimas, se dispondrá de personal capacitado en el tratamiento de la violencia sexual con un enfoque transversal de género."

135. De la normatividad transcrita, en lo que interesa, se advierte que la interrupción del embarazo, en los casos permitidos por la ley, constituye un servicio de **emergencia médica**, por lo que la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas junto con las autoridades sanitarias correspondientes de cada entidad federativa, establecerán un Modelo de Atención Integral en Salud con enfoque psicosocial, de educación y asistencia social.

136. Además, se establece que los organismos, dependencias y entidades de salud pública, tanto del Gobierno Federal como de las entidades federativas, atendiendo a sus capacidades y en el marco de sus competencias deberán otorgar a las víctimas citas médicas en un periodo no mayor a ocho días, pero **tratándose de casos cuya atención constituya una emergencia en salud, la atención será inmediata**; sin que pueda negarse la atención a ninguna víctima que se encuentre fuera de su jurisdicción como derechohabientes.

137. El último de los artículos citados establece que a toda víctima de violación sexual, o cualquier otra conducta que afecte su integridad física o psicológica, se le garantizará el acceso a los servicios de anticoncepción de emergencia y de interrupción voluntaria del embarazo en los casos permitidos por la ley, con absoluto respeto a la voluntad de la víctima.



138. Conforme a lo reseñado, se advierte claramente que los casos de embarazos por violación son emergencias médicas que se deben atender de forma inmediata y que las instituciones de salud pública están obligadas a garantizar a las víctimas el acceso a los servicios de anticoncepción de emergencia y de interrupción voluntaria del embarazo, en los casos permitidos por la ley, por lo que el hecho de que previo a la modificación de la NOM-046-SSA2-2005 se requiriera a las víctimas autorización por parte de las autoridades correspondientes; y, en caso de menores de edad, autorización de los padres, contravenía frontalmente lo dispuesto en los artículos 30, 34, fracción II y 35 de la Ley General de Víctimas, pues esto impedía que la atención a un servicio de emergencia se pudiera llevar de forma inmediata.

139. El **entendimiento anterior** de cómo se debían llevar a cabo esos servicios de emergencia médica **dejó de subsistir** y condujo a la necesidad imperiosa de que fuera modificada la norma oficial mexicana que nos ocupa, pues antes de ello es claro que la norma **contravenía frontalmente la Constitución Federal**.

140. Al cambiar el entendimiento, con motivo del reconocimiento de libertades y derechos, varió entonces el estatus de los requisitos, lo que tuvo una incidencia directa en que resultara innecesario llevar a cabo el procedimiento a que se refiere el artículo 51 de la Ley Federal de Metrología (sic), ello bajo la interpretación a contrario sensu de su párrafo tercero, que establece que cuando se pretendan crear nuevos requisitos o procedimientos, o bien incorporar especificaciones más estrictas, deberá seguirse el procedimiento para la elaboración de las normas oficiales mexicanas.

141. Ciertamente, en el caso, lo que sucedió con la modificación de la norma oficial impugnada fue justamente que se eliminaron requisitos (no crea un trámite, ni un requisito adicional ni un procedimiento más gravoso para los particulares), lo que incidió de forma determinante en que se actualizara una excepción a la regla en el sentido de que para modificar las normas oficiales mexicanas deba cumplirse con el procedimiento para su elaboración [primer párrafo del artículo 51 de la Ley Federal de Metrología (sic)], pues la modificación fue en beneficio de los particulares, concretamente de las víctimas de violación sexual para que puedan



acceder a los servicios de emergencia de forma inmediata, modificación cimentada en el reconocimiento y entendimiento claro de los derechos.

142. Así, la variación de la norma oficial mexicana en beneficio de las víctimas resultaba impostergable, atendiendo a las resoluciones y recomendaciones internacionales, así como a las decisiones que ha adoptado esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en torno a su protección, sin que entonces, ese nuevo entendimiento, o reconocimiento de libertades y derechos condujera a la necesidad de llevar a cabo el procedimiento que se contempla para la elaboración de las normas oficiales mexicanas. En suma, además de que cambió o dejó de subsistir el entendimiento primigenio que se tenía sobre las causas que motivaron la expedición de la norma oficial mexicana, se eliminaron requisitos de dicha norma, lo que, desde luego, como se ha dicho, constituye también una excepción a la obligación de llevar a cabo el procedimiento citado.

143. Ciertamente, son varios precedentes los que dan luz sobre ello, a continuación se mencionan algunos, entre los cuales resultará fundamental invocar, la acción de inconstitucionalidad 148/2017,⁵⁷ ya que en ella este Pleno hizo recientemente un examen profundo no sólo de los precedentes de este Alto Tribunal, sino de las más altas decisiones que al respecto han emitido diversos Tribunales Constitucionales en el mundo, así como Tribunales Internacionales de Derechos Humanos; y, para los efectos que interesan en esta controversia, se interpretó, entre otros, el artículo 4o. constitucional como **piedra fundacional del derecho a decidir**, dado que en su párrafo segundo establece de forma expresa la prerrogativa de que "toda persona tiene derecho a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y el espaciamiento de sus hijos" cuya lectura de forma conjunta con la dignidad humana, la autonomía, el libre desarrollo de la personalidad, la igualdad jurídica, el derecho a la salud (psicológica y física) y la libertad reproductiva, conduce inequívocamente al reconocimiento de

⁵⁷ Acción de inconstitucionalidad 148/2017 promovida por el subprocurador de Asuntos Jurídicos de la entonces Procuraduría General de la República, en contra de los artículos 13, apartado A, 195, 196 y 224, fracción II, del Código Penal del Estado de Coahuila de Zaragoza, contenidos en el Decreto 990, publicado en el correspondiente Periódico Oficial el veintisiete de octubre de dos mil diecisiete. Resuelta por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el siete de septiembre de dos mil veintiuno, bajo la ponencia del Ministro Luis María Aguilar Morales.



tal prerrogativa, como se verá en líneas posteriores, sin dejar de considerar antes diversos precedentes de las Salas de este Alto Tribunal.

144. La Segunda Sala de este Alto Tribunal, al resolver el amparo en revisión 601/2017, señaló que las autoridades médicas incurren en una conculcación grave de derechos humanos al negar la realización de la interrupción del embarazo cuando el producto es consecuencia directa de una violación sexual, puesto que se contraviene al espíritu propio del artículo 1o. constitucional, en virtud de que la negativa se constituye como un acto violatorio de derechos humanos al permitir la continuación de la consecuencia de una agresión sexual sufrida por una menor de edad.⁵⁸

145. Por su parte, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el amparo en revisión 1388/2015,⁵⁹ se pronunció respecto a este tema, en los casos de interrupción del embarazo por razones de salud, en cuanto a que este tiene como finalidad esencial restaurar y proteger la salud de la persona embarazada. De manera que la interrupción de embarazo provocada por una complicación de salud es el inicio de un proceso de recuperación de la salud y no su culminación, lo que hace crítica y presumiblemente violatoria de derechos humanos cualquier denegación o dilación deliberada de los servicios de atención médica destinados a resolver esos padecimientos.

146. Aunado a ello, la Primera Sala determinó que el ejercicio del derecho a la salud supone la eliminación de todas las formas de discriminación y el reconocimiento de que el disfrute de ese derecho implica el bienestar emocional, social y físico de las personas durante todo su ciclo vital y, en el caso específico de las mujeres o personas con capacidad de gestar, el derecho a la salud sexual y reproductiva. Por ende, **cuando tanto las mujeres como las personas con**

⁵⁸ Amparo en revisión 601/2017, resuelto en sesión de cuatro de abril de dos mil dieciocho por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas (ponente), Margarita Beatriz Luna Ramos y presidente Eduardo Medina Mora I.

⁵⁹ Amparo en revisión 1388/2015, resuelto en sesión de quince de mayo de dos mil diecinueve, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Norma Lucía Piña Hernández, Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (ponente), y presidente Juan Luis González Alcántara Carrancá.



capacidad de gestar solicitan servicios específicos que sólo ellas requieren, como la interrupción del embarazo, la negación de dichos servicios y las barreras que restringen o limitan su acceso, constituyen actos de discriminación⁶⁰ y una violación al derecho a la igualdad ante la ley.⁶¹

147. Al resolver, en sesión de siete de septiembre de dos mil veintiuno, la **acción de inconstitucionalidad 148/2017**,⁶² antes citada, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación se pronunció, de forma central, en torno a si es constitucional sancionar con pena de prisión a la mujer o persona con capacidad de gestar que decide voluntariamente interrumpir su embarazo (y, en su caso, a la persona que con consentimiento de ella ejecute ese acto).

148. Particularmente se estableció que la **problemática** a tratar en dicha acción se ceñía sobre el supuesto de la mujer o persona con capacidad de gestar que, estando embarazada, habrá de decidir el libre ejercicio de su maternidad, sin que concurriera alguna circunstancia extraordinaria en relación con la causa de la concepción (producto de la violación o de un procedimiento de fecundación no consentido), la salud de ella misma o la propia viabilidad del concebido. En ese sentido, las implicaciones del derecho a decidir se desarrollaron en dicha acción, fundamentalmente, a partir de esa consideración, como una de las posibles manifestaciones del derecho a decidir que le asiste a todo ser humano.

149. Las diversas consideraciones que se emitieron en dicho asunto son un referente trascendental a tomar en cuenta, aunque la problemática central no sea la misma, pues en el asunto que ahora nos ocupa cobra relevancia esencial una circunstancia adicional, extraordinaria, en relación con la causa de la concepción, como producto de una violación; no obstante, en aquel precedente se hizo también un pronunciamiento de inconstitucionalidad extensiva respecto del

⁶⁰ Recomendación General 24 del Comité para la Eliminación de todas las formas de Discriminación, párrafo 11.

⁶¹ Amparo en revisión 1388/2015 antes citado (Negación del servicio de salud, relacionado con la interrupción del embarazo por puesta en riesgo de la salud de la mujer).

⁶² En dicha acción se declaró la invalidez de diversas disposiciones del Código Penal de Coahuila de Zaragoza.



supuesto normativo que limita la interrupción del embarazo que tiene su origen en el delito de violación, como se pondrá de manifiesto en líneas posteriores.

150. Al respecto importa destacar en primer término que, en esa acción de inconstitucionalidad 148/2017, se pusieron de manifiesto los **derechos que protege el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, norma constitucional que protege el derecho de toda persona a decidir de manera libre e informada sobre el espaciamiento de los hijos, la autonomía reproductiva, derecho que a su vez incluye la elección y libre acceso a todas las formas de anticoncepción, a las técnicas de reproducción asistida y a la eventual interrupción del embarazo, elecciones reproductivas que dan sentido al proyecto de vida de las personas como seres libres en el ámbito de un Estado moralmente plural y laico.

151. Ciertamente, en tal acción se hizo un pronunciamiento constitucional en torno al contenido y límites del derecho de las mujeres a decidir, frente a la protección del bien constitucional del *nasciturus*, en el sentido de que el **derecho de la mujer a decidir**, cuya titularidad se extiende a las *personas con capacidad de gestar*, es resultado de una combinación particular de diferentes derechos y principios asociados a la noción esencial de que es intrínseco a la persona humana la disposición de su libertad de autodeterminarse y escoger libremente las opciones y circunstancias que le dan sentido a su existencia, conforme a sus propias convicciones, siendo el sustrato de tal prerrogativa la dignidad humana, la autonomía, el libre desarrollo de la personalidad, la igualdad jurídica, el derecho a la salud (psicológica y física) y la libertad reproductiva.

152. Ello pues de acuerdo con los artículos 1o., párrafo quinto, y 4o., primer y segundo párrafos, constitucionales⁶³ se le reconoce el derecho exclusivo a la

⁶³ Artículo 1, párrafo quinto. "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."

Artículo 4, primer y segundo párrafos.

"La mujer y el hombre son iguales ante la ley. Ésta protegerá la organización y el desarrollo de la familia.

"Toda persona tiene derecho a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y el espaciamiento de sus hijos."



autodeterminación en materia de maternidad (autonomía reproductiva), siendo exclusivo de las mujeres o personas con capacidad de gestar en tanto forma un todo con su libertad personal, que no puede dejar de entrañar su autonomía en orden a la opción de convertirse en madre.

153. En ese sentido, se sostuvo que resulta innegable que **el artículo 4o. constitucional constituye la piedra fundacional del derecho a decidir**, dado que en su párrafo segundo establece de forma expresa la prerrogativa de que "toda persona tiene derecho a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y el espaciamiento de sus hijos" cuya lectura de forma conjunta con los derechos referidos, conduce inequívocamente al reconocimiento de esa prerrogativa.

154. Además, se puso de manifiesto que de la revisión del procedimiento de reforma constitucional que originó ese texto, resultante de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación de treinta y uno de diciembre de mil novecientos setenta y cuatro, se advierte que el legislador quiso plasmar **el deber del Estado de no intervenir en una decisión personal, como lo es la planificación familiar, adquiriendo además el compromiso de dotar a la población de los medios suficientes e idóneos para ejercer una maternidad responsable**; y, que los fines que originaron la creación del derecho a decidir son la igualdad, la integridad familiar y la libertad.

155. Asimismo, se recordó que con motivo del análisis que éste Pleno realizó en relación con el caso de la despenalización del aborto en la hoy Ciudad de México, ya ha sido establecido, por principio, que el segundo párrafo del citado artículo 4o. consagra el ejercicio de un **derecho individual que trasciende a la libertad sexual y reproductiva**, en donde la protección de los derechos básicos de las personas incluye dimensiones de la sexualidad diferenciadas de aquellas destinadas a proteger un **ámbito de decisión respecto a la cuestión de tener o no tener descendencia**.⁶⁴

⁶⁴ Sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 146/2007 y su acumulada 147/2007 (página 125), resueltas por este Pleno en sesión de veintiocho de agosto de dos mil ocho.



156. En segundo término, de la citada acción de inconstitucionalidad 148/2017, cabe destacar, como se anticipó, que hubo un pronunciamiento de inconstitucionalidad extensiva respecto de un supuesto normativo del Código Penal de Coahuila de Zaragoza que limitaba (a doce semanas siguientes a la concepción) la interrupción del embarazo que tenía su origen en el delito de violación⁶⁵ lo que además el citado código trataba como una *excusa absolutoria*, lo que de suyo ya constituía un vicio constitucional, en tanto que las expresiones "aborto no punible" y "se excusarán de pena por aborto", constituyen una afectación al derecho a decidir, pues aunque descarten la aplicación de pena, conciben a dicha conducta como un delito.

157. Sobre ese supuesto, este Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció que la limitante establecida por el legislador, en relación con que sólo podrá practicarse el aborto dentro de las doce semanas siguientes a la concepción carecía de justificación y racionalidad, puesto que tratándose de un caso diferente a aquel en que la concepción ocurrió con voluntad de la madre, era necesario que existiera una clara diferenciación sobre las reglas aplicables para la interrupción del embarazo si el antecedente lo constituía una conducta ilícita que forzó los derechos sexuales y reproductivos.

158. En ese sentido, se consideró que la norma era inconstitucional al no guardar relación razonable entre el supuesto que abordaba y su consecuencia jurídica (plazo legal para llevar a cabo la interrupción legal del embarazo), con la problemática que involucraba, es decir, con las circunstancias extraordinarias que concurrían (persona gravemente lesionada, víctima de un delito); en tanto que no era posible, al tenor de las bases constitucionales dispuestas para el ejercicio del derecho a decidir, que como víctima de concepción forzada no fuera asistida por previsiones especiales que atendieran las particularidades de tal escenario,

⁶⁵ Al respecto se estableció que la invalidez por inconstitucionalidad también alcanzaba a un fragmento de la fracción I del artículo 199 del Código Penal de Coahuila de Zaragoza que versaba sobre el aborto por violación, o por inseminación o implantación indebidas (fracción I). El texto de tal norma, en su primer párrafo establecía: "Cuando el embarazo sea resultado de una violación, o de una inseminación artificial o implantación de un óvulo en cualquiera de los supuestos referidos en los artículos 240 y 241 de este código, y la mujer embarazada practique su aborto o consienta el mismo, dentro de las doce semanas siguientes a la concepción."



pues la manera en que el legislador emitió la porción normativa (mujer embarazada como resultado de una violación), la mujer y, también, la persona con capacidad de gestar, que decide voluntariamente interrumpir un proceso de gestación concebido voluntariamente dispondría del mismo tiempo que aquella que fue violentada para arribar a tal estado.

159. Pues bien, además de tenerse en cuenta las bases constitucionales dispuestas para el ejercicio del derecho a decidir en torno a la maternidad, particularmente el derecho a decidir sobre su maternidad y su propio cuerpo interrumpiendo el proceso de gestación, en el contexto de que ese proceso sea voluntario y, desde luego, en el caso en que no lo sea, como resultado de una violación, de acuerdo con lo resuelto por este Pleno en la multicitada acción de inconstitucionalidad 148/2017, resulta también un referente obligado para esta controversia el precedente relativo al **amparo en revisión 438/2020**, resuelto por la Primera Sala,⁶⁶ pues en tal asunto, además de que se examinó el plazo para efectuar el procedimiento de interrupción del embarazo en relación con casos de mujeres o personas con capacidad de gestar que fueron víctimas del delito de violación, se analizó un caso en el que la víctima era menor de edad (entre otras condiciones o circunstancias).

160. Ciertamente, ese caso representa una mayor situación de vulnerabilidad, en razón de la minoría de edad, aspecto que en el caso a estudio resulta relevante; aunado a que en la ejecutoria se hizo un pronunciamiento precisamente en torno a la norma oficial mexicana cuya modificación se controvierte en la presente controversia constitucional.

161. En dicho asunto, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación a través de su Primera Sala se pronunció sobre el **interés superior del menor**, atendiendo a las obligaciones constitucionales y convencionales, así como a diversos precedentes de esa propia Sala, en donde resaltó que dicho interés demanda que en toda situación donde se vean involucrados los menores se traten de proteger y privilegiar sus derechos y que en caso de que sea traumatizado con motivo

⁶⁶ En sesión de siete de julio de dos mil veintiuno, bajo la ponencia del señor Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.



de un delito, las autoridades deben adoptar todas las medidas necesarias para garantizarle un desarrollo saludable y pleno hacia su vida adulta futura, prestando atención en equilibrar el derecho a ser protegido con el derecho a expresar opiniones y reconociendo su dignidad humana, lo que significa el deber de respetar y considerar a la menor víctima como una persona con necesidades, deseos e intereses propios.

162. En el amparo que fue sujeto a revisión (AR 438/2020) la litis se centró en la negativa para practicar el procedimiento legal de interrupción del embarazo, fundado en el artículo 181 del Código Penal del Estado de Chiapas, bajo el argumento de las autoridades responsables de que si bien ese precepto establecía como excluyente de responsabilidad del delito de aborto cuando el embarazo es producto de una violación, ello estaba supeditado a que se realizara dentro de los primeros noventa días de la concepción; y, la parte recurrente alegó que el Juez de Distrito había realizado un deficiente análisis sobre el marco jurídico aplicable en casos de la negativa de interrupción del embarazo producto de una violación, pues era necesario que se tuviera en consideración, entre otros, los artículos 30, fracción IX y 35 de la Ley General de Víctimas, así como la Norma Oficial Mexicana **NOM-046-SSA2-2005**.

163. Al respecto, la Primera Sala se pronunció en primer término respecto del artículo 181 del Código Penal del Estado de Chiapas, declarando inconstitucional una de sus porciones normativas, al advertir que la temporalidad que preveía generaba una afectación al derecho a la salud es su faceta mental o psicológica, "**ya que se circunscribe a regular, sin límites temporales, únicamente aquellas causales que afectan la dimensión física de las mujeres embarazadas**, esto es, cuando el embarazo implique un riesgo de muerte para la gestante, o pueda determinarse que el producto sufre alteraciones genéticas o congénitas; **mientras que cuando el embarazo es producto de una violación, entonces la no aplicación de la pena del delito de aborto se condiciona a los primeros noventa días, lo cual sin duda impacta negativamente en el derecho fundamental a la salud de la mujer.**" (párrafo 177 de dicha sentencia), poniendo de manifiesto que obligar a una mujer o persona con capacidad de gestar a continuar un embarazo en ese contexto agravaba sus condiciones de salud mental e incluso física, dadas las repercusiones a la salud causadas por violencia sexual.



164. Una razón adicional que tuvo la Primera Sala para declarar inconstitucional la porción normativa referida fue que resultaba violatoria, entre otros, de los **derechos de los menores de edad**, en el sentido de que en ocasiones ni siquiera saben o se dan cuenta del embarazo en etapas tempranas de éste.

165. Posteriormente, la Sala se pronunció sobre la invalidez del oficio que contenía la negativa de interrupción del embarazo y al respecto estableció que al tratarse de un embarazo producto de una violación sexual, la entidad federativa, por conducto de sus servidores públicos, estaba obligada prestar los servicios médicos de aborto, cuya negativa era un desconocimiento franco de la Ley General de Víctimas que trascendía a los derechos de una víctima de violación sexual y "**se constituye, per se, como una violación grave al extender el sufrimiento, daño físico y psicológico que sufre la mujer consecuencia del acto delictivo.**" (párrafo 198 de la sentencia)

166. En ese tenor, la Primera Sala de este Alto Tribunal concluyó que las autoridades sanitarias tienen que priorizar los casos en que acuda una mujer o persona con capacidad de gestar víctima de una violación sexual a solicitar la interrupción del embarazo producto de esa agresión por ser de carácter urgente, pues se debe evitar que se sigan desplegando en el tiempo las consecuencias físicas y psicológicas de ello y garantizar, sin dilación alguna, los derechos que como víctima de una violación sexual tiene, entre los que está precisamente conseguir la interrupción de manera inmediata del embarazo.

167. Otro precedente, que sirve para robustecer el estudio del tópico esencial que se hace en esta controversia es el relativo al **amparo en revisión 45/2018**, resuelto por la Primera Sala de esta Suprema Corte el veintitrés de febrero de dos mil veintidós,⁶⁷ en el que declaró inconstitucional la fracción II del artículo 158 del Código Penal para el Estado de Hidalgo (vigente al momento de los hechos), que establece los supuestos en los que el aborto no es punible, en tanto que dicha fracción II condiciona la despenalización del aborto a que la mujer a) interponga la denuncia antes de enterarse que está embarazada; b) el Ministerio

⁶⁷ El veintitrés de febrero de dos mil veintidós, bajo la ponencia de la Ministra Norma Ana Margarita Ríos Farjat.



Público acredite el cuerpo del delito; c) el agente ministerial otorgue su autorización antes de la práctica del aborto; y d) el aborto se practique dentro de los noventa días siguientes a la concepción.

168. En concreto, se analizó un caso donde la víctima de violación sexual fue una adolescente, quien tenía dieciséis años al momento de los hechos, a quien la agente del ministerio público le negó la autorización para la interrupción del embarazo en tres ocasiones porque estimó que no cumplía los requisitos contenidos en la fracción II del artículo 158 del Código Penal para el Estado de Hidalgo (que estaba vigente al momento de los hechos).

169. En primer término, la Sala revocó la sentencia recurrida, en virtud de que el Juez de Distrito otorgó un alcance indebido a lo dispuesto por la Constitución Federal en relación con el momento a partir del cual se protege la vida, lo que llevó al Juez a omitir el análisis sobre la razonabilidad y proporcionalidad de cada uno de los requisitos que impone la norma impugnada para que las mujeres y personas con capacidad de gestar puedan acceder a la interrupción del embarazo en caso de violación.

170. En este precedente se puso de manifiesto que prohibir la interrupción legal del embarazo producto de una violación o condicionarla a la interposición de una denuncia a un tiempo limitado o a cualquier otro requisito genera daños y sufrimientos graves a las mujeres víctimas de violación sexual, sufrimiento que extiende los efectos del delito y obliga a las adolescentes a mantener un embarazo no deseado, producto de un hecho traumático; aspecto que, además, constituye una forma de tortura y malos tratos.

171. Ciertamente, la Primera Sala de esta Suprema Corte concluyó que, además de que la restricción de que el aborto se debiera practicar antes de las doce semanas desde la concepción implicaba una barrera injustificada para que las mujeres accedieran al aborto en casos de violación, la porción normativa exigía un grado de comprobación que revictimizaba a la mujer que denunciaba ser víctima de violación para que pudiera acceder a los mecanismos legales necesarios para la protección de sus derechos fundamentales, lo que suponía un total desconocimiento de la dignidad humana y del libre desarrollo de la personalidad de las mujeres y personas gestantes, cuyo embarazo no era pro-



ducto de una decisión libre y consentida, sino era el resultado de conductas arbitrarias y violentas; y, además constituía una grave violación a los derechos humanos de las mujeres, en particular el derecho a no ser sometidas a tortura o a tratos crueles, inhumanos o degradantes.

172. En torno a cómo el propio diseño de la norma afectaba la credibilidad de las mujeres, la Primera Sala expresó que "[m]ediante este tipo de acreditación, que tiene como base la falta de credibilidad de las víctimas, se pone en riesgo su salud, se les responsabiliza y se les vuelve a victimizar. Además, una disposición de esta naturaleza respalda, por vía legislativa, estereotipos en cuanto a que las mujeres mienten respecto a haber sufrido violencia sexual o respecto de cómo deben de comportarse después del hecho delictivo."

173. De esta forma, se puso de manifiesto que el establecimiento de estereotipos impide el pleno disfrute de los derechos humanos de las mujeres, el acceso a la justicia en todas las esferas legales, afectando particularmente a las mujeres víctimas y supervivientes de violencia, así como a la credibilidad de sus propias declaraciones, argumentos y testimonios, ya sea como partes o como testigos.

174. En ese tenor, atendiendo a los precedentes referidos, cabe concluir en el presente asunto que siendo reconocido en la Constitución Federal el derecho a la autodeterminación en materia de maternidad, es evidente que ese derecho no podría verse restringido cuando la causa de la concepción sea producto de una violación, pues ello queda precisamente fuera del ámbito de decisión de la víctima, pues en ese caso se afecta sin duda alguna la íntima decisión de ser o no ser madre, esto es, el derecho a decidir en relación con tener o no tener descendencia.

175. Es dentro de ese contexto, bajo ese entendimiento constitucional, en donde se insertan precisamente los servicios de salud médicos de emergencia a que se refiere la normatividad combatida.

176. Dicho lo anterior, cabe subrayar que la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, en sus artículos 12 y 14, inciso b), establece que los Estados adoptarán medidas para eliminar la dis-



criminación en la esfera de la atención médica, inclusive los que se refieren a la planificación de la familia, a continuación se transcriben dichas disposiciones:

"Artículo 12.

"1. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la esfera de la atención médica a fin de asegurar, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, el acceso a servicios de atención médica, inclusive los que se refieren a la planificación de la familia.

"2. Sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo 1 supra, los Estados Partes garantizarán a la mujer servicios apropiados en relación con el embarazo, el parto y el periodo posterior al parto, proporcionando servicios gratuitos cuando fuere necesario, y le asegurarán una nutrición adecuada durante el embarazo y la lactancia."

"Artículo 14.

"1. Los Estados Partes tendrán en cuenta los problemas especiales a que hace frente la mujer rural y el importante papel que desempeña en la supervivencia económica de su familia, incluido su trabajo en los sectores no monetarios de la economía, y tomarán todas las medidas apropiadas para asegurar la aplicación de las disposiciones de la presente Convención a la mujer en las zonas rurales.

"2. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en las zonas rurales a fin de asegurar en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, su participación en el desarrollo rural y en sus beneficios, y en particular le asegurarán el derecho a:

" ...

"b) Tener acceso a servicios adecuados de atención médica, inclusive información, asesoramiento y servicios en materia de planificación de la familia; ..."



177. Ahora bien, relacionado con el derecho de las niñas y los niños al disfrute del más alto nivel posible de salud, el Comité de los Derechos del Niño de la Organización de las Naciones Unidas en la Observación General No.3 El VIH/SIDA y los derechos del niño en cuanto a la accesibilidad de los servicios de salud para las niñas, niños y adolescentes, señaló:

"20. Al comité le preocupa que, por lo general, los servicios de salud aún no sean suficientemente receptivos a las necesidades de los niños y las niñas menores de 18 años, en particular los adolescentes. Como ha señalado en repetidas ocasiones el comité, el niño acudirá más fácilmente a servicios que lo comprendan y lo apoyen, le faciliten una amplia gama de servicios e información bien adaptados a sus necesidades, le permitan participar en las decisiones que afectan a su salud, sean accesibles, asequibles, confidenciales y no supongan juicios de valor, **no requieran el consentimiento parental ni sean discriminatorios.**"

178. A su vez, el Comité de los Derechos del Niño de la Organización de las Naciones Unidas, en la Observación General No.15 sobre el derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de salud (artículo 24), ha interpretado que el alcance de este derecho y el concepto de la evolución de las facultades del niño, contempla lo siguiente:

"31. De conformidad con la evolución de sus capacidades, **los niños deben tener acceso a terapia y asesoramiento confidenciales, sin necesidad del consentimiento de sus padres o su custodia legal cuando los profesionales que examinen el caso determinen que ello redunde en el interés superior del niño.** Los Estados deben aclarar los procedimientos legislativos para la designación de los cuidadores adecuados que se encarguen de los niños sin padres o representantes legales y puedan dar su consentimiento en representación del niño o ayudarlo a dar su consentimiento en función de la edad y la madurez del niño. Los Estados deben estudiar la posibilidad de permitir que los niños accedan a someterse a determinados tratamientos e intervenciones médicos sin el permiso de un progenitor, cuidador o tutor, como la prueba del VIH y servicios de salud sexual y reproductiva, con inclusión de educación y orientación en materia de salud sexual, métodos anticonceptivos y aborto en condiciones de seguridad."



179. Por lo expuesto, recapitulando, se estima que en el caso que nos ocupa, por un lado, se actualizó (a) el supuesto de excepción previsto en el segundo párrafo del artículo 51 de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, en cuanto a que conforme al texto anterior de los artículos 6.4.2.7, 6.4.2.8, 6.6.1 y 6.7.2.9 de la NOM-046-SSA2-2005, no podían seguir subsistiendo como válidas las causas de la norma oficial mexicana con el entendimiento que se les imprimió; y, por otra parte, y en razón justamente de que los requisitos que se exigían con anterioridad eran, en realidad, contrarios a las verdaderas causas que dieron origen a la referida norma oficial mexicana, ello a la postre significó, a su vez, (b) la necesidad de que se adecuara o hiciera congruente la norma oficial mexicana con la Ley General de Víctimas.

180. En este caso en particular, armonizar la norma oficial mexicana con la Ley General de Víctimas constituye un ejemplo nunca mejor representado de que precisamente con ello se ajusta la norma al texto de nuestra Carta Magna, por las razones que han quedado explicadas.

181. De cualquier forma, no está de más mencionar que en cuanto al primer aspecto (a), por lo que ve a lo dispuesto en el tercer párrafo del artículo 51 de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, en el sentido de que esta hipótesis de excepción no es aplicable cuando se pretendan crear nuevos requisitos, procedimientos, o se trate de incorporar especificaciones más estrictas, este Tribunal Pleno estima que las modificaciones, a la norma oficial mexicana impugnada, no solamente armonizaron las actuales definiciones contenidas en la Ley General de Víctimas y en el Reglamento de la Ley General de Salud en Materia de Prestación de Servicios de Atención Médica, sino que modificaron aspectos relevantes mediante los que se simplificó la prestación de este servicio público, esto es, no se agregaron requerimientos, sino que incluso se eliminaron.

182. Ciertamente, en un sentido similar a lo expresado en el oficio de exención de Manifestación de Impacto Regulatorio por parte de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria, citado en párrafos anteriores, se aprecia que no se modificaron o crearon trámites que signifiquen mayores cargas administrativas o costos de cumplimiento para los particulares, no se reducen o restringen prestaciones o derechos para los particulares y no se establece o modifican definiciones, clasificaciones, metodologías, criterios, caracterizaciones o cualquier otro término



de referencia, afectando derechos, obligaciones, prestaciones o trámites de los particulares, pues conforme al texto actual de los artículos 6.4.2.7, 6.4.2.8, 6.6.1 y 6.7.2.9 de la NOM-046-SSA2-2005, para la prestación del servicio de salud de mérito se establece lo siguiente:

a) No es necesaria autorización de autoridad para llevar a cabo la interrupción del embarazo en los casos de que este haya sido producto del delito de violación.

b) Para que las instituciones de salud pública lleven a cabo este procedimiento, únicamente se necesita la solicitud por escrito bajo protesta de decir verdad de la persona afectada de que dicho embarazo es producto de violación.

c) El personal de salud que participe en el procedimiento de interrupción voluntaria del embarazo no está obligado a verificar el dicho de la solicitante, entendiéndose su actuación, basada en el principio de buena fe.

d) Para llevar a cabo la interrupción del embarazo por violación, para menores de 12 años de edad, la solicitud se debe realizar por su padre y/o su madre, o a falta de éstos, de su tutor o conforme a las disposiciones jurídicas aplicables.

e) Las mayores de 12 años de edad, no necesitan solicitud de su padre, madre o tutor, para que se lleve a cabo la interrupción del embarazo por violación.

183. En ese tenor, el concepto de invalidez del Poder Ejecutivo de Baja California en el sentido de que en la modificación de los artículos 6.4.2.7, 6.4.2.8, 6.6.1 y 6.7.2.9 de la NOM-046-SSA2-2005 no se siguió el procedimiento legislativo es **infundado** pues conforme a lo expuesto se estima que la modificación de esta normatividad se realizó de conformidad con lo dispuesto en los párrafos segundo y tercero del artículo 51 de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización.

184. A mayor abundamiento, de una interpretación histórico-teleológica del artículo 51 de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, se advierte que se logró el fin perseguido por el legislador federal al prever este supuesto de



excepción, de hacer fluido el procedimiento de cancelación o modificación de una norma oficial mexicana a efecto de evitar eventuales perjuicios a los sectores involucrados.

185. Por otra parte, cabe enfatizar que conforme a lo dispuesto en el artículo 1o. constitucional, todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

186. Lo anterior, no se limita al texto expreso de la norma donde se reconocen tales derechos, sino que se va robusteciendo con la interpretación evolutiva o progresiva que realiza este Tribunal Constitucional como intérprete último de sus normas fundamentales, así como con la interpretación que hagan los organismos internacionales, intérpretes autorizados en relación con tratados específicos, en una relación dialéctica.⁶⁸

187. Por ende, las autoridades médicas de todo el país deben atender a esta interpretación del derecho fundamental al disfrute del más alto nivel posible de salud, así como a lo dispuesto en la Ley General de Víctimas, por lo que deben brindar el servicio de salud consistente en la interrupción del embarazo a toda aquella persona que lo solicite, **sin que sea necesaria autorización judicial o ministerial alguna, pues al tratarse de una urgencia médica, la atención debe ser inmediata.**

188. En el mismo sentido, las autoridades ministeriales y judiciales deben atender a esta interpretación constitucional del derecho a la salud, y de lo dispuesto en la Ley General de Víctimas, por lo que el hecho de que se realice el proce-

⁶⁸ Cfr. Tesis 1a. CDV/2014 (10a.), emitida por la Primera Sala, consultable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, registro digital: 2007981, Libro 12, noviembre de 2014, Tomo I, materia constitucional, página 714, de rubro: "DERECHOS HUMANOS. SU CONTENIDO NO SE LIMITA AL TEXTO EXPRESO DE LA NORMA QUE LO PREVÉ, SINO QUE SE EXTIENDE A LA INTERPRETACIÓN QUE LOS ÓRGANOS AUTORIZADOS HAGAN AL RESPECTO."



dimiento de interrupción del embarazo sin autorización judicial, no es motivo de sanción o suspensión alguna para el personal que participe en dicha intervención médica ni para la persona a la que se le practique ese procedimiento.

189. Aunado a ello, se estima conveniente, reiterar las consideraciones de la Primera Sala de este Alto Tribunal, al resolver el amparo en revisión 1388/2015, las cuales se sintetizan a continuación:

a) Toda mujer (o persona con capacidad de gestar) tiene derecho a beneficiarse de cuantas medidas le permitan gozar del mejor estado de salud que pueda alcanzar, entre éstas, el acceso universal a los servicios más amplios posibles de salud sexual y reproductiva,⁶⁹ incluidos los asociados con el embarazo en todas sus etapas y en todas sus vicisitudes, sin ningún tipo de coacción o discriminación.

b) El Estado tiene la obligación de prevenir razonablemente los riesgos asociados con el embarazo y con el aborto inseguro, lo que, a su vez, abarca tanto una valoración adecuada, oportuna y exhaustiva de los riesgos que el embarazo representa para la restauración y protección de la salud de cada persona, como el acceso pronto a los servicios de aborto que resulten necesarios para preservar la salud de la mujer (o persona con capacidad de gestar) embarazada.

c) La salud es un derecho que protege tanto aspectos físicos como emocionales e, incluso, sociales, por lo que su adecuada garantía implica la adopción de medidas para que **la interrupción de embarazo sea posible, disponible, segura y accesible** cuando la continuación del embarazo ponga en riesgo la salud de las mujeres (o personas con capacidad de gestar) en su sentido más amplio.

⁶⁹ La salud reproductiva debe ser entendida como un estado de bienestar físico, mental y social y no como mera ausencia de enfermedades en todo lo referido al sistema reproductivo, sus funciones y procesos. Esta comprensión de la salud reproductiva implica el reconocimiento de que las personas deben estar en capacidad de llevar una vida sexual satisfactoria y sin riesgos y de tomar decisiones respecto a si desean procrear y en qué momentos, de donde se desprende su derecho a recibir información y a acceder a métodos seguros, eficaces, asequibles y aceptables para planificar y, simultáneamente a acceder a servicios de salud que permitan llevar adelante el embarazo y el parto de manera segura y sin riesgos.



d) Esto implica que las instituciones públicas de salud deben proveer y facilitar esos servicios así como abstenerse de impedir u obstaculizar el acceso oportuno a ellos.

190. Asimismo, en dicho precedente (amparo en revisión 1388/2015), esta Suprema Corte, a través de su Primera Sala, estableció que conforme al parámetro de regularidad constitucional del derecho a la salud y su protección, no basta con tener libertad para adoptar, autónomamente, las decisiones acerca de la propia salud, sino que es fundamental poder ejecutarlas adecuadamente. Esto es, la decisión sobre la propia salud, como terminar un embarazo, no puede ser interferida arbitrariamente y, además, debe existir toda la infraestructura para poder llevarla a cabo: servicios médicos seguros, disponibles, accesibles, aceptables, asequibles, respetuosos y de calidad.

191. Así, se reitera que el concepto de invalidez del Poder Ejecutivo de Baja California en el sentido de que en la modificación de los artículos 6.4.2.7, 6.4.2.8, 6.6.1 y 6.7.2.9 de la NOM-046-SSA2-2005 no se siguió el procedimiento legislativo es **infundado**.

192. A continuación procede examinar los demás argumentos de la accionante,

B. Examen del concepto de invalidez en el que se alega que la norma oficial mexicana no cumple con la finalidad de guardar congruencia con la Ley General de Víctimas, al no prever ésta disposición alguna que faculte a las víctimas del delito de violación de menores de 12 a 17 años, a solicitar por sí mismas a las instituciones públicas de salud el servicio de "interrupción voluntaria del embarazo, en los casos permitidos por ley", sin la autorización o consentimiento de los padres o tutor.

193. La accionante refiere que la modificación contenida en el punto 6.4.2.7 de la NOM-046-SSA2-2005 no cumple con la finalidad de guardar congruencia con la Ley General de Víctimas, en virtud de que se crearon nuevos requisitos, tratándose de las víctimas menores de edad, dado que se introdujo la posibilidad de las menores de doce a diecisiete años de solicitar personalmente a las instituciones la "interrupción voluntaria del embarazo en los casos permitidos por ley", sin la necesidad de que dicha solicitud sea presentada o autorizada por sus padres o tutores.



194. Como se puede apreciar el concepto de invalidez expuesto encuentra ya respuesta en la exposición que se hizo en párrafos anteriores, en el sentido de que los requisitos consistentes en la necesidad de una autorización judicial para que los servicios de salud brindaran el servicio de interrupción del embarazo, o que fuera necesaria la autorización del padre o la madre, **constituían en realidad una forma de violencia y discriminación en contra de las niñas y mujeres o personas con capacidad de gestar víctimas de violación**, debido a que cuando las mujeres solicitan servicios específicos que sólo ellas requieren, como la interrupción del embarazo, la negación de dichos servicios y las barreras que restringen o limitan su acceso, constituyen actos de discriminación y una violación al derecho a la igualdad ante la ley.

195. En primer lugar cabe recordar que, como lo estableció esta Suprema Corte, a través de su Segunda Sala, al conocer de los amparos en revisión 601/2017⁷⁰ y 1170/2017⁷¹ la negativa por parte de las autoridades de salud del Estado a interrumpir un embarazo cuando el producto es consecuencia directa de una violación sexual, se traduce en una **violación grave a los derechos humanos** de las víctimas de tales delitos al permitir la continuación de las consecuencias de la agresión sexual.

196. Además, como se ha dicho, precisamente de conformidad con lo dispuesto por los artículos 30 y 35 de la Ley General de Víctimas, la víctima de una violación grave de derechos humanos, como implica en sí misma la violación sexual, tiene derecho a los servicios de emergencia médica, odontológica, quirúrgica y hospitalaria, que incluyen los servicios de interrupción del embarazo en los casos permitidos por la ley, con respeto absoluto de la voluntad de la víctima. Asimismo, el Estado está obligado a garantizar a toda víctima de violación sexual, el acceso a los servicios de anticoncepción de emergencia y de interrupción voluntaria del embarazo en los casos permitidos por la ley.

⁷⁰ Resuelto el cuatro de abril de dos mil dieciocho por unanimidad de votos de los integrantes de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, bajo la ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas.

⁷¹ Resuelto el dieciocho de abril de dos mil dieciocho por unanimidad de cuatro votos (ausente Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos), bajo la ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas.



197. Esa ley general es un ordenamiento que rige en toda la República, y que por ello, debe ser atendido por la norma oficial que nos ocupa, puesto que en su materia está incluida los servicios de salud que el Estado debe prestar tratándose precisamente de violencia sexual.

198. Pero además lo dispuesto en la propia Ley General de Víctimas deriva de las obligaciones contenidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Como se dijo, **el artículo 4o. constitucional constituye la piedra fundacional del derecho a decidir**, dado que en su párrafo segundo establece de forma expresa la prerrogativa de que "toda persona tiene derecho a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y el espaciamiento de sus hijos" cuya lectura de forma conjunta con la dignidad humana, la autonomía, el libre desarrollo de la personalidad, la igualdad jurídica, el derecho a la salud (psicológica y física) y la libertad reproductiva, conduce inequívocamente al reconocimiento de tal prerrogativa. Derechos que, como se ha puntualizado, se ven gravemente afectados por una violación sexual, y en el caso de que producto de ese hecho delictivo la mujer violentada quede embarazada, ello agudiza su afectación.

199. Igualmente, no está de más señalar que del propio artículo 4o. constitucional, párrafo cuarto, se desprende de forma genérica el **derecho a la salud**, a partir del cual y en atención del contenido de diversos instrumentos internacionales, esta Suprema Corte ha interpretado dicho derecho, ha reiterado observaciones generales de Naciones Unidas, sosteniendo que se trata del *derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental*, como se ha asentado a lo largo de esta ejecutoria. De forma especial se ha establecido la necesidad de adoptar medidas para mejorar la salud infantil y materna, incluyendo precisamente, entre otros, los servicios de salud sexual; y se ha recalcado que el Estado se encuentra obligado a garantizar la creación de las condiciones que se requieran para que no se produzcan violaciones de ese derecho, en particular, el deber de impedir que sus agentes atenten contra él; y, dichas obligaciones conllevan deberes complejos a todos los poderes públicos dentro del Estado.

200. Así, la norma oficial mexicana era contraria a la Ley General de Víctimas, y por ello, el proceso de modificación de la norma oficial mexicana tuvo como propósito fundamental adecuarla armónicamente con lo dispuesto en esa ley general, para reconocer el derecho de las víctimas de acceder a los servicios de emergencia médica.



201. Ciertamente, los casos de embarazos por violación son emergencias médicas que se deben atender de forma inmediata y que las instituciones de salud pública están obligadas a garantizar a las víctimas el acceso a los servicios de anticoncepción de emergencia y de interrupción voluntaria del embarazo, en los casos permitidos por la ley, por lo que el hecho de que previo a la modificación de la NOM-046-SSA2-2005 se requiriera a las víctimas autorización por parte de las autoridades correspondientes; y, en caso de menores de edad, autorización de los padres, contravenía frontalmente lo dispuesto en los artículos 30, 34, fracción II y 35 de la Ley General de Víctimas, pues esto impedía que la atención a un servicio de emergencia se pudiera llevar de forma inmediata.

202. Este Tribunal Pleno considera que la modificación al punto 6.4.2.7, de la NOM-046-SSA2-2005, en la que establece la posibilidad de que las mujeres (o personas afectadas) mayores de doce años de edad ejerzan su derecho legítimo a decidir sobre su cuerpo y a determinar su voluntad de ser o no madres en caso de que sea producto del delito de violación, es acorde a lo dispuesto en los artículos 5 y 24 de la Convención sobre los Derechos del Niño, así como el diverso 50, fracciones VII y XI, de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, ya que se reconoce el derecho de los infantes al disfrute del más alto nivel posible de salud, relacionado con el principio de la evolución de las facultades de los infantes, en cuanto a que estos tienen la posibilidad de decidir someterse a determinados tratamientos e intervenciones médicos sin el permiso de un progenitor o tutor.

203. Además, no puede soslayarse, como se puso de manifiesto en la acción de inconstitucionalidad 148/2017 multicitada, que esta Suprema Corte ha establecido en diversos precedentes el criterio en el sentido de que el derecho a decidir muta, se adapta, en la medida del caso específico y del despliegue de los derechos reproductivos o de su anulación, de manera tal que resulta indispensable que la normatividad relativa comprenda modulaciones específicas que atiendan de manera adecuada al reconocimiento de la autonomía de la mujer y de las personas con capacidad de gestar y al irrestricto respeto a su integridad física y sexual, pues cuando esto se ve vulnerado, obligar a continuar con el embarazo, en sí mismo constituye una revictimización, y la complicación es mayor si se suma la condición de la edad (la minoría de edad). En ese sentido, el criterio de más beneficio del menor para atender sus necesidades en el contexto y



la naturaleza del acto criminal sufrido, implica salvaguardarlo de todo tipo de revictimización.⁷²

204. Así, es claro que la norma oficial mexicana, al tomar en cuenta aquellas circunstancias lo que hace es precisamente proteger el interés superior del menor, conforme al cual las autoridades tienen obligaciones especiales, tales como actuar con debida diligencia para proteger a los niños y niñas que han sido víctimas; y, las medidas especiales para su protección "**deben estar especialmente dirigidas a la consecución de dos objetivos, por un lado, disminuir los efectos directos e indirectos de la experiencia traumática vivida**, y, por el otro, lograr el desarrollo sano y armónico de su personalidad a futuro".⁷³

En este contexto, se debe reconocer la validez de la normatividad impugnada.

Por lo expuesto y fundado,

SE RESUELVE:

PRIMERO.—Es procedente, pero infundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se reconoce la validez de la "Modificación de los puntos 6.4.2.7, 6.4.2.8, 6.6.1 y 6.7.2.9 de la Norma Oficial Mexicana NOM-190-SSA1-1999, Prestación de servicios de salud. Criterios para la atención médica de la violencia familiar, para quedar como NOM-046-SSA2-2005. Violencia familiar, sexual y contra las mujeres. Criterios para la prevención y atención, publicada el 16 de abril de 2009", publicada en el Diario Oficial de la Federación el veinticuatro de marzo de dos mil dieciséis, de conformidad con el considerando séptimo de esta decisión.

TERCERO.—Publíquese esta resolución en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

⁷² Véase párrafo 83 del amparo en revisión 438/2020, resuelto por la Primera Sala.

⁷³ Párrafo 85 del citado amparo en revisión 438/2020, resuelto por la Primera Sala.



Notifíquese; por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente.

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

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero, cuarto y sexto relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación activa, a la legitimación pasiva y al contenido de la norma combatida.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández apartándose de las consideraciones, Ríos Farjat, Laynez Potisek apartándose de las consideraciones y presidente Zaldívar Lelo de Larrea apartándose de algunas consideraciones, respecto del considerando quinto, relativo a las causas de improcedencia.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando séptimo, relativo al estudio de fondo, en su apartado I, en su subapartado A, consistente en reconocer la validez de la "Modificación de los puntos 6.4.2.7, 6.4.2.8, 6.6.1 y 6.7.2.9 de la Norma Oficial Mexicana NOM-190-SSA1-1999, Prestación de servicios de salud. Criterios para la atención médica de la violencia familiar, para quedar como NOM-046-SSA2-2005. Violencia familiar, sexual y contra las mujeres. Criterios para la prevención y atención, publicada el 16 de abril de 2009", publicada en el Diario Oficial de la Federación el veinticuatro de marzo de dos mil dieciséis. El señor Ministro Pardo Rebolledo votó en contra por la invalidez de la normativa



impugnada con motivo de la ilegalidad de su procedimiento de emisión y anunció voto particular. Las señoras Ministras Ortiz Ahlf y Piña Hernández y el señor Ministro Laynez Potisek anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando séptimo, relativo al estudio de fondo, en su apartado I, en su subapartado B, consistente en reconocer la validez de la "Modificación de los puntos 6.4.2.7, 6.4.2.8, 6.6.1 y 6.7.2.9 de la Norma Oficial Mexicana NOM-190-SSA1-1999, Prestación de servicios de salud. Criterios para la atención médica de la violencia familiar, para quedar como NOM-046-SSA2-2005. Violencia familiar, sexual y contra las mujeres. Criterios para la prevención y atención, publicada el 16 de abril de 2009", publicada en el Diario Oficial de la Federación el veinticuatro de marzo de dos mil dieciséis. Los señores Ministros González Alcántara Carrancá y Pardo Rebolledo votaron en contra por la invalidez de la normativa impugnada con motivo de la ilegalidad de su procedimiento de emisión y anunciaron sendos votos particulares. Las señoras Ministras Ortiz Ahlf y Piña Hernández y el señor Ministro Laynez Potisek anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá obligado por la mayoría y apartándose del párrafo ciento sesenta y seis, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando séptimo, relativo al estudio de fondo, en sus apartados II, III y IV, consistentes en reconocer la validez de la "Modificación de los puntos 6.4.2.7, 6.4.2.8, 6.6.1 y 6.7.2.9 de la Norma Oficial Mexicana NOM-190-SSA1-1999, Prestación de servicios de salud. Criterios para la atención médica de la violencia familiar, para quedar como NOM-046-SSA2-2005. Violencia familiar, sexual y contra las mujeres. Criterios para la prevención y atención, publicada el 16 de abril de 2009", publicada en el Diario Oficial de la Federación el veinticuatro de marzo de dos mil dieciséis. El señor Ministro Pardo Rebolledo votó en contra por la invalidez de la normativa impugnada con motivo de la ilegalidad de su procedimiento de emisión. La señora Ministra Piña Hernández y el señor Ministro Laynez Potisek reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.



En relación con el punto resolutivo tercero:

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

El señor Ministro Alberto Pérez Dayán no asistió a la sesión de veinticuatro de mayo de dos mil veintidós previo aviso a la Presidencia.

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

Nota: La tesis aislada 1a. CDV/2014 (10a.) citada en esta sentencia, también aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 21 de noviembre de 2014 a las 9:20 horas, con número de registro digital: 2007981.

Esta sentencia se publicó el viernes 3 de febrero de 2023 a las 10:05 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del día hábil siguiente, 7 de febrero de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

Voto concurrente que formula la Ministra Loretta Ortiz Ahlf en la controversia constitucional 53/2016.

En la sesión del veinticuatro de mayo de dos mil veintidós, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación analizó el asunto citado al rubro, referente a la controversia constitucional promovida por el Poder Ejecutivo del Estado de Baja California en contra del Poder Ejecutivo Federal, demandando la invalidez de la modificación de los puntos 6.4.2.7, 6.4.2.8, 6.6.1 y 6.7.2.9 de la Norma Oficial Mexicana NOM-190-SSA1-1999, "Prestación de servicios de salud. Criterios para la atención médica de la violencia familiar", para quedar como NOM-046-SSA2-2005, "Violencia familiar, sexual y contra las mujeres. Criterios para la prevención y atención"; publicada en el Diario Oficial de la Federación el veinticuatro de marzo de dos mil dieciséis.

Resolución del Tribunal Pleno. La mayoría de las y los integrantes del Tribunal Pleno reconocimos la validez de la reforma a la norma oficial mexicana impugnada, toda vez que se apega al parámetro de control de regularidad constitucional en materia de derechos sexuales y reproductivos.



Si bien estoy de acuerdo con la resolución mayoritaria, respetuosamente señalaré algunas consideraciones adicionales que sustentan su constitucionalidad. Para ello, el presente voto se centrará en analizar la obligación de modificar la Norma Oficial Mexicana de que se trata con base en el proceso previsto en el artículo 51 de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización. Dicho estudio se dividirá en tres apartados: (i) la obligación de adecuar el derecho interno al derecho internacional de los derechos humanos; (ii) los estándares internacionales sobre la violencia sexual a niñas, niños y adolescentes; y, (iii) la modificación de la norma oficial mexicana como parte del cumplimiento de la solución amistosa del Informe 21/07 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

Obligación de modificar la Norma Oficial Mexicana con base en el proceso previsto en el artículo 51 de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización.

(i) Obligación de adecuar el derecho interno al derecho internacional de los derechos humanos.

En lo que respecta a la modificación de la referida norma oficial mexicana, coincido con la sentencia, toda vez que la misma se llevó a cabo al amparo de los párrafos segundo y tercero del artículo 51 de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, los cuales permiten la modificación de dichas normas sin seguir el procedimiento para su elaboración, siempre que no se creen nuevos requisitos o procedimientos, o bien, se incorporen especificaciones más estrictas.

El objetivo de dicha modificación consiste en homologar y guardar congruencia con las disposiciones de la Ley General de Víctimas, por lo que se encuadra en el supuesto previsto en el artículo 51 de la ley federal en cuestión. Sin embargo, considero también, que tal modificación incide en el cumplimiento de las obligaciones del Estado Mexicano impuestas por el derecho internacional.

En el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, así como en el Sistema Universal de Derechos Humanos, la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Convención Americana), la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará) y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, entre otros, establecen la obligación de los Estados de incorporar las disposiciones de dichos tratados a su derecho interno.¹

¹ Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 2; Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, artículo 7; y Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 2.



La jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha desarrollado la obligación general de adecuar la normativa interna a la Convención Americana. Así, "en el derecho de gentes, una norma consuetudinaria prescribe que un Estado que ha celebrado un convenio internacional, debe introducir en su derecho interno las modificaciones necesarias para asegurar la ejecución de las obligaciones asumidas".²

Es así que los Estados Parte deben adecuar su derecho interno a las disposiciones de la citada convención para garantizar los derechos consagrados en ella. Este deber implica la adopción de medidas en dos vertientes: (i) por un lado, la supresión de las normas y prácticas de cualquier naturaleza que entrañen violación a las garantías que la misma prevé; y, (ii) por otro, la expedición de normas y el desarrollo de prácticas conducentes a la efectiva observancia de dichas garantías.³

Lo anterior es congruente con el artículo 1o. de la Constitución Federal, el cual establece que todas las autoridades tienen la obligación de respetar, promover, proteger y garantizar los derechos humanos de las personas reconocidos en la propia Constitución y en los tratados internacionales de los cuales el Estado Mexicano sea Parte.

En ese sentido, la autoridad sanitaria, al modificar la norma oficial objeto de análisis, actuó bajo su obligación de incorporar los estándares internacionales más protectores.

Tomando en cuenta lo señalado, considero que la modificación a la norma oficial mexicana en cuestión no solamente era necesaria para homologarla con la Ley General de Víctimas, sino también con las obligaciones internacionales derivadas del derecho internacional de los derechos humanos y de los estándares obligatorios para todas las autoridades de nuestro país.

² Corte IDH, Caso *Heliodoro Portugal Vs. Panamá*. "Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 12 de agosto de 2008", Serie C No. 186, párr. 179. Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_186_esp.pdf; y Caso *Radilla Pacheco Vs. Estados Unidos Mexicanos*. "Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2009", Serie C No. 209, párr. 288. Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_209_esp.pdf

³ Corte IDH, Caso *Federación Nacional de Trabajadores Marítimos y Portuarios (FEMAPOR) Vs. Perú*. "Excepciones Preliminares, Fondo y Reparaciones, Sentencia de 1 de febrero de 2022". Serie C No. 448, párr. 99. Disponible en: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_448_esp.pdf



(ii) Estándares internacionales sobre la violencia sexual a niñas, niños y adolescentes.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha determinado que el daño al proyecto de vida atiende a la realización integral de la persona afectada, considerando su vocación, aptitudes, circunstancias, potencialidades y aspiraciones, que le permiten fijarse, razonablemente, determinadas expectativas y acceder a ellas. Así, el daño al proyecto de vida implica la pérdida o el grave menoscabo de oportunidades de desarrollo personal, en forma irreparable o muy difícilmente reparable.⁴

Conforme al artículo 19 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, México está obligado a promover las medidas de protección especial derivadas del interés superior de la niñez, asumiendo su posición de garante con mayor cuidado y responsabilidad en consideración a su condición especial de vulnerabilidad.

De esta forma, las niñas y los niños tienen derechos a los que corresponden deberes específicos por parte de la familia, la sociedad y el Estado. Además, como he señalado, su condición exige una protección especial que debe ser entendida como un derecho adicional y complementario a los demás derechos que la referida Convención reconoce a toda persona.⁵

De manera concreta, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha considerado que, sin perjuicio de los estándares establecidos en casos de violencia y violación sexual contra mujeres adultas, los Estados deben adoptar, en el marco del acatamiento del artículo 19 de la citada convención, medidas particularizadas y especiales en casos donde la víctima es una niña, niño o adolescente, sobre todo ante la ocurrencia de un acto de violencia sexual y, más aún, en casos de violación sexual.⁶

⁴ Corte IDH, Caso *Casa Nina Vs. Perú*. "Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2020", Serie C No. 419, párr. 154. Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_419_esp.pdf

⁵ Corte IDH, Caso *Vera Rojas y otros Vs. Chile*. "Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de octubre de 2021", Serie C No. 439, párr. 104. Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_439_esp.pdf

⁶ Corte IDH, Caso *V.R.P., V.P.C. y otros Vs. Nicaragua*. "Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de marzo de 2018", Serie C No. 350, párr. 155. Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_350_esp.pdf



El principio del interés superior de la niñez, así como la obligación de respeto al derecho a la vida, la supervivencia y el desarrollo y el principio de respeto a la opinión de la niña en todo procedimiento que la afecte, deben servir como base para garantizar su participación en lo que resulte pertinente para identificar las medidas especiales que son requeridas para dotar de efectividad sus derechos cuando son víctimas de delitos de violencia sexual.⁷

Ahora, en lo que se refiere a la respuesta institucional con miras a garantizar el acceso a la justicia para víctimas de violencia sexual, las niñas, niños y adolescentes pueden enfrentarse a diversos obstáculos y barreras de índole jurídica y económica que menoscaban el principio de su autonomía progresiva, como sujetos plenos de derecho, o que no garantizan una asistencia técnica jurídica que permita hacer valer sus derechos e intereses en los procesos que los conciernen. Estos obstáculos no sólo contribuyen a la denegación de justicia, sino que resultan discriminatorios, puesto que no permiten que se ejerza el derecho de acceso a la justicia en condiciones de igualdad.⁸

(iii) La modificación de la Norma Oficial Mexicana como parte del cumplimiento de la solución amistosa del Informe 21/07 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

Finalmente, considero que la modificación a la norma oficial en cuestión obedece al cumplimiento directo de una obligación del Estado, adquirida mediante una solución amistosa celebrada el ocho de marzo de dos mil seis entre el Estado y las peticionarias derivada de la Petición 161-02 ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos,⁹ relativa al caso de Paulina del Carmen Ramírez Jacinto, quien tenía catorce años cuando fue víctima de una violación sexual, la cual resultó en su embarazo. Como parte del acuerdo de solución amistosa, el Estado Mexicano realizó los siguientes compromisos:

"DÉCIMO SEGUNDO. El Estado Mexicano por medio de la Secretaría de Salud se compromete a:

"1. Realizar una encuesta nacional con representatividad estatal para evaluar la aplicación de la NOM-190-SSA1-1999 relativa a la atención médica a la violencia familiar, así como el avance en la instrumentación del Programa Nacional de Prevención y Atención a la Violencia Familiar, Sexual y contra las Mujeres.

⁷ *Idem.*

⁸ *Ibidem*, párr. 156.

⁹ INFORME No. 21/07 PETICIÓN 161-02 SOLUCIÓN AMISTOSA. Paulina del Carmen Ramírez Jacinto. México, 9 de marzo de 2007. Disponible en: <https://www.cidh.oas.org/annualrep/2007sp/mexico161.02sp.htm>



"2. **Actualizar la norma oficial antes mencionada, para ampliar su objetivo y ámbito de aplicación e incluir explícitamente el abordaje a la violencia sexual que ocurre fuera del contexto familiar.** "(énfasis añadido)

La Comisión resaltó que la Convención de Belém do Pará establece que las víctimas de violencia sexual tienen derecho al reconocimiento, goce, ejercicio y protección de todos sus derechos humanos, incluyendo los civiles, políticos, económicos, sociales y culturales consagrados en los instrumentos regionales e internacionales de protección a los derechos humanos. El pleno goce de los derechos humanos de las mujeres no es posible de alcanzar sin un acceso oportuno a servicios integrales de atención en salud, así como a información y educación en la materia.

Tomando en cuenta lo anterior, considero que la modificación de la norma oficial mexicana era necesaria con el fin de incorporar los avances en materia de derechos humanos que derivaron, entre otros, de la reforma constitucional de 2011, así como del derecho internacional de los derechos humanos.

Así, estimo que esta norma cumple con el mandato constitucional y convencional de proteger los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres. Además, da cumplimiento a la obligación derivada del artículo 2 de la Convención Americana que mandata a los Estados modificar o derogar aquellas leyes que impidan el goce y el ejercicio de los derechos reconocidos en el derecho internacional.

La restricción de que las niñas, mujeres y personas gestantes víctimas de violación tengan que contar con una autorización judicial para que se lleve a cabo un procedimiento de interrupción del embarazo, constituye una forma de violencia y discriminación institucional en su contra.

Por ende, estimo que el consentimiento de los padres o madres de las niñas, niños o adolescentes, como requisito para acceder a la interrupción del embarazo, no es una medida razonable al no ser la menos gravosa para proteger el principio de autonomía progresiva que rige cuando un caso involucra a niños, niñas y adolescentes.

Por todo lo anterior, reitero mi postura de estar con el sentido de la sentencia, con las consideraciones adicionales expresadas en el presente voto concurrente.

Este voto se publicó el viernes 3 de febrero de 2023 a las 10:05 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto particular que formula el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá en la controversia constitucional 53/2016.

1. En la sesión celebrada el veinticuatro de mayo de dos mil veintidós, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la controversia constitucional



53/2016, promovida por el Poder Ejecutivo del Estado de Baja California. En ella, se analizó la validez de las modificaciones a los puntos 6.4.2.7, 6.4.2.8, 6.6.1 y 6.7.2.9 de la Norma Oficial Mexicana "*NOM-190-SSA1-1999, prestación de servicios de salud. Criterios para la atención médica de la violencia familiar.*", para quedar como "*NOM-046-SSA2-2005. Violencia familiar, sexual y contra las mujeres. Criterios para la prevención y atención.*", publicadas en el Diario Oficial de la Federación de veinticuatro de marzo de dos mil dieciséis. Los numerales modificados versan del procedimiento de la interrupción voluntaria del embarazo en caso de violación.

2. Esta controversia constitucional se discutió por primera ocasión el cinco de agosto de dos mil diecinueve. En aquella vez, me pronuncié en relación con el tema que también se abordó en las controversias constitucionales conexas 45/2016 (promovida por el Poder Legislativo del Estado de Aguascalientes) y 54/2016 (promovida por el Poder Legislativo del Estado de Baja California). Esos asuntos fueron definitivamente resueltos el veinticuatro y veintiséis de mayo de dos mil veintidós, respectivamente, en el mismo sentido que la presente controversia.
3. En la controversia constitucional 53/2016, a la cual refiere el presente voto, el apartado A del estudio de fondo examinó si el procedimiento para la modificación de las Normas Oficiales Mexicanas (en adelante "NOM") impugnadas se llevó a cabo conforme a lo que establecía la Ley Federal sobre Metrología y Normalización.
4. La mayoría consideró, tal como lo expresó al resolver la controversia constitucional 45/2016, que la modificación a la NOM sí siguió el procedimiento legislativo. En particular, que éste se realizó de conformidad con el procedimiento establecido en el artículo 51 de la entonces vigente, Ley Federal sobre Metrología y Normalización.
5. Sin embargo, yo diferí en este punto por las razones que expresé en la primera discusión de esta controversia constitucional, el cinco de agosto de dos mil diecinueve, que reiteré en la discusión de la controversia constitucional 45/2016, el veinticuatro de mayo de dos mil veintidós y que desarrollé en un voto particular en ese medio de control de regularidad constitucional. Por ello, para explicar las razones de mi disenso, remito al voto particular de la controversia constitucional 45/2016.



I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONALES. REGLAS A LAS QUE DEBE ATENDER LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PARA LA FIJACIÓN DE LA NORMA GENERAL O ACTO CUYA INVALIDEZ SE DEMANDA EN EL DICTADO DE LA SENTENCIA.

II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ANTE LA AUSENCIA DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ, DEBE SOBRESER EN EL JUICIO (ARTÍCULOS 3, 241, PRIMER PÁRRAFO, CÓDIGOS 137 Y 138, ASÍ COMO 245, FRACCIONES XII Y XIV, DEL REGLAMENTO DE TRÁNSITO Y DE LA SEGURIDAD VIAL DE COMALA, COLIMA).

III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI LOS ACTOS IMPUGNADOS CONSTITUYEN ACTOS FUTUROS E INCIERTOS CUYA EXISTENCIA NO SE ACREDITA EN AUTOS, DEBE SOBRESERSE EN EL JUICIO, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 20, FRACCIÓN III, DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (TODA LAS CONSECUENCIAS Y ACTOS POSTERIORES QUE SE DERIVEN DE LA APLICACIÓN DEL REGLAMENTO DE TRÁNSITO Y DE LA SEGURIDAD VIAL DE COMALA, COLIMA Y LINEAMIENTOS GENERALES PARA LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE TRANSPORTE ALTERNATIVO EN EL MUNICIPIO DE COMALA, CONTENIDOS EN EL ACUERDO PUBLICADO EN VEINTISÉIS DE OCTUBRE DE DOS MIL DIECINUEVE).

IV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PLAZO PARA LA PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA, TRATÁNDOSE DE NORMAS GENERALES, ES DE TREINTA DÍAS CONTADOS A PARTIR DEL SIGUIENTE AL DE SU APLICACIÓN O AL EN QUE SE PRODUZCA SU PRIMER ACTO DE APLICACIÓN, DE CONFORMIDAD CON EL ARTÍCULO 21, FRACCIÓN II, DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LA MATERIA (REGLAMENTO DE TRÁNSITO Y DE LA SEGURIDAD VIAL DE COMALA, COLIMA).

V. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PLAZO PARA LA PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA, TRATÁNDOSE DE NORMAS GENERALES, ES DE TREINTA DÍAS CONTADOS A PARTIR DEL SIGUIENTE AL DE SU APLICACIÓN O AL EN QUE SE PRODUZCA SU PRIMER ACTO DE APLICACIÓN, DE CONFOR-



MIDAD CON EL ARTÍCULO 21, FRACCIÓN II, DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LA MATERIA (LINEAMIENTOS GENERALES PARA LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE TRANSPORTE ALTERNATIVO EN EL MUNICIPIO DE COMALA, CONTENIDOS EN EL ACUERDO PUBLICADO EN VEINTISÉIS DE OCTUBRE DE DOS MIL DIECINUEVE).

VI. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PERSONA QUE OSTENTE EL CARGO DE GOBERNADOR DEL ESTADO DE COLIMA TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA (ARTÍCULO 50 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE COLIMA).

VII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PERSONA QUE OSTENTE EL CARGO DE SÍNDICO DEL MUNICIPIO DE COMALA, COLIMA, TIENE LA REPRESENTACIÓN JURÍDICA DE DICHO MUNICIPIO.

VIII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE.

IX. LEYES ESTATALES Y REGLAMENTOS EN MATERIA MUNICIPAL. ESQUEMA DE ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES QUE DERIVAN DE LA REFORMA AL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN II, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

X. TRANSPORTE PÚBLICO MUNICIPAL DE PASAJEROS. SU PREVISIÓN EN EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN V, INCISO H), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

XI. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LA FACULTAD EN MATERIA DE TRÁNSITO NO INCORPORA LA DE TRANSPORTE.

XII. TRANSPORTE PÚBLICO DE PASAJEROS. AUN CUANDO LA FACULTAD PARA REGULAR ESTA MATERIA CORRESPONDE A LAS ENTIDADES FEDERATIVAS, LOS MUNICIPIOS DEBEN GOZAR DE UNA PARTICIPACIÓN EFECTIVA EN LA FORMULACIÓN Y APLICACIÓN DE LOS PROGRAMAS RELATIVOS EN LO CONCERNIENTE A SU ÁMBITO TERRITORIAL.



XIII. TRANSPORTE PÚBLICO DE PASAJEROS. LA PRESTACIÓN DE ESTE SERVICIO NO CONSTITUYE UNA ATRIBUCIÓN OTORGADA CONSTITUCIONALMENTE A LOS MUNICIPIOS.

XIV. TRANSPORTE PÚBLICO DE PASAJEROS EN EL ESTADO DE COLIMA. LAS NORMAS MUNICIPALES QUE ESTABLECEN LA FORMA, REQUISITOS Y ESPECIFICACIONES EN QUE DEBE PRESTARSE EL SERVICIO PÚBLICO DE TRANSPORTE ALTERNATIVO DE MOTO TAXIS, INVADEN LA ESFERA DE COMPETENCIA DEL EJECUTIVO ESTATAL (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 18 BIS, 42, 240, SEGUNDO PÁRRAFO, 241, CÓDIGO 139, 245, FRACCIÓN XV, DEL REGLAMENTO DE TRÁNSITO Y DE LA SEGURIDAD VIAL DEL MUNICIPIO DE COMALA, COLIMA, REFORMADO Y ADICIONADOS MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EL DOCE DE OCTUBRE DE DOS MIL DIECINUEVE, ASÍ COMO DE LOS LINEAMIENTOS GENERALES PARA LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE TRANSPORTE ALTERNATIVO EN EL MUNICIPIO DE COMALA).

XV. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. INVALIDEZ POR EXTENSIÓN DE LAS DISPOSICIONES QUE, SI BIEN NO FUERON IMPUGNADAS, COMPARTEN LOS VICIOS ADVERTIDOS EN LAS NORMAS INVALIDADAS (INVALIDEZ DEL CÓDIGO 139 DEL TABULADOR DE SANCIONES, ARTÍCULO CUARTO TRANSITORIO DEL REGLAMENTO DE TRÁNSITO Y DE LA SEGURIDAD VIAL DEL MUNICIPIO DE COMALA, COLIMA).

XVI. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS CON MOTIVO DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 18 BIS, 42, 240, SEGUNDO PÁRRAFO, 241, CÓDIGO 139, 245, FRACCIÓN XV, Y CUARTO TRANSITORIO, CÓDIGO 139, DEL REGLAMENTO DE TRÁNSITO Y DE LA SEGURIDAD VIAL DEL MUNICIPIO DE COMALA, COLIMA, ASÍ COMO DE LOS LINEAMIENTOS GENERALES PARA LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE TRANSPORTE ALTERNATIVO EN EL MUNICIPIO DE COMALA).

CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES 342/2019. PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE COLIMA. 25 DE MARZO DE 2021. PONENTE: JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO. SECRETARIA: NÍNIVE ILEANA PENAGOS ROBLES.



Ciudad de México. Acuerdo del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación correspondiente al **veinticinco de marzo de dos mil veintiuno**.

VISTOS, y
RESULTANDO:

PRIMERO.—Presentación de la demanda, poder demandado y acto impugnado. Por escrito presentado el veintiuno de noviembre de dos mil diecinueve en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, **José Ignacio Peralta Sánchez**, Gobernador Constitucional del Estado de Colima, promovió controversia constitucional en la que demandó la invalidez de los actos que más adelante se señalan y emitidos por los órganos que a continuación se mencionan:

a) Entidad, poder u órgano demandado:

- Municipio de Comala, perteneciente al Estado de Colima.

b) Norma general o actos cuya invalidez se reclama:

- El texto vigente de los artículos 3, 18 Bis, 42, el segundo párrafo del artículo 240, el primer párrafo y los códigos 137, 138 y 139 del artículo 241 y las fracciones XIII, XIV y XV del artículo 245 del Reglamento de Tránsito y de la Seguridad Vial del Municipio de Comala, Colima, aprobado mediante decreto publicado en el Periódico Oficial "El Estado de Colima", en el tomo 104, suplemento número 3 al número 74, página 2 de la edición correspondiente al doce de octubre de dos mil diecinueve.

- El texto íntegro de los Lineamientos Generales para la Prestación del Servicio de Transporte Alternativo en el Municipio de Comala, mismos que se emitieron como consecuencia y del adicionado artículo 18 Bis del Reglamento de Tránsito y de la Seguridad Vial del Municipio de Comala, Colima, aprobado mediante acuerdo publicado en el Periódico Oficial "El Estado de Colima", en el tomo 104, número 72, página 2, de la edición correspondiente al veintiséis de octubre de dos mil diecinueve.



- Todas las consecuencias y actos posteriores que se deriven de la aplicación del referido reglamento y lineamientos.

SEGUNDO.—**Antecedentes.** De su escrito de demanda, se desprende que el Poder Ejecutivo manifestó los siguientes hechos:

a. El primero de octubre de dos mil dieciocho (sic), fue aprobado por el Ayuntamiento del Municipio de Comala, Colima, el decreto que aprueba reformar el artículo 3, 42, el primer párrafo y los códigos 137 y 138 del artículo 241, y las fracciones XIII y XIV del artículo 245; así como adicionar el artículo 18 Bis, un segundo párrafo al artículo 240, el código 139 al artículo 241, y la fracción XV al artículo 245, todos del Reglamento de Tránsito y de la Seguridad Vial del Municipio de Comala, Colima.

b. Dicha modificación a la norma fue publicada en el Periódico Oficial "El Estado de Colima", en el tomo 104, número 74, página 2, de la edición correspondiente al doce de octubre de dos mil diecinueve, entrando en vigor al día siguiente.

c. Con motivo de dicha reforma y con fundamento en el artículo 18 Bis del Reglamento de Tránsito y de la Seguridad Vial del Municipio de Comala, se emitieron los Lineamientos Generales para la Prestación del Servicio de Transporte Alternativo en el Municipio de Comala, mismos que se publicaron en el Periódico Oficial "El Estado de Colima", en el tomo 104, número 72, página 2, de la edición correspondiente al veintiséis de octubre de dos mil diecinueve.

TERCERO.—**Conceptos de invalidez.** El Gobernador Constitucional del Estado de Colima señaló como conceptos de invalidez los siguientes:

En el capítulo de **procedencia de la controversia constitucional** señaló que la controversia constitucional era procedente en virtud de que se controvierte un decreto por el que se aprobó reformar el artículo 3, 42, el primer párrafo y los códigos 137 y 138 del artículo 241, y las fracciones XIII y XIV del artículo 245, así como adicionar el artículo 18 Bis, un segundo párrafo al artículo 240, el código 139 al artículo 241, y la fracción XV al artículo 245, todos del Reglamento de Tránsito y de la Seguridad Vial del Municipio de Comala, Colima; así como el



Acuerdo que aprueba Lineamientos Generales para la Prestación del Servicio de Transporte Alternativo en el Municipio de Comala.

Lo anterior –señala el Ejecutivo Local– invade la esfera de facultades, competencias y atribuciones de ese Poder al desconocer sus facultades y competencias constitucionales legislativas en materia de transporte público de personas.

Luego, en su único concepto de invalidez señala que en el dictamen relativo a las reformas impugnadas se dispuso que el mismo se emitía con base con el título sexto de la Ley del Municipio Libre del Estado de Colima.

Indica que de acuerdo con los artículos 116, 117, 118, 119, 119 Bis y 119 Ter de la Ley del Municipio Libre del Estado de Colima (mismos que comprenden el título sexto) el Municipio de Comala únicamente estaba facultado para emitir los reglamentos en los servicios públicos de su competencia; quedando fuera de sus atribuciones reglamentarias todos aquellos servicios que no le correspondiera prestar.

Explica que de acuerdo a lo que dispone la fracción II del artículo 115 de la Constitución Federal –que establece un catálogo de competencias de los Municipios en distintos servicios públicos– no se desprende que esté contemplado el servicio de transporte público ni privado a cargo de los Municipios, por lo que no existe competencia expresa para regular o prestar dichos servicios, de acuerdo a la Constitución Federal.

No obstante –aclara– la Constitución Federal deja abierta la posibilidad para que existan otros servicios públicos, se encomienden a los Municipios siempre que así lo determinen las Legislaturas de las entidades federativas.

En ese sentido explica que, de conformidad con el artículo 90 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima, tampoco se advierte que los Ayuntamientos tengan facultades para regular o prestar el servicio público o privado; razón por la que es evidente que el Municipio de Comala carece de facultades y de competencia para regular o prestar el servicio de mérito.



Derivado de los razonamientos anteriores, señala que el Municipio de Comala reformó y adicionó el Reglamento de Tránsito y de la Seguridad Vial del Municipio de Comala, así como aprobó y publicó los Lineamientos Generales para la Prestación del Servicio de Transporte Alternativo en el Municipio de Comala, careciendo de facultades para ello; realizando actividades de índole legislativa y ejerciendo funciones que no le corresponden al ser la materia de transporte público y privado competencia del Poder Ejecutivo del Estado.

Todo ello –señala– con el propósito de autorizar y permitir la operación y libre circulación en su territorio del servicio de "transporte alternativo", que es como le llaman al transporte de pasajeros con vehículos "moto taxis", los cuales no se encuentran en la Ley de Movilidad Sustentable para el Estado de Colima.

Añade que lo anterior se hace más evidente aun, tomando en consideración lo que disponen los artículos 1o., párrafo segundo, 13, párrafo primero, fracción XCV, 16 y 22 de la Ley de Movilidad Sustentable para el Estado de Colima; preceptos de los cuales se desprende que la Legislatura del Estado decidió dejar fuera a los Municipios de cualquier participación en materia de servicio de transporte público e incluso estableció la obligación de que esta situación fuera exceptuada en sus reglamentos.

Argumenta que, al hacer las modificaciones y reformas impugnadas, así como expedir los lineamientos generales para dar autorizaciones y facultar a los servidores públicos para que las expidan, a fin de que puedan los particulares prestar el servicio de "moto taxis" se está produciendo una invasión a las competencias constitucionales del Ejecutivo Local y se están violentando los artículos 115 y 116 constitucionales. Ello –reitera– porque la facultad para regular y prestar el servicio de transporte público y privado recae exclusivamente en el Poder Ejecutivo Local por conducto del gobernador y de la Secretaría de Movilidad.

CUARTO.—**Artículos constitucionales señalados como violados.** La parte actora estima violados los artículos 14, 16, 115, 116, 117 y 118 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.



QUINTO.—Trámite de la controversia. Por acuerdo de veinticinco de noviembre de dos mil diecinueve, el Ministro presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar la presente controversia constitucional con el número **342/2019**; asimismo, ordenó que se turnara el expediente al Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo como instructor del procedimiento, de conformidad con el registro que al efecto se lleva en la Subsecretaría General de Acuerdos de este Alto Tribunal.

Mediante proveído de veintiséis de noviembre de dos mil diecinueve, el Ministro instructor admitió la demanda, con reserva de los motivos de improcedencia que se pudieran advertir al momento de dictar sentencia. En ese mismo proveído, se tuvo como demandado al Municipio de Comala, Colima, por lo que se ordenó emplazarlo para que formulara su respectiva contestación; asimismo, se requirió al Municipio para que remitiera copia certificada de todas las documentales relacionadas con los antecedentes de los actos impugnados. También se 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.

SEXTO.—Contestación de demanda. Mediante escrito recibido el veintiocho de enero de dos mil veinte en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia, el Municipio de Comala, Colima, a través de su síndica, C. Esther Negrete Álvarez, dio contestación a la demanda y expuso lo siguiente:

En el **capítulo de sobreseimiento** menciona que en el presente asunto deberá declararse el sobreseimiento del asunto al actualizarse la causal contenida en el artículo 20, fracción II, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al actualizarse las siguientes causales de improcedencia:

En *primer lugar*, señala que es improcedente la presente controversia toda vez que el gobernador del Estado de Colima no cuenta con las atribuciones legales ni con la legitimación para instaurar el medio de control constitucional, con lo cual se incumple con lo previsto en el artículo 11 de la ley reglamentaria. Ello es así, ya que de acuerdo con la legislación que le rige la representación jurídica del Estado de Colima en acciones y controversias constitucionales es una atribución exclusiva del consejero jurídico de Gobierno.



En *segundo lugar*, señala que es improcedente la controversia intentada al tratarse de un acto consentido. Para ello señala que tratándose de actos –no de normas generales– el artículo 21, fracción I, de la ley reglamentaria prevé un plazo de treinta días contados a partir de que se tuvo conocimiento del acto impugnado. En ese sentido, toda vez que el Poder Ejecutivo tuvo conocimiento del acto a través del oficio PM-382/2019 notificado el ocho de octubre de dos mil diecinueve y del oficio PM.384/2019 notificado el catorce siguiente, por virtud de los cuales se solicitó al secretario de Gobierno la publicación en el Periódico Oficial de las reformas y adiciones al Reglamento de Tránsito y de la Seguridad Vial del Municipio de Comala, así como de los Lineamientos Generales para la Prestación del Servicio de Transporte Alternativo en el Municipio de Comala; es claro que dicho plazo de treinta días transcurrió en exceso al día veintiuno de noviembre de dos mil diecinueve en que se presentó la demanda de controversia constitucional.

En el **capítulo sobre la afirmación o negación de los hechos** el Municipio negó los hechos expuestos en la demanda de controversia constitucional, consistentes en que el primero de octubre del año dos mil dieciocho se aprobó el decreto por el que se reformaron diversos artículos del Reglamento de Tránsito y de la Seguridad Vial del Municipio de Comala, Colima impugnados, ya que en esa fecha no se aprobó ningún decreto. No obstante, aclaró que el uno de octubre de dos mil diecinueve el Municipio de Comala sí aprobó un decreto por el que se reformaron los artículos impugnados por el Poder Ejecutivo del Estado, el cual fue publicado el doce de octubre siguiente.

Por otra parte, señaló como cierto que con motivo de la reforma al artículo 18 Bis del Reglamento de Tránsito y de la Seguridad Vial del Municipio de Comala, Colima, se emitieron los Lineamientos Generales para la Prestación del Servicio de Transporte Alternativo en el Municipio de Comala.

En el **capítulo sobre razones y fundamentos para sostener la validez de la norma general o acto de que se trate**, menciona que los argumentos expresados por el Poder Ejecutivo del Estado de Colima son infundados e improcedentes, toda vez que con los mismos no se demuestra la supuesta invasión a las esferas competenciales previstas por la Constitución Federal. Al respecto dividió su escrito en cuatro puntos.



En el **primer punto** señala que el Poder Ejecutivo del Estado, en su demanda nunca establece el precepto constitucional que le reserve de manera exclusiva la prestación y reglamentación del servicio de transporte público. De ahí que no puede demostrar que las reformas a los artículos 3, 42, el primer párrafo y los códigos 137 y 138 del artículo 241, y las fracciones XIII y XIV del artículo 245, así como adicionar el artículo 18 Bis, un segundo párrafo al artículo 240, el código 139 al artículo 241, y la fracción XV al artículo 245, todos del Reglamento de Tránsito y de la Seguridad Vial del Municipio de Comala, así como los Lineamientos Generales para la Prestación del Servicio de Transporte Alternativo en el Municipio de Comala, le irrogan un perjuicio.

Expresa que los preceptos impugnados, a pesar de tomar como objeto inmediato la regulación de los vehículos, lo que en realidad estatuyen son aspectos que inciden centralmente en la circulación, esto es, las normas se refieren a cuestiones sobre tránsito de vehículos. No obstante, el Poder Ejecutivo parece confundir la prestación del servicio de transporte público con el servicio de tránsito público, pues ambos conceptos tienen una necesaria vinculación, en la medida que el primero regula en su mayor parte la operación del segundo, ya que el transporte se da por lo general en vehículos y en la vía pública, que son materia de la regulación del servicio público de tránsito; de tal manera que no es posible pensar que no puedan existir puntos de concurrencia entre los órdenes de gobierno que manejen los dos servicios y que pueda haber una total independencia entre ellos.

Así, señala que el titular del servicio público de tránsito es el Municipio, pues de conformidad con las competencias que establece el artículo 115, fracciones II, párrafo segundo y III, párrafo penúltimo, de la Constitución Federal, corresponde a los Municipios, en sus respectivos ámbitos de jurisdicción, la emisión de las normas relativas a la administración, organización, planeación y operación del servicio de tránsito, a fin de que éste se preste de manera continua, uniforme, permanente y regular, lo que cual conlleva que esté facultado para expedir normatividad sobre el sentido de la circulación en las avenidas, dispositivos para el control de tránsito, seguridad vial, horario para la prestación de servicios administrativos y distribución de facultades entre las diversas autoridades de tránsito municipales, entre otras.



Añade que esas disposiciones reglamentarias derivadas del artículo 115, fracción II, párrafo segundo, de la Constitución Federal, tienen la característica de expansión normativa, es decir, que permiten a cada Municipio la adopción de 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, biogeográficas, poblacionales, culturales, urbanísticas, etcétera. En otras palabras, este esquema habilita un espacio real para el dictado de normas municipales que regulen los servicios públicos a cargo de los Municipios, de conformidad con las especificidades de su contexto.

En efecto, señala que el Ayuntamiento de Comala puede regular la actividad técnica realizada directamente por la administración pública, encaminada a satisfacer la necesidad de carácter general de disfrutar de seguridad vial en la vía pública y que puedan circular en ella con fluidez peatones, animales, vehículos, así como del estacionamiento de estos últimos en la vía pública de acuerdo a sus características propias.

Así, menciona que no cabe duda que quien pueda decidir del itinerario de los vehículos de transporte público y privado, y quien pueda determinar cuáles serán sus horarios, sitios, terminales y puntos de enlace, enrolamiento y fusión, tendrá efectivamente la posibilidad de determinar en gran parte cómo podrá discurrir la circulación de peatones, animales, vehículos y en qué condiciones podrán estacionarse en la vía pública, nociones que describen precisamente lo que es la regulación de tránsito en determinado espacio físico. De lo que se desprende, que no queda duda que quien cuenta con facultades constitucionales para ello es el Municipio de Comala, Colima, por lo que, los actos impugnados son totalmente válidos en términos constitucionales.

En el **segundo punto**, se señala que son ineficaces los argumentos de invalidez vertidos por el Poder Ejecutivo, en los que cuestiona la constitucionalidad de los Lineamientos Generales para la Prestación del Servicio de Transporte Alternativo en el Municipio de Comala, pues además de que regulan cuestiones sobre tránsito público, regulan cuestiones de prestación de servicios en vía pública que es materia reservada a los Ayuntamientos.



Para ese efecto, señala que de conformidad con lo que dispone el artículo 115, fracciones II, párrafo segundo y III, párrafo penúltimo, de la Constitución Federal y el artículo 45, fracción I, inciso a), de la Ley del Municipio Libre del Estado de Colima, el Ayuntamiento de Comala cuenta con facultades para que además de crear reglamentos que norman el servicio de tránsito público, pueda establecer regulaciones en los servicios en los que participan los particulares y que inciden en el desarrollo del Municipio. En ese sentido, considera que se deben determinar derechos y obligaciones de las personas físicas y morales que por alguna actividad deban solicitar permisos, licencias o autorizaciones por parte de las autoridades municipales o de los órganos de la administración pública municipal, así como la vigencia y el pago de tarifas o derechos por esos rubros.

De este modo las empresas destinadas a la prestación del servicio de transporte alternativo, deben contar con una licencia de funcionamiento que permita realizar dicha actividad económica de acuerdo a los lineamientos generales con miras a proteger el interés público, lo cual además genera certeza jurídica en los gobernados.

En el **tercer punto**, expresa que resulta equívoco y quimérico lo afirmado por el Poder Ejecutivo del Estado, en el sentido de que hubo una invasión de competencias constitucionales por la publicación del decreto, por el que se reformaron diversos artículos del Reglamento de Tránsito y de la Seguridad Vial del Municipio de Comala, Colima y del acuerdo por el que se aprobaron los lineamientos que tendrán que cumplir los propietarios de las unidades, operadores, asociaciones y organizaciones que pretendan prestar el servicio de transporte alternativo.

Lo anterior es así, ya que el Municipio puede expedir reglamentos en relación con los servicios públicos de su competencia, dentro de los cuales el transporte no es la excepción, ya que las facultades municipales emanan de lo dispuesto en el artículo 115, fracción V, inciso h), de la Constitución Federal, así como del artículo 90, fracción V, inciso h), de la Constitución del Estado de Colima.

Expresó que era necesario eliminar lo ambiguo del término y lo que se entiende por "transporte público de pasajeros", y más particularmente "transporte"



para entender la razón por la cual el Municipio cuenta con la facultad originaria de reglamentar esa materia de transporte público, lo cual emana tanto de la Constitución Federal como de la Constitución de Colima. En efecto, señala que las definiciones de tránsito y transporte que aparecen en el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, aunado a sus características, los servicios públicos de tránsito y de transporte no son lo mismo; si transitar significa ir o pasar de un punto a otro por vías o parajes públicos y transportar, llevar personas o cosas de un punto a otro, y el primero es caracterizado doctrinariamente como dirigido a todos los usuarios o al universo de usuarios de gestión pública y constante y, el segundo dirigido a personas singulares, de gestión pública y privada y cotidiano, se desprende que corresponden a dos servicios públicos diferentes que presta el Estado.

Señala que los Municipios, en términos del artículo 115, fracción V, inciso h), de la Constitución Federal, tienen la facultad originaria para intervenir, formular y aplicar programas de transporte que afecten o se relacionen con su ámbito territorial de conformidad con las leyes estatales. Lo anterior, aun y cuando la Ley de Movilidad Sustentable para el Estado de Colima vigente, no prevé que los Municipios puedan intervenir en programas de transporte, ya que las facultades emanan directamente del Texto Constitucional y la ley local, no puede ir en contra de la Ley Suprema.

Aunado a lo anterior, señala que debe sobrepasar la presente controversia constitucional, ya que del único concepto de invalidez se desprende que no existe un planteamiento propiamente constitucional, sino que contrario a ello se hacen planteamientos de legalidad, ya que la parte actora sólo menciona que se vulneran atribuciones que se encuentran establecidas en la Constitución Local del Estado de Colima, la Ley del Municipio Libre del Estado de Colima, así como en la Ley de Movilidad Sustentable para el Estado de Colima, es decir, ordenamientos secundarios que no pueden nulificar una competencia que originariamente ha sido otorgada a los Municipios por nuestra Constitución Federal.

Finalmente, en el **cuarto punto** de su contestación señala que aun y cuando esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, determinase que el acto impugnado es materia de transporte público, ello no es óbice para no determinar su



validez. Lo anterior, toda vez que en términos del artículo 115, fracción V, inciso h), de la Constitución Federal, los Municipios tienen atribuciones para intervenir, formular y sobre todo aplicar programas de transporte de pasajeros y bienes atendiendo al desarrollo, necesidades y características que tengan relación con sus ámbitos territoriales.

Señala que dicha atribución, consiste en promover la infracción y los servicios de cada centro de población, entre las cuales se encuentran los sistemas viales y de transporte; construir y adecuar la infraestructura de los servicios urbanos en la cual se comprende a los servicios públicos destinados para el traslado de personas y bienes.

Por ello –añade– los actos impugnados en la materia de la controversia constitucional en ningún momento invaden la competencia, ni mucho menos afectan cualquier ámbito del Estado en su esfera regulada directamente por la Constitución Federal, ya que la materia de transporte, si bien es de la titularidad de las entidades federativas, no menos cierto es que los Municipios deben tener una participación efectiva en el ámbito de transporte para intervenir, formular y aplicar programas que se adapten al desarrollo, necesidad y características de cada uno de los Municipios.

SÉPTIMO.—Audiencia y diferimiento. Mediante acuerdo de veintinueve de enero de dos mil veinte, entre otras cosas, se tuvo al Municipio de Comala, Colima, dando contestación a la demanda de controversia constitucional. Además, en ese mismo proveído el Ministro instructor señaló fecha para que tuviera verificativo la audiencia de ofrecimiento y desahogo de pruebas y alegatos, la cual se difirió mediante proveído de diecisiete de marzo de dos mil veinte, toda vez que en sesión del Pleno de ese mismo día se determinó la suspensión de labores del dieciocho de marzo al diecisiete de abril del dos mil veinte con motivo de la pandemia de COVID-19, por lo que se reservó señalar nueva fecha en el momento procesal oportuno.

Mediante acuerdo de tres de septiembre de dos mil veinte, el Ministro instructor señaló nueva fecha para que tuviera verificativo la audiencia de ofrecimiento y desahogo de pruebas.



OCTAVO.—**Opinión del fiscal general de la República y del consejero jurídico de la Presidencia.** El fiscal general de la República y el consejero jurídico del Ejecutivo Federal se abstuvieron de formular pedimento.

NOVENO.—**Audiencia y cierre de instrucción.** Agotado el trámite respectivo, tuvo verificativo la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, en la que de conformidad con lo dispuesto en el numeral 34 del propio ordenamiento, se hizo relación de las constancias de autos, se tuvieron por exhibidas las pruebas documentales ofrecidas por las partes y, en relación con los alegatos, se indicó que las partes no los habían formulado; por último, mediante acuerdo de cinco de octubre de dos mil veinte, se cerró la instrucción del presente asunto y se puso el expediente en estado de resolución.

CONSIDERANDO

PRIMERO.—**Competencia.** El Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer del presente asunto, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1o. de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como en el punto segundo, fracción I, del Acuerdo General Plenario Número 5/2013 de trece de mayo de dos mil trece, ya que se plantea un conflicto entre el Poder Ejecutivo del Estado de Colima y el Municipio de Comala, Colima, en la que se impugna la constitucionalidad de normas generales.

SEGUNDO.—**Precisión de la litis.** Del análisis del escrito de controversia constitucional, se advierte que el Poder Ejecutivo actor señaló como preceptos impugnados¹ los siguientes:

¹ Sobre las reglas que se deben atender para la fijación de los actos impugnados en la controversia constitucional, véase la jurisprudencia **P./J. 98/2009**, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, julio de 2009, página 1536, con número de registro de digital: 166985, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONALES. REGLAS A LAS QUE DEBE ATENDER LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PARA LA FIJACIÓN DE LA NORMA GENERAL O ACTO CUYA INVALIDEZ SE DEMANDA EN EL DICTADO DE LA SENTENCIA."



"El texto vigente de los artículos 3, 18 Bis, 42, el segundo párrafo del artículo 240, el primer párrafo y los códigos 137, 138 y 139 del artículo 241, y las fracciones XIII, XIV y XV del artículo 245, del Reglamento de Tránsito y de la Seguridad Vial del Municipio de Comala, Colima, aprobado mediante decreto publicado en el Periódico Oficial 'El Estado de Colima', en el tomo 104, suplemento número 3 al número 74, página 2 de la edición correspondiente al doce de octubre de dos mil diecinueve.

"El texto íntegro de los Lineamientos Generales para la Prestación del Servicio de Transporte Alternativo en el Municipio de Comala, mismos que se emitieron como consecuencia y del adicionado artículo 18 Bis del Reglamento de Tránsito y de la Seguridad Vial del Municipio de Comala, Colima, aprobado mediante acuerdo publicado en el Periódico Oficial 'El Estado de Colima', en el tomo 104, número 72, página 2 de la edición correspondiente al veintiséis de octubre de dos mil diecinueve.

"Todas las consecuencias y actos posteriores que se deriven de la aplicación del referido reglamento y lineamientos."

Asimismo, de la lectura de demanda se advierte que las argumentaciones del Poder Ejecutivo del Estado de Colima están encaminadas –de forma general– a controvertir las reformas al Reglamento de Tránsito y de la Seguridad Vial del Municipio de Comala, Colima, así como los Lineamientos Generales para la Prestación del Servicio de Transporte Alternativo en dicho Municipio, al considerar que la materia de transporte público es una competencia exclusiva del Poder Ejecutivo. Es decir, el planteamiento medular del Gobierno del Estado de Colima se centra en que, a su juicio, al haberse regulado el transporte alternativo municipal, ello invade su esfera competencial, ya que es el único facultado constitucional y legalmente para regular el servicio público de transporte.

Ahora bien, en relación con el Reglamento de Tránsito y de la Seguridad Vial del Municipio de Comala, Colima, es importante precisar que, si bien es cierto que el accionante impugnó prácticamente la totalidad de los artículos reformados y adicionados mediante el decreto de reforma publicado el doce de octubre de dos mil diecinueve, no menos cierto es que algunos de dichos preceptos se refieren a cuestiones ajenas al transporte alternativo de pasajeros.



Ciertamente, los artículos 18 Bis; 42; 240, segundo párrafo; 241, primer párrafo y código 139; y 245, fracción XV, fueron reformados y adicionados para introducir la regulación relativa al transporte alternativo de pasajeros, por lo que dichos preceptos sí se encuentran comprendidos dentro de los conceptos de invalidez del Poder Ejecutivo, en tanto lo que se cuestionó fue la competencia para regular dicho transporte alternativo.

No obstante, en contraposición a lo anterior, este Tribunal Pleno advierte que el gobernador del Estado de Colima también señaló como preceptos impugnados el texto vigente de los artículos 3,² 241, párrafo primero, códigos 137

² "Artículo 3. ...

"1. **Alcoholímetro.** Sistema electrónico que cuantifica la presencia de la sustancia etílica en el aliento del sujeto analizado, siendo este valor obtenido del intercambio de bióxido de carbono por oxígeno durante el proceso pulmonar de transferencia en la sangre y determina el valor de porcentaje de alcohol en la muestra obtenida;

"2. **Antidoping.** Prueba química que se realiza para detectar la presencia de drogas en el conductor;

"3. **Ayuntamiento.** El H. Ayuntamiento de Comala;

"4. **Cabildo.** El H. Cabildo del Ayuntamiento de Comala;

"5. **Cámara de video de vigilancia vial.** El dispositivo electrónico que tiene la capacidad de captar y archivar imágenes, que son evidencias objetivas de hechos de tránsito o de las infracciones que el usuario de las vialidades ejecuta en el ámbito del presente reglamento;

"6. **Cámara fotográfica.** Instrumento electrónico que captura imágenes, reproduciéndolas en gráficas de colores o en blanco y negro, para conservar y archivar las imágenes obtenidas, con un fin de aplicación legal de indicios o evidencias en un hecho de tránsito o infracción vial;

"7. **Centro de monitoreo.** Es el área central operativa de vigilancia, donde se almacena y recupera la información obtenida a través de la red, donde las cámaras fotográficas y de video mandan su información, para que el personal de policía vial, despache y alerte a los agentes operativos de las infracciones que se cometan, para que realicen las acciones correctivas, preventivas y la aplicación de sanciones viales, así como de la prestación de servicios de seguridad vial que demande de la población;

"8. **Conductor.** Toda persona que maniobre o ponga en movimiento un vehículo de motor o de propulsión humana y/o animal en la vía pública;

"9. **Corporación.** Dirección General de Seguridad Pública y **Policía Vial** del Municipio de Comala;

"10. **dB (A).** Nivel Sonoro, es el nivel de presión acústica sopesada en ponderación o sea, el nivel de presión acústica ponderado por una curva. Se mide dB, en ponderación A; es decir, dB (A);

"11. **Derecho de vía.** Es el área que flanquea a los caminos o carreteras perfectamente delimitados, que se destinan como vía pública para ampliaciones o apertura de vías laterales;

"12. **Director general.** El director general de Seguridad Pública y Policía Vial del Municipio de Comala;

"13. **Director.** El director operativo de la Policía Vial del Municipio de Comala;



"14. **Dispositivos móviles.** Es el dispositivo informático utilizado para almacenar y consultar de manera remota la información que requiera el servicio de tránsito y vialidad, así mismo podrá recibir pagos de multas viales y entregar comprobantes por este concepto;

"15. **Dopado.** Persona a la cual se le ha detectado mediante examen antidoping como positivo en el consumo de drogas por lo que presenta una alteración anímica, emocional y física que disminuye la capacidad de reacción y entorpece las habilidades de las personas, según las capacidades óptimas para la conducción de vehículos;

"16. **Estado de ebriedad.** Estado de intoxicación etílica del conductor, ciclista o peatón, producida por la ingesta de bebidas embriagantes, por lo que la dosis consumida afecte el control psicomotriz o la percepción sensorial del individuo, por lo que su corporeidad tendrá en proceso la sustancia suficiente que se catalogue como primero, segundo o tercer grado, o aliento alcohólico cuando no rebase los términos a este ordenamiento;

"17. **Estado.** El Estado de Colima;

"18. **Gps.** Sistema de localización que mediante el **posicionamiento global**, permite ubicar mediante coordenadas un sitio específico en la geografía del Municipio;

"19. **Hechos de tránsito terrestre.** Es toda incidencia donde uno o más vehículos se colisionen, se vuelquen o arrollen a peatones o ciclistas, y derivado de esto, resulten daños, lesiones o muerte;

"20. **Ley.** La **Ley de Movilidad Sustentable para el Estado de Colima**;

"21. **Manejo precavido.** Conducir con precaución, previendo las acciones y maniobras de otros conductores o situaciones adversas del entorno vial;

"22. **Municipio.** El Municipio de Comala;

"23. **Peatón.** Toda persona que camine o transite desplazándose por su esfuerzo físico en las vías públicas del Municipio;

"24. **Perito de hechos de tránsito terrestre.** Es el Policía Vial Municipal, experto en hechos de tránsito terrestre, que toma conocimiento de los mismos, que se desarrollen dentro de la jurisdicción municipal de Comala;

"25. **Persona con discapacidad.** Persona que presenta una alteración funcional física, mental o sensorial que dificulte su desplazamiento;

"26. **Policía vial.** El agente de Tránsito y Vialidad de la Dirección General de Seguridad Pública y **Policía Vial**;

"27. **Radar.** Sistema electrónico que funciona en base a una emisión ultrasónica, dirigida a un objetivo en movimiento, que a través de la lectura de la refracción de la onda ultrasónica, el radar define la velocidad a la que se desplaza el objetivo verificado;

"28. **Red inalámbrica municipal.** Es el medio de transmisión que transporta la señal de la información que se traslada de un punto a otro y al servidor central y al área de monitoreo de video vigilancia y de administración de datos;

"29. **Reglamento estatal.** El Reglamento de la **Ley de Movilidad Sustentable para el Estado de Colima**;

"30. **Reglamento.** El presente Reglamento de Tránsito y de la Seguridad Vial del Municipio de Comala;

"31. **Secretario.** El secretario general del H. Ayuntamiento de Comala;

"32. **Semáforo.** Sistema electro mecánico que efectúa a través de su unidad procesadora de control, la correcta aplicación de datos almacenados, que refieren los tiempos de los ciclos de sus unidades de luz, para la administración del control de señales de luz o visuales que ordena el flujo vial en una o varias intersecciones;

"33. **Señalamientos viales.** Es toda aquella información que se obtiene a través de la vista o el oído, y es producido por señales corporales, auditiva, gráfica o de luz;



y 138,³ así como 245, fracciones XIII y XIV,⁴ del Reglamento de Tránsito y de la Seguridad Vial de Comala, Colima, los cuales se refieren a cuestiones ajenas al servicio de transporte alternativo; en efecto, dichos preceptos se refieren a un listado de treinta y ocho definiciones, el establecimiento de infracciones de tránsito y su cálculo en Unidades de Medida y Actualización (UMAS) por pintar la acera de banquetas y exceder el número máximo de personas dentro de un vehículo de transporte público –en general–, o bien, el aseguramiento de vehículos cuando el propietario lo hubiese dejado en un taller mecánico para su reparación y éste circule en la vía pública sin su consentimiento, o cuando se realicen maniobras que pongan en peligro a los pasajeros o a terceros.

En ese sentido, al no haber combatido el contenido normativo de dichos preceptos –que, como se dijo, se refieren a cuestiones diferenciadas respecto

"34. Servidor de almacenamiento y consulta de videos. El dispositivo, que recibe la transmisión de video de las cámaras de video vigilancia vial a través de la red inalámbrica municipal, la almacena la organiza y la pone a disposición para consulta;

"35. Sonómetro. Es el aparato normalizado que comprende un micrófono, un amplificador, redes ponderables y un indicador de nivel, que se utiliza para la medida de niveles de ruido;

"36. Unidad de Medida y Actualización (UMA). La Unidad de Medida y Actualización que sustituye al salario mínimo como escala para el pago de multas y otras obligaciones;

"37. Vehículo terrestre de uso comercial. Todo medio de transporte de propulsión mecánica, eléctrica, humana o de tracción animal, (No se consideran los juguetes infantiles); y,

"38. Vía pública. El espacio público destinado al tránsito de vehículos y peatones."

³ **"Artículo 241.** Serán infracciones en materia de tránsito y vialidad, y se sancionarán en Unidades de Medida y Actualización (UMA), las violaciones a este reglamento, a través de acto administrativo de expedición de boleta de infracción, en las cuales se establecerán los códigos que se enumeran en este artículo, cuando el infractor cometa alguna de las acciones u omisiones siguientes:

001 al 136 ...

"137. Pintar el machuelo de la acera o banqueta con color amarillo tráfico, para disimular que esta área es exclusiva o privada;

"138. Exceder el número máximo de personas, que un vehículo de transporte público de pasajeros pueda transportar y para lo cual fue diseñado según marque en la tarjeta de circulación; y,

"..."

⁴ **"Artículo 245.** ...

"Del I al XII

"XIII. Cuando a petición del propietario, éste lo hubiera dejado en algún taller mecánico para su reparación, en cualquiera de sus modalidades y circule en la vía pública sin su consentimiento;

"XIV. Cuando el conductor realice maniobras de peligro que pongan en riesgo la vida o bienes de éste, sus pasajeros o de terceros; y,

"..."



a la línea argumentativa del Poder Ejecutivo— lo que procede es sobreseer al respecto, conforme al artículo 19, fracción VIII, en relación con los diversos numerales 20, fracción II, y 22, fracción VII, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.⁵

Ello, acorde al criterio reiterado de este Alto Tribunal en el que ha sostenido que, ante la ausencia de conceptos de invalidez o de razonamientos que constituyan causa de pedir respecto de un precepto señalado como reclamado en una demanda de controversia constitucional, debe sobreseerse en el juicio pues, en esas condiciones, cualquier pronunciamiento de constitucionalidad sería de oficio y no en suplencia de la queja ni por corrección de error; criterio que se contiene en la tesis **P. VI/2011**, de rubro y texto siguientes:

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ANTE LA AUSENCIA DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ, DEBE SOBRESERSE EN EL JUICIO. Los artículos 39 y 40 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establecen la obligación para la Suprema Corte de Justicia de la Nación de que, al dictar sentencia, corrija los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y examine, en su conjunto, los razonamientos de las partes, así como el deber de suplir la deficiencia de la demanda, contestación y alegatos o agravios, lo cual presupone, cuando menos, que exista causa de pedir. De ahí que ante la ausencia de conceptos de invalidez o de razonamientos que constituyan causa de pedir,

⁵ "Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:

"...

"VIII. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta ley.

"..."

"Artículo 20. El sobreseimiento procederá en los casos siguientes:

"..."

"II. Cuando durante el juicio apareciere o sobreviniere alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo anterior;

"..."

"Artículo 22. El escrito de demanda deberá señalar:

"..."

"VII. Los conceptos de invalidez."



respecto de un precepto señalado como reclamado en una demanda de controversia constitucional, debe sobreseerse en el juicio conforme al numeral 19, fracción VIII, en relación con los diversos 20, fracción II y 22, fracción VII, de la citada ley reglamentaria, pues en esas condiciones, cualquier pronunciamiento de constitucionalidad sería de oficio y no en suplencia de la queja ni por corrección de error."⁶

Por otra parte, de la lectura del escrito de demanda se advierte que también se señalaron como actos impugnados "*Todas las consecuencias y actos posteriores que se deriven de la aplicación del referido reglamento y lineamientos.*" No obstante, en relación con esas impugnaciones, este Tribunal Pleno considera que constituyen **actos futuros e inciertos** cuya existencia no está acreditada en autos, y lo que procede es el sobreseimiento con fundamento en el artículo 20, fracción III,⁷ de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Derivado de las conclusiones anteriores, este Tribunal Pleno estima que en la presente controversia constitucional se tendrá como impugnado lo siguiente:

- Los artículos 18 Bis; 42; 240, segundo párrafo; 241, código 139; y 245, fracción XV, del Reglamento de Tránsito y de la Seguridad Vial del Municipio de Comala, Colima, reformados y adicionados mediante decreto publicado el doce de octubre de dos mil diecinueve.

- Los Lineamientos Generales para la Prestación del Servicio de Transporte Alternativo en el Municipio de Comala contenidos en el acuerdo publicado el veintiséis de octubre de dos mil diecinueve.

⁶ Tesis aislada **P. VI/2011**, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 888, Registro digital: 161359.

⁷ "**Artículo 20.** El sobreseimiento procederá en los casos siguientes:

"...

"III. Cuando de las constancias de autos apareciere claramente demostrado que no existe la norma o acto materia de la controversia, o cuando no se probare la existencia de ese último; y

"..."



TERCERO.—**Oportunidad.** El artículo 21, fracciones I y II,⁸ de la Ley Reglamentaria de las Fracciones II y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que el plazo para la interposición de la demanda de controversia constitucional será:

- 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;
- Tratándose de normas generales, de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia.

De lo anterior se advierte que la ley reglamentaria de la materia dispone expresamente cuáles son los plazos para la interposición de la demanda de controversia constitucional, distinguiendo, para efectos de las reglas de aplicación de dichos plazos, cuando se impugnen actos o normas generales.

Así, tratándose de la **impugnación de actos**, señala el precepto citado, en su fracción I, que el actor tendrá un plazo de treinta días hábiles para impugnarlos, sin embargo, ese plazo de treinta días podrá ser contado a partir de tres momentos distintos: **i)** 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; **ii)** al en que el actor haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; **iii)** o al en que el actor se ostente sabedor de los mismos. Es decir, la ley reglamentaria de la materia establece expresamente cuáles son los tres momentos a

⁸ "Artículo 21. El plazo para la interposición de la demanda será:

"I. Tratándose de actos, de treinta días contados a partir del día siguiente al en que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame; al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; o al en que el actor se ostente sabedor de los mismos;

"II. Tratándose de normas generales, de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia; y,

"..."



partir de los que se iniciará el cómputo del plazo para la interposición de la demanda de controversia constitucional cuando se impugnen actos.

Por su parte, tratándose de la **impugnación de normas generales**, la ley reglamentaria de la materia en su artículo 21, fracción II, establece que el plazo para la interposición de la demanda de controversia constitucional será también de treinta días, sin embargo, señala que se tendrán dos momentos para poder impugnar en una controversia constitucional normas generales, al señalar que dicho plazo podrá contarse: **i)** a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, o **ii)** a partir del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia. Es decir, tratándose de la impugnación de normas generales, el actor tendrá dos momentos para hacerlo, ya sea a partir de la publicación de la norma o a partir de que se efectúe el primer acto de aplicación de ésta, por lo que, en este supuesto, al estudiarse la oportunidad en la presentación de la demanda, deberá analizarse si la impugnación de la norma general se hace con motivo de su publicación o con motivo de su primer acto de aplicación.

En vista de lo anterior, este Tribunal Pleno considera que la presente controversia constitucional fue **presentada dentro del plazo legal para ello**.

En principio, resulta conveniente recordar que en su demanda de controversia constitucional el Poder Ejecutivo impugnó lo siguiente: **a)** los artículos 18 Bis; 42; 240, segundo párrafo; 241, código 139; y 245, fracción XV, del Reglamento de Tránsito y de la Seguridad Vial del Municipio de Comala, Colima, publicado en el Periódico Oficial del Estado el doce de octubre de dos mil diecinueve y **b)** los Lineamientos Generales para la Prestación del Servicio de Transporte Alternativo en el Municipio de Comala, Colima, que se emitieron como consecuencia del adicionado artículo 18 Bis del Reglamento de Tránsito y de la Seguridad Vial del Municipio de Comala, Colima, que fueron publicados en el Periódico Oficial del Estado el veintiséis de octubre de dos mil diecinueve.

a) Por lo que se refiere al **Reglamento de Tránsito y de la Seguridad Vial del Municipio de Comala, Colima**, este Tribunal Pleno considera que indiscutiblemente se trata de normas de carácter general, ya que regulan situaciones generales, abstractas e impersonales.



En ese sentido, si dichas reformas fueron publicadas en el Periódico Oficial del Estado de Colima el sábado doce de octubre de dos mil diecinueve, el plazo de treinta días hábiles para su impugnación transcurrió del lunes catorce de octubre al miércoles veintisiete de noviembre de dos mil diecinueve.⁹ Consecuentemente, si la demanda se presentó en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el veintiuno de noviembre de dos mil diecinueve, es inconcuso que su presentación es **oportuna**.

b) Por otra parte, tratándose de **Lineamientos Generales para la Prestación del Servicio de Transporte Alternativo en el Municipio de Comala**, este Tribunal Pleno también considera que revisten las características de normas generales, ya que las mismas, al regular la operación y funcionamiento del servicio de transporte alternativo de pasajeros, regulan situaciones generales, abstractas e impersonales, que son elementos propios de las normas generales.

Derivado de lo anterior, si dichos lineamientos generales fueron publicados en el Periódico Oficial del Estado del Colima el sábado veintiséis de octubre de dos mil diecinueve, el plazo de treinta días hábiles para su impugnación transcurrió del lunes veintiocho de octubre al miércoles once de diciembre.¹⁰ Consecuentemente, si la demanda se presentó en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el veintiuno de noviembre de dos mil diecinueve, es claro que su presentación es **oportuna**.

⁹ A dicho plazo deben descontarse los días trece, diecinueve, veinte, veintiséis y veintisiete de octubre de dos mil diecinueve, así como dos, tres, nueve, diez, dieciséis, diecisiete, dieciocho, veinte, veintitrés y veinticuatro de noviembre de ese mismo año, por ser sábados y domingos e inhábiles en términos de los artículos 2o. y 3o. de la ley reglamentaria de la materia en relación con el artículo 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Asimismo, del cómputo relativo deberá descontarse el día uno de noviembre, por suspensión de labores acordadas por este Tribunal Pleno.

¹⁰ A dicho plazo deben descontarse los días veintisiete de octubre de dos mil diecinueve; tres, nueve, diez, dieciséis, diecisiete, dieciocho, veinte, veintitrés, veinticuatro y treinta de noviembre de ese mismo año; y uno, siete y ocho de diciembre siguientes, por ser sábados y domingos e inhábiles en términos de los artículos 2o. y 3o. de la ley reglamentaria de la materia en relación con el artículo 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Asimismo, del cómputo relativo deberá descontarse el día uno de noviembre, por suspensión de labores acordadas por este Tribunal Pleno.



Sin que constituya un obstáculo a lo anterior que, en su contestación de demanda, el **Municipio de Comala** señale que es improcedente la controversia intentada, al tratarse de un acto consentido, toda vez que, tratándose de **actos**, el artículo 21, fracción I, de la ley reglamentaria de la materia prevé un plazo de treinta días contados a partir de que se tuvo conocimiento del acto impugnado. En ese sentido, argumenta que toda vez que el Poder Ejecutivo del Estado de Colima tuvo conocimiento del acto a través del oficio PM-382/2019, notificado el ocho de octubre de dos mil diecinueve, y del oficio PM.384/2019, notificado el catorce siguiente –por virtud de los cuales se solicitó al secretario de gobierno la publicación en el Periódico Oficial de las reformas y adiciones al Reglamento de Tránsito y de la Seguridad Vial del Municipio de Comala, así como de los Lineamientos Generales para la Prestación del Servicio de Transporte Alternativo en el Municipio de Comala–, dicho plazo de treinta días transcurrió en exceso al día veintiuno de noviembre de dos mil diecinueve en que se presentó la demanda de controversia constitucional.

Lo anterior es así ya que, como se precisó en el análisis de oportunidad, en la presente controversia constitucional se impugnaron diversas disposiciones del Reglamento de Tránsito y de la Seguridad Vial del Municipio de Comala, así como los Lineamientos Generales para la Prestación del Servicio de Transporte Alternativo en el Municipio de Comala; instrumentos que tienen el carácter de normas generales y no de actos particulares. En ese sentido, la causal invocada por el Municipio demandado parte de una premisa incorrecta, aunado a que, como quedó precisado en el presente capítulo, la presentación de la demanda fue oportuna y, por lo tanto, esa causal debe **desestimarse**.

CUARTO.—**Legitimación activa.** En el presente asunto, suscribe la demanda de controversia constitucional José Ignacio Peralta Sánchez, Gobernador Constitucional del Estado de Colima, quien acreditó su personalidad con la copia certificada del bando solemne, publicado el diez de febrero de dos mil dieciséis, en el Periódico Oficial del Estado de Colima.

Ahora bien, en términos del artículo 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Federal,¹¹ el Estado de Colima es una de las entidades legitimadas para

¹¹ "Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:



promover controversia constitucional; en tanto quien promueve en el presente medio es el gobernador del Estado de Colima en defensa de sus competencias, esto es, uno de los Poderes de dicha entidad en defensa del orden estatal.¹²

Por otra parte, el artículo 50 de la Constitución Política del Estado de Colima establece que el ejercicio del Poder Ejecutivo se deposita en una persona que se denomina gobernadora o gobernador del Estado de Colima.¹³ En consonancia con lo anterior, la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Colima señala que el ejercicio del Poder Ejecutivo corresponde al gobernador, quien es el titular del mismo y jefe de la Administración Pública del Estado, quien tiene las atribuciones y deberes previstos en la Constitución Federal y en la particular del Estado.

Derivado de lo anterior, es claro que el que suscribe la demanda cuenta no sólo con la representación del Poder Ejecutivo, sino con la titularidad de dicho Poder.

En idénticos términos le fue reconocida la legitimación activa al Poder Ejecutivo del Estado de Colima en la **controversia constitucional 309/2017**, fallada por este Tribunal Pleno el diecisiete de septiembre de dos mil diecinueve por unanimidad de votos –en cuanto a ese apartado–.

"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;

"..."

¹² Sirve de apoyo a la conclusión anterior la jurisprudencia **P.J. 41/2015 (10a.)**, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la Décima Época de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 25, diciembre de 2015, Tomo I, página 31. Registro digital: 2010667, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL ARTÍCULO 105, FRACCIÓN I, INCISO L), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, AL ESTABLECER QUE PUEDE SUSCITARSE ENTRE UN ÓRGANO CONSTITUCIONAL AUTÓNOMO Y EL CONGRESO DE LA UNIÓN, DEBE ENTENDERSE EN EL SENTIDO DE QUE CUALQUIERA DE LAS CÁMARAS QUE LO INTEGRAN PUEDE ACUDIR A DEFENDER SUS ATRIBUCIONES, SIN DEPENDER DE LA OTRA."

¹³ **Artículo 50**

"El ejercicio del Poder Ejecutivo se deposita en una persona que se denomina gobernadora o gobernador del Estado de Colima."



Sin que sea obstáculo que la **síndica del Municipio de Comala, Colima**, en el apartado de improcedencia y sobreseimiento de su contestación de demanda, señale que el gobernador del Estado de Colima no cuenta con las atribuciones legales ni con la legitimación para instaurar el medio de control constitucional, ya que, de acuerdo con la legislación que le rige, la representación jurídica del Estado de Colima en acciones y controversias constitucionales es una atribución exclusiva del consejero jurídico de Gobierno.

Argumentos que deben calificarse como **infundados**, pues, si bien los artículos 60 y 65¹⁴ de la Constitución del Estado de Colima señalan que el Poder Ejecutivo se auxiliará de una Consejería Jurídica, la cual dependerá directamente del gobernador del Estado y representará jurídicamente al titular del Ejecutivo del Estado en cualquier juicio o asunto en que intervenga o deba intervenir con cualquier carácter, así como en las acciones y controversias constitucionales en las que el Estado sea Parte, no menos cierto es que quien cuenta con la facultad originaria y directa para ejercer la representación del Gobierno del Estado es el titular del Poder Ejecutivo, lo cual se desprende del artículo 50 de la Constitución

¹⁴ **"Artículo 60**

"La Administración Pública del Estado será centralizada y paraestatal conforme a su ley orgánica y las demás leyes que expida el Congreso del Estado.

"En el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los asuntos que son competencia del Poder Ejecutivo del Estado, éste se auxiliará de una Secretaría General de Gobierno y de las Secretarías, Consejería Jurídica, Contraloría General y demás dependencias y entidades que integran la administración pública centralizada y paraestatal, debiendo observar para su integración la paridad de género, así como los términos que dispongan las leyes respectivas.

"..."

"Artículo 65

"La función de Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo del Estado estará a cargo de una consejera o consejero, quien dependerá directamente de la gobernadora o gobernador y será nombrado y removido libremente por éste.

"Para ser consejera o consejero Jurídico se deben cumplir los mismos requisitos que para ser fiscal general del Estado, previstos por el artículo 83 de esta Constitución.

"La consejera o consejero Jurídico dará opinión sobre los proyectos de ley y decreto, así como sobre las propuestas de nombramiento que la gobernadora o gobernador del Estado deba presentar al Congreso del Estado, representará jurídicamente al titular del Ejecutivo del Estado, en cualquier juicio o asunto en que intervenga o deba intervenir con cualquier carácter, así como en las acciones y controversias constitucionales en las que el Estado sea Parte. Estas facultades podrán ser delegadas.

"..."



Política del Estado¹⁵ y 6¹⁶ de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Colima, que dispone que el gobernador tiene la facultad originaria de ejercer directamente cualquier atribución de las dependencias y entidades que integran la Administración Pública del Estado, entre las que se encuentra la Consejería Jurídica del Estado.

QUINTO.—**Legitimación pasiva.** En la presente controversia constitucional tiene el carácter de órgano demandado el Municipio de Comala, Colima, el cual le fue reconocido en el auto dictado por el Ministro instructor de veintiséis de noviembre de dos mil diecinueve.

En este asunto, la contestación de demanda fue suscrita por Esther Negrete Álvarez, en su carácter de síndica municipal del Municipio de Comala, Colima, lo cual acreditó con las copias certificadas de la constancia de mayoría y validez de la elección del Ayuntamiento de doce de julio de dos mil dieciocho y con el acta de sesión solemne de Cabildo de quince de octubre de dos mil dieciocho, donde dicha ciudadana tomó protesta como síndica municipal.

El artículo 51, fracción II, de la Ley del Municipio Libre del Estado de Colima dispone que dentro de las facultades de los síndicos se encuentra la procuración, defensa, promoción y representación jurídica de los intereses municipales.¹⁷

¹⁵ **Artículo 50**

"El ejercicio del Poder Ejecutivo se deposita en una persona que se denomina gobernadora o gobernador del Estado de Colima."

¹⁶ **Artículo 6.** El gobernador tiene la facultad originaria de ejercer directamente cualquier atribución de las dependencias y entidades que integran la Administración Pública del Estado.

"Sin perjuicio de lo dispuesto por el párrafo anterior, corresponde a los titulares de las dependencias y entidades de la administración pública del Estado, el trámite y resolución de los asuntos de su competencia, quienes para el más eficaz y expedito cumplimiento de sus funciones podrán delegar en sus subalternos cualquiera de sus atribuciones o facultades, excepto aquéllas que por disposición de la ley o del reglamento interior respectivo, según corresponda, sean indelegables.

"Los acuerdos de delegación de atribuciones o facultades que puedan afectar derechos de terceros deberán publicarse en el Periódico Oficial del Estado."

¹⁷ **Artículo 51.** Los síndicos tendrán las siguientes facultades y obligaciones:

"...

"II. La procuración, defensa, promoción y representación jurídica de los intereses municipales. Los Cabildos podrán nombrar apoderados o procuradores especiales cuando así convenga a los intereses del Municipio;

"..."



De lo anterior se desprende que corresponde a los síndicos municipales la representación jurídica del Municipio; aunado a que es uno de los órganos contemplados en el artículo 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Federal. Por tanto, en el caso se advierte que la promovente cuenta con legitimación para intervenir en el presente asunto.

SEXTO.—Causas de improcedencia. Además de las causales de improcedencia ya estudiadas en los apartados de oportunidad y legitimación activa, en su escrito de contestación de demanda el Municipio de Comala señala que procede sobreseer la presente controversia constitucional, ya que en su único concepto de invalidez no se hizo valer un planteamiento de constitucionalidad.

En efecto, señala el Municipio demandado que el Poder Ejecutivo del Estado de Colima únicamente se limitó a mencionar que se le vulneraron sus atribuciones establecidas en la Constitución Local del Estado de Colima, en la Ley del Municipio Libre del Estado de Colima, así como en la Ley de Movilidad Sustentable para el Estado de Colima, es decir, en ordenamientos legales secundarios que no pueden nulificar una competencia que originariamente ha sido otorgada a los Municipios por la Constitución Federal.

Es **infundada y debe desestimarse** la referida causal de sobreseimiento, toda vez que, contrario a lo manifestado por el Municipio de Comala, el Poder Ejecutivo en sus conceptos de validez sí hizo valer argumentos en los que expresamente sostuvo una violación directa a los artículos 115 y 116 de la Constitución Federal, derivado de las modificaciones y adiciones al Reglamento de Tránsito de Comala, así como con la expedición de los lineamientos generales para que se pudiera prestar el servicio de transporte alternativo; cuestión que conduce a la necesidad de su análisis por parte de este Tribunal Pleno en aras de la salvaguarda de la supremacía constitucional y del federalismo, que son fines primordiales de este medio de control constitucional.

En este sentido, la referida causa de sobreseimiento debe desestimarse, pues la suficiencia o no de tales planteamientos es una cuestión que corresponde al fondo y, por ende, se desestima esa causa, conforme a la jurisprudencia P./J. 92/99, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER



UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE."

SÉPTIMO.—**Estudio de fondo.** En sus conceptos de invalidez, el Poder Ejecutivo actor, en esencia, impugnó que las modificaciones y reformas al Reglamento de Tránsito y de la Seguridad Vial del Municipio de Comala, así como la expedición de los lineamientos generales, producen una invasión a las competencias constitucionales del Gobierno del Estado. En ese sentido, argumenta que la facultad para prestar el servicio de **transporte público** es una competencia exclusiva del Ejecutivo del Estado, por lo que, al emitirse la regulación respectiva, se están violentando los artículos 115 y 116 de la Constitución Federal.

Pues bien, a efecto de emprender el análisis de los argumentos anteriores, es importante identificar cuáles son las previsiones constitucionales relevantes para la resolución del asunto. En materia de transporte —que es el ámbito alrededor del cual giran las impugnaciones del actor—, la Constitución Federal contiene una previsión constitucional muy concreta. Se trata del artículo 115, fracción V, inciso h), cuyo tenor es el siguiente:

"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:

"...

"V. Los Municipios, **en los términos de las leyes federales y estatales relativas**, estarán facultados para:

"...

"h) **Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros** cuando aquellos afecten su ámbito territorial; e,

"..."



En relación con el contenido constitucional anterior, es importante señalar que el transporte público de pasajeros es un ámbito competencial sobre el cual esta Corte ha tenido la oportunidad de pronunciarse directa o indirectamente en precedentes. En efecto, al resolver, por ejemplo la **controversia constitucional 2/98**,¹⁸ interpuesta por el Municipio de Oaxaca de Juárez, Oaxaca, el Pleno tuvo oportunidad de referirse al servicio de transporte derivado de la necesidad –en el contexto de ese asunto– de analizar sus características y sus diferencias respecto del servicio de tránsito. En esa ocasión, se sostuvo que en el Texto Constitucional no existían elementos expresos que desarrollaran la diferencia entre los conceptos de tránsito y transporte, pero que era posible inferir que tanto el Constituyente como el Poder Reformador de la Constitución, al utilizar en diferentes preceptos los dos vocablos, estimó que se trataba de conceptos distintos que se referían a servicios de naturaleza distinta, cuyos contornos podían ser delimitados con el auxilio de la doctrina.¹⁹

En esa controversia se llegó a la conclusión de que los conceptos tránsito y transporte son distintos y que el primero no involucra necesariamente el segundo. Dicha distinción, se dijo, es evidente a partir de las características de cada uno de ellos. Así, mientras el servicio "de tránsito es *uti universi*, o sea dirigido a los usuarios en general o al universo de usuarios de gestión pública y constante, el de transporte es *uti singuli*, o sea dirigido a usuarios en particular, de gestión pública y privada y cotidiano."²⁰ El estudio doctrinal realizado permitía derivar que el servicio de tránsito es "la actividad técnica, realizada directamente por la administración pública, encaminada a satisfacer la necesidad de carácter general de disfrutar de seguridad vial en la vía pública y circular por ella con fluidez bien como peatón, ya como conductor o pasajero de un vehículo, mediante la adecuada regulación de la circulación de peatones, animales y vehículos, así como del estacionamiento de estos últimos en la vía pública; cuyo cumplimiento uniforme y continuo debe ser permanentemente asegurado, regulado y controlado por los gobernantes, con sujeción o un mutable régimen

¹⁸ Fallada el veinte de octubre de mil novecientos noventa y ocho por unanimidad de diez votos. El señor Ministro Juan Silva Meza no asistió a la sesión.

¹⁹ Esa controversia se basó en el estudio realizado por Jorge Fernández Ruiz en la obra "Derecho Administrativo (Servicios Públicos)", Editorial Porrúa, México, 1995.

²⁰ Controversia constitucional 2/98, p. 126.



jurídico de derecho público, para el cabal ejercicio del derecho de libertad de tránsito de toda persona."²¹

Con respecto al transporte, se destacó que "es un servicio cuya actividad consiste en llevar personas o cosas de un punto a otro, y se divide, en atención a sus usuarios, en público y privado; y en razón de su objeto, en transporte de pasajeros y de carga, a los que se agrega el transporte mixto"²² y que es "realizado directa o indirectamente por la administración pública, con propósito de satisfacer la necesidad de carácter general consistente en el traslado de las personas o de sus bienes muebles de un lugar a otro; cuyo cumplimiento, uniforme y continuo, debe ser permanentemente asegurado, regulado y controlado por los gobernantes, con sujeción a un mutable régimen jurídico de derecho público."²³

Las anteriores consideraciones se plasmaron en la jurisprudencia **P./J. 80/98**, del Pleno de este Alto Tribunal, de rubro y texto:

"CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LA FACULTAD EN MATERIA DE TRÁNSITO NO INCORPORA LA DE TRANSPORTE. En las definiciones que de tránsito y transporte aparecen en el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española y de las características que doctrinaria y jurídicamente se otorgan a dichos servicios públicos los mismos son distintos, puesto que el primero no incorpora al segundo. En efecto, si transitar significa 'ir o pasar de un punto a otro por vías o parajes públicos' y transportar, 'llevar personas o cosas de un punto a otro' y el primero es caracterizado doctrinariamente como dirigido a 'todos los usuarios' o 'al universo de usuarios' de gestión pública y constante y, el segundo como dirigido a personas singulares, de gestión pública y privada y cotidiano, se desprende que corresponden a dos servicios públicos diferentes que presta el Estado."²⁴

²¹ *Ibidem*, pp. 106-107.

²² *Ibidem*, p. 119.

²³ *Ibidem*, p. 120.

²⁴ Tesis de jurisprudencia **P./J. 80/98**, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo VIII, diciembre de 1998, página 822, registro digital: 195030.



Por otra parte, al resolverse la controversia constitucional **162/2008**,²⁵ también se realizó una serie de importantes reflexiones en torno al contenido material del artículo 115, fracción V, inciso h), de la Constitución Federal, el cual dispone que el Municipio debe, en los términos que le fijen las leyes federales y estatales relativas, "intervenir" tanto en la "formulación" como en la "aplicación" de los programas de transporte público de pasajeros en lo que afecte o se relacione con su ámbito territorial.

En efecto, en dicho asunto se señaló que, para una mayor claridad y precisión del alcance de esos supuestos, era conveniente acudir al significado gramatical de las palabras "intervenir", "formulación" y "aplicación" según el Diccionario de la Real Academia Española. En relación con ello, se estableció que:

- **Intervenir.** En su cuarta, séptima y décima acepción expresa: Dicho de una autoridad: Dirigir, limitar o suspender el libre ejercicio de actividades o funciones. Dicho del Gobierno de un país de régimen federal: Ejercer funciones propias de los Estados o provincias. Y tomar parte en un asunto.

- **Formular.** En dos de sus acepciones dice: Reducir a términos claros y precisos un mandato, una proposición, una denuncia, etcétera. Y expresar, manifestar.

- **Aplicación.** En los dos primeros de sus significados señala: acción y efecto de aplicar o aplicarse. Y afición y asiduidad con que se hace algo, especialmente, el estudio.

- **Aplicar.** En general, es emplear, administrar o poner en práctica un conocimiento, medida o principio a fin de obtener un determinado efecto. Rendimiento en alguien o algo. Destinar, adjudicar, asignar. Y, en derecho, es adjudicar bienes o efectos.

Así, se dijo que, cuando la fracción V en estudio disponía que los Municipios estarían facultados para intervenir en la formulación y aplicación de programas

²⁵ Resuelto el primero de julio de dos mil nueve por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por unanimidad de cinco votos.



de transporte público, se advertía que aquél tomaría parte en la medida que se afectara su ámbito territorial, en actividades o funciones tendientes de control, para integrar en términos claros y precisos **una proposición relativa al transporte público de pasajeros y poner en práctica los programas en su Municipio y obtener con ello un determinado efecto y siempre sujeto a lo que dispusieran las leyes, ya fueran federales o locales.**

También se concluyó que la interpretación que se podía vislumbrar del Texto Constitucional autorizaba a concluir que los programas de transporte público de pasajeros tendrían como finalidad establecer las políticas públicas inherentes al propio transporte, tales como garantizar la seguridad de usuarios, los derechos de los permisionarios y concesionarios, expedir licencias; determinar la oferta y demanda del servicio, lo cual conlleva facultades para la creación, redistribución, modificación y adecuación de rutas; crear subprogramas, conforme a las necesidades del servicio, que en las grandes urbes usualmente son de tipo metropolitano. También se dijo que la formulación de programas podía incluir el fomento de servicios alternativos de transporte, tales como sistemas de transporte eléctrico, fomentar el apoyo a grupos vulnerables, tales como adultos mayores, niños o discapacitados, entre otras funciones.

Además de lo anterior, en ese asunto se hizo una revisión del proceso de reforma al artículo 115 de la Constitución Federal del veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve. Concretamente, se advirtió que en el dictamen de fecha quince de junio de mil novecientos noventa y nueve de la Cámara de Diputados, que conjunta diversas iniciativas que fueron presentadas para reformar el citado artículo 115, se señaló lo siguiente:

"...

"G. En la iniciativa presentada el 31 de marzo de 1998, por los diputados federales integrantes del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional, se propone:

"...

"11. Adicionar un nuevo inciso i) a la fracción III del artículo 115 constitucional, para incluir el servicio público de tránsito y transporte público.



"...

"4.5 Se corrige el actual modelo de redacción que contiene la fracción V del artículo 115 constitucional para abrirlo en incisos y dar mayor claridad a cada una de las materias concurrentes del Municipio. En consecuencia, para atender al espíritu de las iniciativas, se faculta al Municipio para no sólo controlar y vigilar el uso de suelo sino para autorizarlo; a la par que se le faculta constitucionalmente para intervenir en la elaboración y aplicación de programas de transporte urbano, y participar en lo relativo a la materia ecológica y de protección ambiental, así como en aquello que se vincule a la planeación regional.

"..."

En ese sentido, se advirtió que, en principio, una de las múltiples iniciativas sí contemplaba que el transporte se incluyera como servicio reservado a los Municipios, pero, posteriormente, en el dictamen no prosperó, pues la reforma constitucional radicó esencialmente en reestructurar la fracción V en comento y, en lo conducente, facultar constitucionalmente a los Municipios para intervenir únicamente en la formulación e integración de los programas de transporte público de pasajeros.

No obstante, se precisó que la participación municipal en la aplicación de los programas de transporte público de pasajeros de ninguna forma significaba que también pudiera prestar de forma directa el servicio indicado, ya que dicha facultad no se encontraba conferida de manera expresa en la fracción III del artículo 115 constitucional, que señala cuáles son las funciones y servicios que están a cargo de los Municipios.²⁶

²⁶ **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:

"...

"III. Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

- "a). Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales.
- "b). Alumbrado público.
- "c). Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos.
- "d). Mercados y centrales de abasto.



El precedente anterior dio lugar a la tesis aislada de rubro y texto siguientes:

"TRANSPORTE PÚBLICO DE PASAJEROS. LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO RELATIVO NO CONSTITUYE UNA ATRIBUCIÓN OTORGADA CONSTITUCIONALMENTE A LOS MUNICIPIOS. Atento a lo sostenido por el Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el sentido de que los conceptos 'tránsito' y 'transporte' son distintos y que el primero no involucra necesariamente al segundo, así como a la interpretación sistemática de las fracciones II, III, inciso h), y V del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se concluye que la prestación del servicio de transporte público de pasajeros no constituye una atribución otorgada constitucionalmente a los Municipios, sino que su única participación se restringe a la formulación, integración y aplicación de los programas relativos. Lo anterior es así, porque el inciso h) de la citada fracción V establece una regla por medio de la cual los Municipios, según lo dispongan las leyes federales o locales, tendrán facultad para intervenir exclusivamente en la formulación y aplicación de los programas de transporte público de pasajeros que afecten su ámbito territorial, esto es, establecer políticas públicas inherentes al propio transporte, tales como incluir el fomento de servicios alternativos, procurar el apoyo a grupos vulnerables

"e). Panteones.

"f). Rastro.

"g). Calles, parques y jardines y su equipamiento.

"h). Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; e

"i). Los demás que las Legislaturas Locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

"Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los Municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales.

"Los Municipios, previo acuerdo entre sus Ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de Municipios de dos o más Estados, deberán contar con la aprobación de las Legislaturas de los Estados respectivas. Así mismo cuando a juicio del Ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio Municipio.

"Las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley.

"..."



–como adultos mayores, niños o discapacitados– y, en su caso, llevar a la práctica los programas enunciados. Por su parte, la mencionada fracción II esencialmente regula los aspectos de la autonomía municipal en los distintos órdenes, entre otros, establecer las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, así como de servicios públicos de su competencia, de acuerdo con las leyes expedidas por las Legislaturas de los Estados; y, finalmente, conforme a la aludida fracción III, inciso h), los Municipios sólo tienen atribución respecto del servicio público de tránsito, pero no del de transporte. **Así, la participación que corresponde a los Municipios en la aplicación de los programas de transporte público de pasajeros no autoriza a que también puedan prestar material y directamente el propio servicio, pues la Constitución General de la República no les confiere expresamente esa facultad.**"²⁷

Por otra parte, al resolverse la **controversia constitucional 19/2008**,²⁸ este Tribunal Peno se pronunció en torno a la efectividad de la intervención municipal en la formulación y aplicación de los programas de transporte público que incidan en su territorio. En ese caso, se reiteró que en los términos del artículo 115, fracción V, inciso h), de la Constitución Federal, el Municipio debe poder "intervenir" tanto en la "formulación" como en la "aplicación" de los programas de transporte público de pasajeros en lo que afecte o se relacione con su ámbito territorial. Se sostuvo que dicho precepto constitucional otorga atribuciones expresas a los Municipios en los términos que establezcan las leyes federales y estatales.

Derivado de lo anterior, se dijo que la Constitución es clara, entonces, en que se trata de una materia que **debe ser regulada en leyes federales o estatales**, pero también es claro que la misma establece límites expresos al contenido de estas leyes estatales o federales. Esto es, la ley debe autorizar a los Municipios para intervenir en la formulación y aplicación de los programas de transporte público de pasajeros cuando afecten su ámbito territorial de competencia, por ello, la Constitución no permite que la ley contemple tipos de partici-

²⁷ Tesis aislada **1a. CLXXXII/2009**, de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, octubre de 2009, página 1003, registro digital: 166047.

²⁸ Resuelta el once de enero de dos mil once por unanimidad de diez votos.



pación municipal en cualquier modalidad posible, sino que las disposiciones legales deben habilitar realmente al Municipio para tener la intervención *efectiva* en la formulación y aplicación de programas constitucionalmente prevista.

En efecto, se sostuvo que, aunque **la Constitución otorga la competencia global en la materia al Estado**, la misma prevé simultáneamente que se contemple una muy particular "intervención" municipal, que no puede correlacionarse cuando se trata de decisiones que afectan al ámbito territorial de un determinado Municipio, con una simple obligación del Estado de escuchar cordialmente la opinión del Ayuntamiento. Debe ser, por el contrario, una intervención en el proceso efectiva y activa en la formulación de programas en cuya aplicación debe igualmente intervenir.

Del asunto anterior derivó la tesis de jurisprudencia **P/J. 39/2011**, de rubro y texto siguientes:

"TRANSPORTE PÚBLICO DE PASAJEROS. AUNQUE EL TITULAR DE LA COMPETENCIA SOBRE LA MATERIA ES EL ESTADO, EL MUNICIPIO DEBE GOZAR DE UNA PARTICIPACIÓN EFECTIVA EN LA FORMULACIÓN Y APLICACIÓN DE LOS PROGRAMAS RELATIVOS EN LO CONCERNIENTE A SU ÁMBITO TERRITORIAL. El artículo 115, fracción V, inciso h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos otorga facultades al Municipio para intervenir en la formulación y aplicación de los programas de transporte público de pasajeros cuando afecten su ámbito territorial. A diferencia de la materia de tránsito –que es competencia de los Municipios, circunscrita sólo respecto de ciertas normas estatales de carácter general y básico–, **la de transporte es de titularidad** estatal; sin embargo, la atribución constitucional al Municipio de facultades de participación efectiva en la formulación de programas de transporte público de pasajeros que afecten su ámbito de jurisdicción, implica que la ley no puede prever y regular dicha participación municipal en los términos que desee; esto es, las disposiciones estatales que ubiquen a los Municipios en un plano normativo meramente auxiliar, con facultades como las de 'emitir opinión', 'estudiar y discutir problemas de transporte público' o 'coadyuvar en la formulación de programas y convenios', sin contemplar el alcance que esas opiniones, propuestas o estudios municipales deben tener, no aseguran la efectividad de su intervención ni una capacidad de incidencia real en el proceso de toma y aplicación de decisiones. **De ahí que aunque el titular de la competencia en materia de trans-**



porte es el Estado, el Municipio debe gozar de una participación efectiva en la formulación y aplicación de los programas de transporte público de pasajeros en lo concerniente a su ámbito territorial."²⁹

Los criterios anteriores han sido acogidos por el Pleno en diversos precedentes de fechas más recientes. Entre estos asuntos, destaca la **controversia constitucional 309/2017**,³⁰ resuelta el diecisiete de octubre de dos mil diecinueve, en donde se reiteró que, dadas sus particularidades, existe una clara distinción entre las materias de tránsito y transporte público, de tal manera que la facultad municipal establecida en el artículo 115, fracción III, inciso h),³¹ de la Constitución sobre tránsito no incorpora a la de transporte.

En efecto, se reiteró que, de conformidad con el inciso h) de la fracción V del artículo 115 de la Constitución, la intervención del Municipio radica exclusivamente en la "formulación" y "aplicación" de los programas de transporte público de pasajeros en lo que le afecte o se relacione con su ámbito territorial, es decir, que cuando dicho precepto dispone que los Municipios estarán facultados para intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público, se advierte que aquél tomará parte, en la medida que se afecte su ámbito territorial, en actividades o funciones tendentes de control para integrar en términos claros y precisos una proposición relativa al transporte público de pasajeros y poner en práctica los programas en su Municipio y obtener con ello un determinado efecto y siempre sujeto a lo que dispongan las leyes, ya sean federales o locales.

²⁹ Tesis de jurisprudencia **P./J. 39/2011 (9a.)**, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la Décima Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro I, octubre de 2011, Tomo 1, página 308, registro digital: 160726.

³⁰ Resuelta en la sesión de Pleno del diecisiete de octubre de dos mil diecinueve por mayoría de nueve votos, en contra de los emitidos por los Ministros Eduardo Medina Mora y Alberto Pérez Dayán.

³¹ **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:

"...

"III. Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

"...

"h). Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y **tránsito**; e,

"..."



En cuanto al contenido material de los programas de transporte público de pasajeros,³² se señaló que los mismos tendrían como finalidad establecer políticas públicas inherentes al propio transporte, entre las que se encontraban garantizar la seguridad de usuarios, los derechos de los permisionarios y concesionarios, expedir licencias; determinar la oferta y demanda del servicio, lo cual conlleva facultades para la creación, redistribución, modificación y adecuación de rutas; crear subprogramas, conforme a las necesidades del servicio, que en las grandes urbes usualmente son de tipo metropolitano. **También la formulación de programas puede incluir el fomento de servicios alternativos de transporte, tales como sistemas de transporte eléctrico, fomentar el apoyo a grupos vulnerables, tales como adultos mayores, niños o discapacitados, entre otras funciones.**

En ese sentido, **se reiteró que los Municipios carecen de la atribución constitucional para prestar el servicio de transporte público de pasajeros**, ya que éste consiste en un servicio cuya actividad radica en llevar personas de un punto a otro como servicio público, desde luego, condicionado al cumplimiento de los requisitos legales previstos para tal efecto.

Ahora bien, como se dijo con anterioridad, el **Poder Ejecutivo del Estado de Colima** considera que las reformas al Reglamento de Tránsito y los Lineamientos Generales sobre Servicio de Transporte Alternativo constituyen una invasión a su esfera competencial. Argumenta que la facultad para prestar el servicio de transporte público es una competencia del Poder Ejecutivo Local.

Por su parte, el **Municipio de Comala**, al dar contestación a la demanda, rebatió el argumento anterior señalando que el Poder Ejecutivo del Estado partió de una confusión en cuanto a la materia que se reguló en los preceptos impugnados, ya que éstos, a pesar de tener como objeto inmediato la regulación de los vehículos de transporte alternativo, lo que en realidad regulan son aspectos en materia de tránsito de vehículos, es decir, una materia que conforme al artículo 115, fracción III, inciso h), de la Constitución Federal, es competencia de los Ayuntamientos. Además, añadió que aun y cuando se considerase que las disposiciones impugnadas se refieren a la materia de transporte público, debe

³² Reafirmando lo dicho en la controversia constitucional 162/2008.



tenerse en cuenta que, en términos del artículo 115, fracción V, inciso h), de la Constitución, los Municipios tienen atribuciones para intervenir, formular y sobre todo aplicar programas de transporte de pasajeros y bienes atendiendo al desarrollo, necesidades y características que tengan relación con sus ámbitos territoriales; de ahí que no se genera la supuesta invasión competencial.

Pues bien, a fin de resolver los planteamientos anteriores y dilucidar la materia sobre la que versan los enunciados normativos impugnados, en primer lugar, es importante conocer cuál es el contenido normativo de las disposiciones impugnadas del Reglamento de Tránsito y de la Seguridad Vial del Municipio de Comala, y de los Lineamientos Generales para la Prestación del Servicio de Transporte Alternativo en el Municipio de Comala que aquí se cuestionan.

En relación con el **Reglamento de Tránsito**, a continuación se transcriben los textos de las disposiciones impugnadas, y se destacan en negritas las fracciones, párrafos o porciones normativas impugnadas:

"...

"Artículo 18 Bis. Para que se autorice la circulación de vehículos para la prestación del servicio de transporte alternativo, deberá cumplir cada uno con los requisitos siguientes:

"I. Autorización por medio de acuerdo del Cabildo;

"II. Contar con licencia comercial de funcionamiento expedida por el Ayuntamiento;

"III. Tener a la vista en el medio de transporte alternativo, el tarjetón distintivo validado por el secretario y el director general;

"IV. Por lo que hace a la circulación cumplir con todos los requisitos que marca el artículo 18 y demás disposiciones aplicables del presente reglamento; y,

"VI. (sic) Cumplir con todas las condiciones de funcionamiento que en su momento determine el Ayuntamiento."



"Artículo 42. Todo vehículo de transporte público de pasajeros, **así como los vehículos para la prestación del servicio de transporte alternativo autorizados por el H. Ayuntamiento**, deberán contar con seguro de viajeros y de daños a terceros, la inobservancia a tal disposición conllevará el aseguramiento del vehículo y en caso de participar en un hecho de tránsito, se ajustará a lo dispuesto al artículo 76 del Código Penal vigente en el Estado de Colima."

"Artículo 240. ...

"...

"Para el caso de vehículos para la prestación del servicio de transporte alternativo que no cumpla con los requisitos del artículo 18 Bis del presente reglamento se procederá a asegurar el vehículo enviándolo al encierro vehicular hasta que regularice su autorización por acuerdo del H. Cabildo, su obtención de licencia, tarjetón distintivo o cualquier requisito faltante."

"Artículo 241. Serán infracciones en materia de tránsito y vialidad, y se sancionarán en Unidades de Medida y Actualización (UMA), las violaciones a este reglamento, a través de acto administrativo de expedición de boleta de infracción, en las cuales se establecerán los códigos que se enumeran en este artículo, cuando el infractor cometa alguna de las acciones u omisiones siguientes:

"...

"139. Para el caso de vehículos para la prestación del servicio de transporte alternativo que circulen sin autorización por acuerdo del H. Cabildo, su licencia expedida por el H Ayuntamiento, o el tarjetón distintivo validado por el secretario del H. Ayuntamiento."

"Artículo 245. La dirección podrá asegurar vehículos por las causas siguientes:

"...

"XV. Para el caso de vehículos para la prestación del servicio de transporte alternativo que circulen sin autorización por acuerdo del H. Cabildo,



su licencia expedida por el H. Ayuntamiento, o el tarjetón distintivo validado por el secretario del H. Ayuntamiento."

De la transcripción de los artículos controvertidos, en la parte que se impugna, se desprende que con las reformas y adiciones al Reglamento de Tránsito se incorporó lo siguiente:

- Que para que se autorice la circulación de vehículos para la prestación del servicio de transporte alternativo, se deberán cumplir con los requisitos de: **i)** tener autorización por medio de acuerdo del Cabildo; **ii)** contar con licencia comercial de funcionamiento expedida por el Ayuntamiento; **iii)** tener a la vista en el medio de transporte alternativo, el tarjetón distintivo validado por el secretario y el director general; **iv)** para poder circular cumplir con todos los requisitos que marca el artículo 18 y demás disposiciones aplicables del Reglamento de Tránsito; y **v)** cumplir con las condiciones de funcionamiento que determine el Ayuntamiento (Artículo 18 Bis).

- Que todo vehículo de transporte público de pasajeros, **así como los vehículos para la prestación del servicio de transporte alternativo autorizados** deberán contar con seguro de viajeros y de daños a terceros, siendo que la inobservancia a los anteriores requisitos conllevará al aseguramiento del vehículo y en caso de participar en un hecho de tránsito, se ajustará a lo dispuesto en el artículo 76 del Código Penal de Colima. (Artículo 42)

- Que tratándose de vehículos para la prestación del servicio de transporte alternativo que no cumplan con los requisitos señalados en el primer punto, la autoridad procederá a asegurar el vehículo, enviándolo al encierro vehicular hasta que regularice su autorización por acuerdo del Cabildo, su obtención de licencia, tarjetón distintivo o cualquier requisito faltante. (Artículo 240, segundo párrafo)

- Que se considerará como infracción en materia de tránsito y vialidad, y se sancionará administrativamente para el caso de vehículos para la prestación del servicio de transporte alternativo el hecho de que circulen: **i)** sin autorización por el acuerdo del Cabildo; **ii)** sin licencia expedida por el Ayuntamiento y **iii)** sin el tarjetón validado por el secretario del Ayuntamiento. (Artículo 241, código 139)



Ahora bien, con motivo de los artículos anteriores, y particularmente con el ánimo de complementar lo dispuesto en las fracciones I y V del artículo 18 Bis del Reglamento de Tránsito,³³ el Municipio de Comala emitió el Acuerdo por el cual se aprueban los Lineamientos Generales para la Prestación del Servicio de Transporte Alternativo en el Municipio de Comala. Dichos lineamientos son del contenido siguiente:

"ACUERDO DE CABILDO

"Artículo Único. Se aprueban los lineamientos que tendrán que cumplir los propietarios de las unidades, operadores, y asociaciones y organizaciones que pretendan prestar el servicio de transporte alternativo, para efecto de que circulen vehículos (moto taxis) dentro de la circunscripción territorial asignadas por sección, que para el efecto se apruebe dentro del Municipio de Comala; mismas que quedan como sigue:³

³³ En los antecedentes del referido acuerdo por el que se aprueban los lineamientos expresamente se señala:

"...

"Que en la presente sesión se ha aprobado ya el dictamen relativo a la reforma del artículo 3, 42, el primer párrafo y los códigos 137 y 138 del artículo 241, y las fracciones XIII y XIV del artículo 245; así como la adición al artículo 18 Bis, un segundo párrafo al artículo 240, el código 139 al artículo 241, y la fracción XV al artículo 245; todos del Reglamento de Tránsito y de la Seguridad Vial del Municipio de Comala, Colima; así mismo la reforma de las sanciones mínimas y máximas de los códigos 002, 013, 025, 028, 035, 082, 093, 099, 119, 123, 132 y 138; y la adición del código 139 al tabulador de sanciones del artículo transitorio cuarto del Reglamento de Tránsito y de la Seguridad Vial del Municipio de Comala; dictamen que en su artículo 18 Bis establece lo siguiente:

"Artículo 18 Bis. Para que se autorice la circulación de vehículos para la prestación del servicio de transporte alternativo, deberá cumplir cada uno con los requisitos siguientes:

"I. Autorización por medio de acuerdo del Cabildo;

"II. Contar con licencia comercial de funcionamiento expedida por el Ayuntamiento;

"III. Tener a la vista en el medio de transporte alternativo, el tarjetón distintivo validado por el secretario y el director general;

"IV. Por lo que hace a la circulación cumplir con todos los requisitos que marca el artículo 18 y demás disposiciones aplicables del presente Reglamento; y,

"V. Cumplir con todas las condiciones de funcionamiento que en su momento determine el Ayuntamiento. "

"Por lo que en ese sentido en el ánimo de complementar lo dispuesto por las fracciones I y V del artículo antes mencionado es que se expide el presente acuerdo de Cabildo.

"..."



"LINEAMIENTOS GENERALES PARA LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE TRANSPORTE ALTERNATIVO EN EL MUNICIPIO DE COMALA

"TÍTULO PRIMERO "DISPOSICIONES GENERALES

"CAPÍTULO I APLICABILIDAD

"Artículo 1. Los presentes lineamientos tendrán aplicación en el Municipio de Comala, Colima, únicamente en los siguientes lugares:

- "I. En la cabecera municipal;
- "II. En la comunidad de Los Llanitos; y,
- "III. En la comunidad de Nogueras.

"Para efectos de que sean consideradas nuevas comunidades, deberán ser englobadas por sección y aprobadas por el H. Cabildo, y estar debidamente justificada la necesidad de la prestación del servicio y a su vez, que las mismas reúnen las condiciones necesarias de seguridad, ubicación, y operatividad para la prestación del mismo.'

"CAPÍTULO II

"DEFINICIONES

"Artículo 2. Para efectos de los presentes lineamientos se entiende por:

- "1. Ayuntamiento. El H. Ayuntamiento Constitucional del Municipio de Comala;
- "2. Director general. El director general de Seguridad Pública y Policía Vial del Municipio de Comala;
- "3. Formato único de apertura (FUA): Documento único emitido por el Ayuntamiento que cuente con el requerimiento de la totalidad de los datos y documen-



tos que las asociaciones y organizaciones, específicamente relacionadas con servicios de transporte alternativo, deben de presentar a dicha autoridad municipal, a través de la ventanilla única, para iniciar el procedimiento de obtención de la licencia municipal de funcionamiento y sobre los cuales la autoridad municipal se circunscribe;

"4. Horario. A la autorización respecto del inicio y terminación en cada día de la prestación del servicio de transporte alternativo;

"5. Moto taxis. Las unidades destinadas para la prestación del servicio de transporte alternativo en el Municipio de Comala;

"6. Municipio. El Municipio de Comala, Colima;

"7. Reglamento de Tránsito. El Reglamento de Tránsito y de la Seguridad Vial del Municipio de Comala;

"8. Secretario. El secretario general del H. Ayuntamiento de Comala; y,

"9. Tarifa. Al importe previamente autorizado por el Ayuntamiento, que el usuario del servicio de transporte alternativo público, debe pagar como contraprestación del servicio recibido.'

"CAPÍTULO III

"DE LAS AUTORIDADES

"Artículo 3. Para la aplicación de estos lineamientos se consideran autoridades, en su respectivo ámbito de competencia:

"I. El Ayuntamiento;

"II. El H. Cabildo del Ayuntamiento de Comala;

"III. El presidente municipal del Ayuntamiento de Comala;

"IV. El secretario;



"V. El director general; y,

"VI. El titular de la Dirección de Asuntos Jurídicos.'

"Artículo 4. Corresponde al Ayuntamiento:

"I. Determinar la tarifa de cobro por el servicio de moto taxi;

"II. Establecer los mecanismos para que los usuarios denuncien cualquier irregularidad en la prestación del servicio de moto taxi. Para ello, se deberán observar los principios de oportunidad, imparcialidad, integridad y gratuidad, otorgando de forma expedita atención al quejoso e informando sobre las resoluciones adoptadas;

"III. Imponer las sanciones que correspondan a los infractores de estos lineamientos. Esta facultad podrá delegarla mediante acuerdo en el secretario del Ayuntamiento y en el titular de la Dirección de Asuntos Jurídicos;

"IV. Nombrar a los representantes del Ayuntamiento, para ejercer actividades de control y supervisoría en lo que a estos lineamientos compete;

"V. Vigilar y hacer cumplir en la esfera de su competencia, la aplicación de los presentes lineamientos y demás disposiciones de la materia; y,

"VI. Las demás que señalen las leyes, reglamentos y otras disposiciones legales aplicables conforme a su competencia.'

"TÍTULO SEGUNDO DE LAS LICENCIAS DE FUNCIONAMIENTO

"CAPÍTULO I DE LOS REQUISITOS

"Artículo 5. Los requisitos que deberá cumplir cada unidad moto taxi serán los siguientes:

"I. Contar con licencia comercial de funcionamiento expedida por el Ayuntamiento;



"II. Contar con póliza de seguro de viajeros y de daños a terceros vigente, misma que en el concepto de responsabilidad civil al viajero deberá asegurar al menos una suma mínima de 5000 UMAS;

"III. Tener a la vista el tarjetón distintivo validado por el secretario y el director general; y,

"IV. Cualquier otra que en su momento solicite el Ayuntamiento.'

"Artículo 6. Los requisitos que deberán cumplir cada operador de una moto taxi serán los siguientes:

"I. Contar con el gafete expedido por el Ayuntamiento que lo acredite como operador autorizado;

"II. Deberán portar preferentemente ropa blanca, y tener trato amable hacia con los usuarios;

"III. Observar en todo momento lo que dispone el Reglamento de Tránsito;

"IV. Preferentemente deberán tener su residencia en el Municipio de Comala;

"V. Ser mayor de edad y contar con licencia vigente de motociclista; y,

"VI. Cualquier otra que en su momento solicite el Ayuntamiento.'

"Artículo 7. Los requisitos que deberán cumplir las asociaciones y organizaciones que pretendan prestar el servicio de transporte alternativo serán los siguientes:

"I. Deberán acreditar haberse registrado ante las autoridades fiscales y administrativas correspondientes;

"II. Deberán estar constituidas exclusivamente por personas cuya residencia sea dentro del Municipio de Comala;

"III. Tener como objeto social la prestación del servicio de transporte alternativo;



"IV. Tener una oficina de atención al público dentro de la sección correspondiente del Municipio de Comala;

"V. (sic) Vigilar y hacer cumplir en la esfera de su competencia, la aplicación de los presentes lineamientos y demás disposiciones de la materia; y,

"VI. (sic) Cualquier otra que en su momento solicite el Ayuntamiento.'

"CAPÍTULO II

"DEL TRÁMITE PARA EL OTORGAMIENTO DE LA LICENCIA

"Artículo 8. Quien se encuentre interesado en la obtención de una licencia municipal de funcionamiento para la prestación del servicio de transporte alternativo, deberá primeramente:

"I. Presentar solicitud de información por escrito dirigida al presidente municipal, la cual deberá contener al menos: nombre, domicilio particular, ocupación, nacionalidad y estado civil del solicitante; así como la manifestación expresa del lugar donde le interesaría prestar el servicio, lo anterior en los términos del artículo 1o. de los presentes lineamientos;

"II. La solicitud de información deberá de ir encaminada a que se le informe si existe disponibilidad de licencias municipales de funcionamiento para la prestación del servicio de transporte alternativo; y,

"III. En dado caso de que exista disponibilidad se procederá de acuerdo al presente capítulo.'

"Artículo 9. Para obtener la licencia de funcionamiento para cada unida moto taxi a que hace referencia el numeral 1 del artículo 81 Quinquies de la Ley de Hacienda del Municipio de Comala se requiere:

"I. Entregar el FUA debidamente integrado y firmado por el solicitante el cual deberá ir acompañado por:



"a) Constancia de residencia emitida por la autoridad municipal o cualquier otro documento similar, que acredite tener una residencia en las localidades de la sección donde se trate, esto en términos de lo dispuesto por el artículo 19 de los presentes lineamientos, no menor de cinco años antes del día en la que ingrese la solicitud;

"b) Copia legible de Identificación oficial vigente del solicitante: Que puede consistir en credencial para votar, pasaporte o cartilla del servicio militar nacional;

"c) Denominación, ubicación y descripción circunstanciada de la oficina de atención al público;

"d) Registro Federal de Contribuyentes o formato R1 con sello de recepción del servicio de administración tributaria; y,

"e) Acreditar que forma parte de una asociación u organización en términos de lo dispuesto del artículo 7 de los presentes lineamientos, con copia certificada del primer testimonio o copia certificada del acta constitutiva, así como poder notarial que acredite la legal representación.

"II. Tratándose de la oficina de atención al público esta deberá estar situada en la sección que corresponda según el artículo 19 de los presentes lineamientos, y presentar:

"a) Escritura pública o la documentación que acredite fehacientemente la legal posesión del inmueble;

"b) Copia del recibo del pago del impuesto predial vigente;

"c) Dictamen de vocación de uso de suelo; y,

"d) Dictamen de protección civil.

"III. Tratándose de la unidad que se pretenda destinar como moto taxi:

"a) Acreditar la propiedad del vehículo y que se encuentren al corriente de los pagos de tenencia; y,



"b) La constancia de inscripción del Registro Público Vehicular emitida por las autoridades competentes. Los documentos anteriores se deberán presentar en original para su cotejo, junto con dos copias fotostáticas.'

"Artículo 10. El Ayuntamiento determinará lo conducente dentro de un periodo de 3 días hábiles, contados a partir de la fecha de recepción de la solicitud.

"El Ayuntamiento hará saber por escrito a los solicitantes del resultado de sus promociones. En caso negativo, expresarán la causa y el fundamento de dicha negativa.

"En el caso de ser procedente la emisión de la licencia, una vez que el Ayuntamiento le notifique lo conducente, el solicitante deberá en un periodo de 3 días hábiles:

"I. Acreditar que cuenta con póliza de seguro de viajeros y de protección de daños a terceros vigente, misma que deberá asegurar que en el concepto de responsabilidad civil al viajero se contemple una suma mínima de 5000 UMAS; y,

"II. Acreditar el pago de derechos correspondientes, así como cualquier otro derecho que fijen los ordenamientos legales aplicables.'

"Artículo 11. La sola presentación de la solicitud y gestión de trámite de la licencia municipal, no autoriza al solicitante a iniciar la prestación del servicio o funcionamiento de la oficina señalada en el artículo que antecede. El Ayuntamiento expedirá al solicitante constancia de que ha sido entregada la solicitud y la documentación respectiva, en la que se hará mención expresa del contenido del párrafo anterior, y en la que se recabará su firma de conformidad con dicha disposición.'

"Artículo 12. Durante los meses de enero y febrero de cada año, los titulares de las licencias respectivas deberán solicitar por escrito el refrendo de las mismas. La extemporaneidad en la solicitud de los refrendos dará lugar a la caducidad de la licencia respectiva, previa declaración que al respecto emita el Ayuntamiento y que deberán notificar al titular de la misma, en un término no mayor de 8 días hábiles, contados a partir de la fecha en que se realice el pronunciamiento.'



"Artículo 13. Las licencias de funcionamiento a que se refieren los presentes lineamientos, no son objeto de comercio. Sólo podrán ser cedidas, traspasadas o arrendadas mediante autorización expresa y por escrito del Ayuntamiento. La inobservancia de esta disposición será motivo de revocación de las licencias.'

"Artículo 14. Se autoriza en el Municipio de Comala, Colima, que quienes cuenten con una licencia municipal de funcionamiento para la prestación del servicio de transporte alternativo, lo realicen de acuerdo al horario de servicio y días de funcionamiento siguientes:

"1. De lunes a domingo, de las 6:30 a las 22:30 horas.'

"CAPÍTULO III

"ASPECTOS REGULABLES

"Artículo 15. De manera general el Ayuntamiento determina procedente establecer los siguientes aspectos:

"1. El titular de la licencia deberá acreditar cada 6 meses, que un taller especializado les otorga un certificado que avale la revisión mecánica de su unidad, así como la de sus principales puntos de seguridad;

"2. La moto taxi deberá ser preferentemente de modelo reciente, con una antigüedad no mayor de 5 años improrrogables, tomando como referencia la fecha de su fabricación, por lo que una vez cumplido dicho plazo deberá ser sustituida de manera inmediata;

"3. La moto taxi deberá ser sin excepción alguna color blanco y adecuarse a la imagen urbana y/o turística que en su momento el Ayuntamiento requiera;

"4. La moto taxi no deberá exceder el número máximo de personas que pueda transportar y para lo cual fue diseñada, esto según marque en la tarjeta de circulación;

"5. La moto taxi podrá únicamente circular por las vialidades de los lugares señalados en el artículo 1o., estando estrictamente prohibido que ingrese dentro de la infraestructura carretera estatal y/o federal;



"6. La prestación del servicio de moto taxi deberá realizarse de forma regular, continua, uniforme, permanente y en las mejores condiciones de seguridad, comodidad, higiene y eficiencia;

"7. Se permitirá la colocación de anuncios en la moto taxi, únicamente en los espacios autorizados por el Ayuntamiento;

"8. Todo vehículo que se destine como moto taxi, no podrá ser afectado o alterado en las características, estructuras y componentes con los que originalmente fue autorizado salvo que medie autorización del Ayuntamiento; y,

"9. Cualquier otra que en su momento establezca el Ayuntamiento.'

"TÍTULO TERCERO

"COMPONENTES DEL SISTEMA DE TRANSPORTE ALTERNATIVO CAPÍTULO I DERECHOS Y OBLIGACIONES DE LOS USUARIOS

"Artículo 16. Son derechos y obligaciones de los usuarios de las moto taxis los siguientes:

"I. A la prestación del servicio en forma regular, continua, uniforme, permanente e ininterrumpida y en las mejores condiciones, comodidad y eficiencia;

"II. Abstenerse de ejecutar o hacer ejecutar a bordo de los vehículos, actos que atenten contra la tranquilidad, seguridad e integridad de terceros;

"III. Abstenerse de pretender que la prestación del servicio se haga contraviniendo las disposiciones legales o reglamentarias correspondientes;

"IV. Acatar las disposiciones legales sobre la movilidad o tránsito, señaladas en el Reglamento de Tránsito;

"V. Al respeto a las tarifas autorizadas, incluyendo las tarifas preferenciales que en su momento determine el Ayuntamiento para estudiantes, adultos mayores y personas con discapacidad;



"VI. Conocer el número de licencia, gafete, fotografía y nombre del operador, la matrícula del vehículo, así como el número telefónico del centro de atención al usuario para solicitar información o iniciar una queja; información que deberá estar colocada en un lugar y tamaño visible en cada moto taxi;

"VII. Conservar en buen estado la unidad que aborda;

"VIII. En las moto taxis no deben llevar armas, sustancias prohibidas, animales, con excepción de su traslado en jaulas transportadoras adecuadas y de los perros guía, ni objetos que puedan atentar contra la integridad física de terceros;

"IX. Estar amparados por una póliza de seguros o su equivalente que deberá otorgar el prestador del servicio público, para el caso de cualquier accidente o imprevisto al momento de hacer uso de la moto taxi;

"X. Hacer las reclamaciones por quejas del transporte público de forma inmediata ante la Secretaría para ser atendidos en tiempo y forma;

"XI. Hacerse responsables por los daños causados;

"XII. Pagar la tarifa correspondiente al tipo de servicio aprobada por el Ayuntamiento;

"XIII. Recibir del operador un trato digno y respetuoso;

"XIV. Recibir un servicio de transporte público de calidad y moderno, que satisfaga sus necesidades por el pago de la tarifa;

"XV. Viajar con seguridad e higiene en el servicio, relativas a la moto taxi y conductor de la misma; y

"XVI. Las demás que le confiera la Ley de Movilidad Sustentable para el Estado de Colima y el Reglamento de Tránsito, así como la demás normatividad aplicable.'



"Artículo 17. Son obligaciones de los titulares de las licencias municipales de funcionamiento, las siguientes:

"I. Abstenerse de seguir prestando el servicio después del horario de funcionamiento, expresamente autorizado;

"II. Abstenerse de utilizar o aprovechar, con engaño, la licencia otorgada para la realización de actividades consideradas como ilícitas;

"III. Atender de manera inmediata en tiempo y forma las reclamaciones por quejas del transporte público;

"IV. Observar y vigilar el cumplimiento de todas las disposiciones específicas contenidas en los presentes lineamientos;

"V. Realizar los trámites administrativos para obtener en tiempo el refrendo de la licencia;

"VI. Tener a la vista el número de licencia, gafete, fotografía y nombre del operador, la matrícula del vehículo, así como el número telefónico del centro de atención al usuario para solicitar información o iniciar una queja;

"VII. Tener una residencia en las localidades de la sección donde se trate correspondientes al Municipio, no menor de cinco años antes del día en la que ingrese la solicitud;

"VIII. Las demás que le confiera la Ley de Movilidad Sustentable para el Estado de Colima y el Reglamento de Tránsito, así como la demás normatividad aplicable; y,

"IX. Cualquier otra que en su momento imponga el Ayuntamiento.'

"CAPÍTULO II

"DEL NÚMERO AUTORIZADO DE LICENCIAS

"Artículo 18. El Ayuntamiento tomará las medidas pertinentes para mantener el equilibrio entre la oferta y la demanda, así como para evitar la superposición



innecesaria de moto taxis, considerando para este último caso la evolución progresiva de las necesidades reales de movilidad de la población del Municipio de Comala.’

“Artículo 19. El Ayuntamiento en términos de lo dispuesto por el artículo 1o., y considerando la estimación del número total de población según datos del INEGI, la media en estudios paramétricos de correspondencia con base al criterio de población proyectada en cada localidad, y el parámetro de taxi=número de habitantes, determina que se autorizan únicamente las licencias de acuerdo a lo siguiente:

SECCIÓN	LOCALIDADES	NO. DE LICENCIAS AUTORIZADAS	PROYECCIÓN DE CRECIMIENTO
1	Cabecera municipal Los Llanitos-Nogueras	15	20

“Para el caso de las localidades antes mencionadas el número de licencias autorizadas es considerándolas por sección, es decir no se autoriza dicho número para cada localidad en lo particular.’

“Artículo 20. Para efectos de que sean consideradas nuevas licencias en base a las proyecciones de crecimiento, deberán ser aprobadas por el presidente municipal, y estar debidamente justificada la necesidad de dicha medida.’

"CAPÍTULO III

"DE LAS TARIFAS

“Artículo 21. El Ayuntamiento ejerciendo la atribución señalada en el artículo 4, fracción III de los presentes lineamientos, determina en apoyo a la economía familiar y considerando la realidad económica que subsiste en el Municipio de Comala, establecer las siguientes tarifas:

“1. De lunes a domingo tarifa general \$15 por viaje; y,

“2. El costo podrá incrementar \$5 si el usuario es recogido a domicilio.’



"TÍTULO CUARTO

"INFRACCIONES, SANCIONES Y MEDIOS DE DEFENSA

"Artículo 22. Serán infracciones a los presentes lineamientos las siguientes:

"I. Ceder, traspasar o arrendar la licencia municipal de funcionamiento sin que medie autorización expresa y por escrito del Ayuntamiento;

"II. Cualquier conducta que contravenga alguna disposición de los presentes lineamientos;

"III. Impedir que se realicen labores de inspección y vigilancia por parte de las autoridades competentes;

"IV. Iniciar el funcionamiento sin haber obtenido previamente la licencia;

"V. Omitir o proporcionar dolosamente datos falsos o realizar trámites fuera de los términos legales establecidos; y,

"VI. Cualquier otra que en su momento imponga el Ayuntamiento.'

"Artículo 23. Una vez comprobada por el Ayuntamiento la violación o la contravención a las disposiciones de estos lineamientos, procederá conforme a la resolución que se emita, determinando se imponga alguna de las sanciones siguientes:

"I. Amonestación;

"II. Multa, consistente en la sanción económica impuesta al infractor e indistintamente al corresponsable propietario de la moto taxi y/o el titular de la licencia, que podrá ser de una hasta doscientas Unidades de Medida y Actualización, por violaciones a los presentes lineamientos; esto independientemente de las que procedan de la aplicación del Reglamento de Tránsito;

"III. Suspensión del permiso o gafete por un periodo de hasta 1 a 6 meses dependiendo de la gravedad de la falta; y



"IV. Cancelación de la licencia, permiso o gafete.

"En cualquier caso la sanción será notificada en forma personal.'

"Artículo 24. Las sanciones señaladas en el artículo que antecede no constituyen obligación de la autoridad para aplicarlas en forma progresiva, éstas se impondrán sin respetar orden alguno, pudiendo aplicarse de manera conjunta dos o más y atendiendo a la gravedad de la falta cometida.'

"Artículo 25. El Ayuntamiento se encargará de imponer las sanciones que correspondan de acuerdo a los siguientes factores:

"I. La gravedad de la infracción;

"II. La condición personal y económica del infractor;

"III. La causa y condiciones específicas de la infracción;

"IV. Las repercusiones originadas con motivo de la infracción, con respecto a la seguridad de los pasajeros, peatones, terceros o bienes de los mismos;

"V. La probable comisión de delitos;

"VI. La reincidencia si la hubiere; y

"VII. Cualquier otra que determine en su momento el Ayuntamiento.'

"Artículo 26. Los actos y resoluciones dictadas por las autoridades señaladas en el artículo 3 del presente ordenamiento, con motivo de la aplicación del mismo y demás reglamentos que se deriven, que afecten los derechos de los particulares, podrán ser impugnados ante los órganos contencioso-administrativos municipales, mediante el recurso de inconformidad; o bien, optativamente mediante los recursos administrativos previstos en la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Colima.'



TRANSITORIOS

“Primero: Los presentes lineamientos entrarán en vigor a partir de su aprobación.

“Segundo: Con fundamento a lo previsto en el artículo 47, fracción I, inciso f), de la Ley del Municipio Libre del Estado de Colima, remítanse copias certificadas de las presentes disposiciones normativas para efectos de su difusión y conocimiento en el Periódico Oficial «El Estado de Colima».

“Tercero: Los propietarios de las unidades, operadores, y asociaciones y organizaciones que con anterioridad a la entrada en vigor de los presentes lineamientos, estén ejerciendo ya la prestación del servicio en el Municipio de Comala, dispondrán de un plazo improrrogable no mayor de 30 días naturales para regularizarse.”

De la transcripción de los artículos contenidos en los lineamientos generales impugnados se desprende que establecen:

- Que la aplicabilidad de dichos lineamientos únicamente tendrá lugar dentro del Municipio de Comala, Colima, en la cabecera municipal, en la comunidad de Los Llanitos y en la comunidad de Nogueras; también se prevé que, para que sean consideradas nuevas comunidades, deberán ser aprobadas por el Cabildo, siempre que reúnan las calidades de seguridad, ubicación y operatividad para la prestación del mismo. (Artículo 1)

- Cuáles son las definiciones para efecto de la aplicación de los lineamientos y autoridades competentes para su aplicación. (Artículos 2 y 3)

- Que el Ayuntamiento tiene competencia para la determinación de la tarifa de cobro por el servicio de moto taxi, el establecimiento de los mecanismos para que los usuarios puedan denunciar irregularidades, la imposición de sanciones a los infractores de los lineamientos, el nombramiento de representantes para ejercer actividades de control y supervisión de los lineamientos, y vigilar y hacer cumplir en la esfera de su competencia la aplicación de los lineamientos. (Artículo 4)



- Que cada unidad de moto taxi deberá cumplir con ciertos requisitos, a saber, contar con la licencia comercial de funcionamiento expedida por el Ayuntamiento, contar con póliza de seguro y daños a terceros vigente por una suma de al menos 5000 UMAS (cinco mil UMAS), tener a la vista el tarjetón distintivo validado por el secretario General del Ayuntamiento y el director general, así como cualquier otro requisito que en su momento solicite el Ayuntamiento. (Artículo 5)

- Que los requisitos que deberá cumplir el operador de las unidades de moto taxi, consisten en contar con el gafete expedido por el Ayuntamiento que le acredite como operador autorizado, utilizar preferentemente ropa color blanco y tener un trato amable con los usuarios, observar las disposiciones del Reglamento de Tránsito, residir –preferentemente– en el Municipio de Comala, ser mayor de edad y contar con licencia vigente de motociclista y cualquier otro requisito que en su momento solicite el Ayuntamiento. (Artículo 6)

- Que los requisitos que deberán cumplir las asociaciones y organizaciones que pretendan prestar el servicio de transporte alternativo, los cuales consisten en acreditar su registro ante las autoridades fiscales y administrativas, estar constituidas exclusivamente por personas cuya residencia sea en el Municipio de Comala, tener como objeto social la prestación del servicio alternativo, contar con una oficina de atención al público dentro del Municipio de Comala, y vigilar y hacer cumplir en la esfera de su competencia, la aplicación de los lineamientos. (Artículo 7)

- Que el trámite debe seguirse para el otorgamiento de la licencia municipal para la prestación del servicio de transporte alternativo, mismo que comienza con la solicitud de información al presidente municipal sobre la disponibilidad de licencias municipales, continúa con la presentación de la documentación correspondiente, y concluye –de ser el caso– con la emisión de la licencia, para lo cual, además, se deberá acreditar que se cuenta con la póliza de seguro de viajeros y de daños a terceros y el pago de los derechos correspondientes. Asimismo, se especifica que la sola presentación de la solicitud y gestión de trámite de la licencia no autorizan a iniciar con la prestación del servicio, entre otras cuestiones. (Artículos 8 y 9)

- Que, durante los meses de enero y febrero de cada año, los titulares de las licencias deberán solicitar el refrendo de las mismas; de lo contrario, en caso de



extemporaneidad, ello dará lugar a la caducidad de dicha licencia municipal. Además, se precisa que las licencias municipales no podrán ser objeto de comercio, por lo que sólo podrán ser cedidas, traspasadas o arrendadas mediante autorización expresa y por escrito del Ayuntamiento. (Artículos 12 y 13)

- Que horario para el funcionamiento de la prestación del servicio de transporte alternativo, mismo que será de lunes a domingo de las seis horas con treinta minutos, a las veintitrés horas con treinta minutos. (Artículo 14)

- Algunas previsiones generales como que: **i)** el titular de la licencia deberá acreditar cada seis meses que un taller mecánico le otorgue un certificado que avale la revisión mecánica de su unidad; **ii)** el vehículo moto taxi deberá ser preferentemente de un modelo reciente –no mayor a cinco años desde el momento de fabricación–; **iii)** el color deberá ser sin excepción alguna de color blanco y adecuarse a la imagen urbana y/o turística que el Ayuntamiento requiera; **iv)** el vehículo no deberá exceder el número de personas que marque la tarjeta de circulación; **v)** el moto taxi podrá circular únicamente por las vialidades de los lugares señalados en el artículo 1o., estando estrictamente prohibido que ingrese dentro de la infraestructura carretera estatal y/o federal; **vi)** la prestación del servicio deberá ser de manera regular, continua, uniforme, permanente, en las mejores condiciones de seguridad, comodidad, higiene y eficiencia; **vii)** se permitirá la colocación de anuncios únicamente en los espacios autorizados por el Ayuntamiento; **viii)** los vehículos no podrán ser afectados o alterados en sus características, estructuras y componentes, salvo autorización del Ayuntamiento; **ix)** además de las que en su momento establezca el Municipio. (Artículo 15)

- Que los derechos de los usuarios de los vehículos moto taxis consisten en el derecho a un servicio de manera regular, continua, uniforme, permanente, en las mejores condiciones de seguridad, comodidad, higiene y eficiencia; al respeto a las tarifas autorizadas incluyendo las que se establezcan como preferenciales para estudiantes, adultos mayores y personas con discapacidad; a conocer el número de licencia, gafete, fotografía y nombre del operador, la matrícula del vehículo, así como el número telefónico para solicitar información o iniciar una queja, lo cual deberá estar en un lugar visible; a estar amparados por una póliza de seguro que deberá otorgar el prestador del servicio; a hacer reclamaciones por quejas de transporte público de forma inmediata ante la Secretaría General del Ayuntamiento;



a recibir un trato digno y respetuoso; a recibir un transporte público de calidad y moderno que satisfaga sus necesidades; y a viajar con seguridad e higiene respecto al vehículo y al conductor del mismo. Por otra parte, se establecen como obligaciones a los usuarios el abstenerse de ejecutar o hacer ejecutar a bordo de los vehículos actos que atenten contra la tranquilidad, seguridad e integridad de terceros; abstenerse de pretender que la prestación del servicio se haga contraviniendo las disposiciones legales o reglamentarias; acatar las disposiciones legales sobre movilidad o tránsito; conservar en buen estado la unidad que aborda; no llevar armas, sustancias prohibidas, animales –con excepción en jaulas transportadoras adecuadas y de perros guía– ni objetos que puedan atentar contra la integridad física de terceros; hacerse responsables por los daños causados; y pagar la tarifa correspondiente al tipo de servicio recibido. (Artículo 16)

- Que por lo que hace a los titulares de las licencias municipales la obligación de abstenerse de prestar el servicio fuera del horario autorizado; abstenerse de utilizar o aprovechar la licencia para la realización de actividades ilícitas; atender de forma inmediata en tiempo y forma las reclamaciones por quejas de transporte público; observar y vigilar el cumplimiento de las disposiciones contenidas en los lineamientos; realizar los trámites para obtener en tiempo el refrendo de la licencia; tener a la vista el número de licencia, gafete, fotografía y nombre del operador, la matrícula del vehículo, así como el número telefónico para solicitar información o iniciar una queja; tener residencia en las localidades de la sección donde se trate correspondientes al Municipio –la cual no podrá ser menor a cinco años antes del día en que se ingrese la solicitud–; y las demás que establezca la normativa aplicable o que le imponga el Ayuntamiento. (Artículo 17)

- Que el Ayuntamiento tomará las medidas pertinentes para mantener el equilibrio entre la oferta y la demanda, así como para evitar la superposición innecesaria de moto taxis, considerando para ello la evolución progresiva de las necesidades del Municipio de Comala. (Artículo 18)

- Que el Ayuntamiento, considerando lo establecido en el artículo 1o. de los lineamientos y la estimación del número total de población según datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, la media en estudios paramétricos de correspondencia con base al criterio de población proyectada en cada localidad, y el parámetro de taxi=número de habitantes tuvo a bien determinar que únicamente serían autorizadas quince licencias con una proyección de crecimiento a



veinte; especificándose que dicho número de licencias es considerándolas por sección y no por cada localidad en lo particular. (Artículo 19)

- Que para efectos de que sean consideradas nuevas licencias con base en las proyecciones de crecimiento, las mismas deberán ser aprobadas por el presidente municipal y estar debidamente justificada la necesidad de dicha medida. (Artículo 20)

- Que las tarifas a las cuales se deberá sujetar el transporte alternativo, mismas que corresponden a \$15.00 (quince pesos) por viaje, con posibilidad de incrementar \$5 (cinco pesos) si el usuario es recogido en su domicilio. (Artículo 21)

- Que las infracciones a los lineamientos consisten en: **i)** ceder, traspasar o arrendar la licencia municipal de funcionamiento sin que medie autorización expresa y por escrito del Ayuntamiento; **ii)** cualquier conducta que contravenga alguna disposición de los lineamientos; **iii)** impedir que se realicen labores de inspección y vigilancia por parte de las autoridades competentes; **iv)** iniciar el funcionamiento sin haber obtenido previamente la licencia; **v)** omitir o proporcionar dolosamente datos falsos o realizar trámites fuera de los términos legales establecidos; y **vi)** cualquier otra conducta que en su momento imponga el Ayuntamiento. (Artículo 22)

- Que una vez comprobada por el Ayuntamiento la violación o contravención a los lineamientos podrá, mediante resolución que se emita al respecto, imponer una sanción que puede consistir en amonestación, multa, suspensión del permiso o gafete y cancelación de la licencia. Además, se señala que, en relación con las sanciones anteriores, la autoridad no tiene la obligación de aplicarlas progresivamente, por lo que podrá aplicar dos o más sanciones de manera conjunta atendiendo a la gravedad de la falta. (Artículos 23 y 24)

- Que para la imposición de las sanciones, el Ayuntamiento deberá evaluar la gravedad de la infracción; la condición personal y económica del infractor; la causa y condiciones específicas de la infracción; las repercusiones originadas con motivo de la infracción con respecto a la seguridad de los pasajeros, peatones, terceros o bienes de los mismos; la probable comisión de delitos; la reincidencia si la hubiere; y cualquier otra que llegase a determinar en su momento el Ayuntamiento. (Artículo 25)



- Que los actos y resoluciones dictadas por las autoridades que se señalan en el artículo 3o. de los lineamientos con motivo de la aplicación del mismo y demás reglamentos que se deriven, y que afecten los derechos de los particulares, podrán ser impugnados ante los órganos contencioso-administrativos municipales, mediante el recurso de inconformidad; o bien, optativamente mediante los recursos administrativos previstos en la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Colima. (Artículo 26)

De conformidad con lo anterior, es claro que, contrario a lo manifestado por el Municipio de Comala, el contenido normativo en estudio no se refiere a normas sobre tránsito, es decir, a normas que, como se dijo en la **controversia constitucional 2/98**,³⁴ tengan por objeto la satisfacción de la necesidad general de disfrutar de seguridad vial en la vía pública y circular por ella con fluidez, bien como peatón, como conductor o como pasajero de un vehículo, mediante la adecuada regulación de la circulación de peatones, animales y vehículos, así como del estacionamiento de estos últimos en la vía pública, y cuyo cumplimiento uniforme y continuo garantice el cabal ejercicio del derecho a la libertad de tránsito de todas las personas.³⁵

Contrario a lo anterior, analizado el contenido normativo impugnado en su conjunto, se aprecia que en realidad contiene una regulación específica sobre la forma en cómo debe otorgarse el servicio público de transporte alternativo de pasajeros en su modalidad de moto taxis, pues de la lectura de las disposiciones impugnadas se desprende que establecen una serie de previsiones que tienen como finalidad establecer políticas públicas inherentes al propio medio de transporte, tales como el establecimiento de un ámbito espacial de aplicación propio, un glosario de definiciones, las autoridades competentes y sus atribuciones específicas en lo relacionado a este medio de transporte, los requisitos para la autorización de la circulación de vehículos moto taxis, los requisitos que deben reunir las unidades de transporte, los operadores y las asociaciones u organizaciones que pretendan prestar el servicio, los trámites que deben llevar a cabo los intere-

³⁴ Fallada el veinte de octubre de mil novecientos noventa y ocho por unanimidad de diez votos. El señor Ministro Juan Silva Meza no asistió a la sesión.

³⁵ Controversia constitucional 2/98, pp. 106-107.



sados para el otorgamiento de la licencia municipal, el refrendo de dichas licencias, así como las limitaciones para su cesión, traspaso o arrendamiento.

También dichas disposiciones regulan lo relativo al horario y días de funcionamiento de los vehículos respectivos, así como las tarifas por la prestación de dicho servicio y los espacios geográficos en donde podrán circular las moto taxis. Además, se establece una serie de conductas que se considerarán como infracciones a los lineamientos generales que regulan la prestación del transporte público alternativo, las sanciones que recaerán a dichas infracciones y los elementos a considerar en su imposición, y los medios impugnativos en contra de dichas sanciones, entre otros.

En otro aspecto, se establecen determinadas medidas para garantizar la seguridad de los usuarios, así como los derechos y obligaciones que tendrán durante sus traslados, los derechos y obligaciones de los titulares de las licencias y las limitaciones y directrices que éstos deberán cumplir para las unidades respectivas. Finalmente, se faculta al Ayuntamiento para determinar la oferta y la demanda del servicio y, como consecuencia, el número máximo de licencias que podrán ser autorizadas.

En vista de lo anterior, es claro que los argumentos del Poder Ejecutivo del Estado de Colima son **fundados**, pues con la emisión de las reformas al Reglamento de Tránsito y los lineamientos generales anteriores, el Municipio de Comala, Colima, invadió la esfera de competencias prevista para dicha entidad federativa, pues la regulación emitida tiene como finalidad establecer todo un entramado normativo sobre la forma, requisitos y especificaciones en que debe prestarse el servicio público de transporte alternativo de moto taxis en dicho Municipio.

Siendo que, como estableció el gobernador de Colima en su escrito de demanda, a nivel legislación local, del artículo 90, fracción III, de la Constitución del Estado de Colima³⁶ –que establece cuáles son los servicios públicos a cargo

³⁶ "Artículo 90

"El Estado de Colima adopta para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular, y tiene al Municipio Libre como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, conforme a las siguientes bases:

"...



del Municipio– no se desprende que los Municipios tengan dentro de sus facultades la prestación del servicio de transporte público; pues, de acuerdo con los artículos 13, punto 1, fracción XCVI, y 16, punto 1, de la Ley de Movilidad Sustentable del Estado de Colima,³⁷ la regulación, coordinación, conducción y vigilancia del servicio de transporte en la entidad federativa corresponden al Poder Ejecutivo Local.

"III. Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y los servicios públicos siguientes:

"a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;

"b) Alumbrado público;

"c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;

"d) Mercados y centrales de abasto;

"e) Panteones;

"f) Rastro;

"g) Calles, parques y jardines, y su equipamiento;

"h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de la Constitución Federal, policía preventiva municipal y tránsito; e,

"i) Los demás que el Congreso determine, según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los Municipios, y su capacidad administrativa y financiera.

"Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los Municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y las que deriven de esta Constitución.

"Los Municipios, previo acuerdo entre sus Cabildos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de uno o más Municipios con otro u otros de los demás Estados, deberán contar con la aprobación del Congreso.

"Asimismo, cuando a juicio del Ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Gobierno del Estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de alguna función o servicio municipal, o bien, se ejerza o preste coordinadamente entre aquél y el propio Municipio;

"..."

³⁷ **Artículo 13. Glosario**

"1. Para los efectos de esta ley se entenderá por:

"..."

"XCVI. (sic) Servicio de transporte público: A la actividad a través de la cual, el Ejecutivo del Estado, satisface las necesidades de transporte de pasajeros o carga en todas sus modalidades, por sí, o a través de entidades, mediante el otorgamiento de concesiones o permisos en los casos que establece la presente Ley y que se ofrece en forma continua, uniforme, regular, permanente e ininterrumpida a persona indeterminada o al público en general, mediante diversos medios;

"..."

"Artículo 16. Atribuciones del Ejecutivo del Estado

"1. Es facultad originaria del Ejecutivo del Estado regular, coordinar, conducir y vigilar la política y el servicio de movilidad y de transporte en el Estado.

"..."



Sin que constituya un obstáculo a la conclusión alcanzada el hecho de que dicho transporte público alternativo de moto taxis únicamente puede ser prestado dentro del mismo Municipio de Comala y, particularmente, en ciertos espacios geográficos de éste, con lo cual se respetan las autopistas federales y los caminos del Estado de Colima.

Lo anterior es así, ya que, se reitera, la interpretación que este Pleno ha realizado respecto a la fracción III del inciso h) del numeral 115 constitucional radica en que, constitucionalmente, los Municipios sólo tienen atribución exclusiva, entre otros, respecto del servicio público de tránsito, mas no el de transporte, en razón de que, respecto de este último, la Constitución General no les otorga dicha facultad. De tal modo que, bajo la interpretación sistemática de las fracciones II, III, inciso h), y V, inciso h), del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no se advierte que específicamente los Municipios tuvieran la atribución de prestar materialmente el servicio de transporte público.

Desde una perspectiva jurídico-constitucional, la actuación de las autoridades del Estado se encuentra acotada por competencias y facultades específicas que son asignadas por la Constitución Federal para los Municipios a fin de que esas directrices sirvan como referente para la actuación de los diversos órdenes de gobierno, dada la complejidad del sistema municipal.

La competencia es expresa para las autoridades, a diferencia de los particulares, para quienes lo no prohibido se considera permitido, en tanto para las autoridades la concepción es a la inversa, de manera que, para efectos de certeza en el ejercicio de atribuciones entre el Estado y el Municipio, si el artículo 115, fracción III, inciso h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no le otorga la competencia para prestar materialmente el servicio público de transporte de pasajeros de forma específica, en ese sentido, constitucionalmente los Municipios carecen de la atribución constitucional para prestar el servicio de transporte público de pasajeros, ya que éste consiste en un servicio cuya actividad radica en llevar personas de un punto a otro como servicio público, desde luego, condicionado al cumplimiento de los requisitos legales previstos para tal efecto.

La Constitución, entonces, es clara en que se trata de una materia que debe ser regulada en leyes federales o estatales, pero también es clara en cuanto a esta-



blecer límites expresos al contenido de estas leyes estatales o federales. La ley debe autorizar a los Municipios para intervenir en la formulación y aplicación de los programas de transporte público de pasajeros cuando afecten su ámbito territorial de competencia, es decir, que el servicio público de transporte tenga como origen, destino o se interne en alguna parte de su territorio y la ruta correspondiente también afecte el ámbito territorial de otro u otros Municipios, disposiciones que deben estar contenidas en la ley respectiva y, por ende, el Municipio no podrá actuar fuera del marco normativo correspondiente.

En efecto, la Constitución habilita al Municipio para tener la intervención efectiva en la formulación y aplicación de programas constitucionalmente previstos, pero siempre conforme a las leyes federales y locales correspondientes; **sin embargo, de ninguna forma la intervención en la formulación y aplicación de programas conlleva la prestación del servicio de transporte público, como indebidamente los pretendió justificar el Municipio de Comala, Colima.**

En consecuencia, le asiste razón al Poder Ejecutivo del Estado de Colima y procede declarar la invalidez de los artículos 18 Bis; 42; 240, párrafo segundo; 241, código 139; y 245, fracción XV, del Reglamento de Tránsito y de la Seguridad Vial del Municipio de Comala, Colima, reformado y adicionados mediante decreto publicado el doce de octubre de dos mil diecinueve, y de los Lineamientos Generales para la Prestación del Servicio de Transporte Alternativo en el Municipio de Comala, contenidos en el Acuerdo publicado el veintiséis de octubre de dos mil diecinueve; por invadir la esfera de competencia del Estado de Colima.

OCTAVO.—**Efectos.** Conforme a la fracción IV del artículo 41 de la ley reglamentaria de la materia,³⁸ procede extender la invalidez de los preceptos impugnados al tabulador del código 139, referente a las sanciones, contenido en

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;

"..."



el artículo cuarto transitorio del Reglamento de Tránsito y de la Seguridad Vial del Municipio de Comala, Colima, y que también fue reformado mediante el decreto publicado el doce de octubre de dos mil diecinueve; ello, debido a que su validez depende de la del artículo 241, código 139, declarado inválido, en tanto señala:

"...

CÓDIGO	INFRACCIÓN	SANCIÓN	
		MÍNIMA	MÁXIMA
...
139	Para el caso de vehículos para la prestación del servicio de transporte alternativo que circulen sin autorización por acuerdo del H. Cabildo, su licencia expedida por el H. Ayuntamiento, o el tarjetón distintivo validado por el secretario del H. Ayuntamiento.	50	100

"..."

Asimismo, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, penúltimo y último párrafos, de la Constitución Federal y 42 de la ley reglamentaria de la materia, la declaración de invalidez de los artículos 18 Bis; 42; 240, párrafo segundo; 241, código 139; 245, fracción XV; y del código 139 del tabulador de sanciones del artículo transitorio cuarto del Reglamento de Tránsito y de la Seguridad Vial del Municipio de Comala, Colima, y de los Lineamientos Generales para la Prestación del Servicio de Transporte Alternativo en el Municipio de Comala, surtirá efectos generales a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Municipio de Comala, Colima.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Es parcialmente procedente y fundada la presente controversia constitucional.



SEGUNDO.—Se sobresee respecto de los artículos 3, 241, párrafo primero, códigos 137 y 138, y 245, fracciones XIII y XIV, del Reglamento de Tránsito y de la Seguridad Vial del Municipio de Comala, Colima, reformados mediante el decreto publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el doce de octubre de dos mil diecinueve, así como de los actos referidos como "Todas las consecuencias y actos posteriores que se deriven de la aplicación del referido reglamento y lineamientos", por las razones señaladas en el considerando segundo de esta decisión.

TERCERO.—Se declara la invalidez de los artículos 18 Bis, 42, 240, párrafo segundo, 241, código 139, y 245, fracción XV, del Reglamento de Tránsito y de la Seguridad Vial del Municipio de Comala, Colima, reformado y adicionados, respectivamente, mediante el decreto publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el doce de octubre de dos mil diecinueve, así como de los Lineamientos Generales para la Prestación del Servicio de Transporte Alternativo en el Municipio de Comala, expedidos mediante el acuerdo publicado en dicho medio de difusión oficial el veintiséis de octubre de dos mil diecinueve y, por extensión, la del código 139 del tabulador de sanciones del artículo transitorio cuarto del citado reglamento, adicionado mediante el referido decreto; las cuales surtirán sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Municipio de Comala, Estado de Colima, conforme a lo establecido en los considerandos séptimo y octavo de esta determinación.

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

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

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

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel



Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos primero, tercero, cuarto, quinto y sexto relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación activa, a la legitimación pasiva y a las causas de improcedencia (consistente en desestimar y declarar infundada la causa de improcedencia hecha valer por el Municipio demandado, atinente a que el Poder actor no hizo valer un planteamiento de constitucionalidad).

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando segundo, relativo a la precisión de la litis, consistente en sobreseer respecto de los artículos 3, 241, párrafo primero, códigos 137 y 138, y 245, fracciones XIII y XIV, del Reglamento de Tránsito y de la Seguridad Vial del Municipio de Comala, Colima, reformados mediante el decreto publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el doce de octubre de dos mil diecinueve, así como de "Todas las consecuencias y actos posteriores que se deriven de la aplicación del referido reglamento y lineamientos."

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando séptimo, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez de los artículos 18 Bis, 240, párrafo segundo, 241, código 139, y 245, fracción XV, del Reglamento de Tránsito y de la Seguridad Vial del Municipio de Comala, Colima, reformado y adicionados, respectivamente, mediante



el decreto publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el doce de octubre de dos mil diecinueve, así como de los Lineamientos Generales para la Prestación del Servicio de Transporte Alternativo en el Municipio de Comala, expedidos mediante el acuerdo publicado en dicho medio de difusión oficial el veintiséis de octubre de dos mil diecinueve. El señor Ministro Pérez Dayán votó en contra.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando séptimo, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del artículo 42 del Reglamento de Tránsito y de la Seguridad Vial del Municipio de Comala, Colima, reformado mediante el decreto publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el doce de octubre de dos mil diecinueve. El señor Ministro Pérez Dayán votó en contra. La señora Ministra Ríos Farjat votó únicamente por la invalidez de su porción normativa "así como los vehículos para la prestación del servicio de transporte alternativo autorizados por el H. Ayuntamiento".

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando octavo, relativo a los efectos, consistente en: 1) declarar la invalidez, por extensión, del código 139 del tabulador de sanciones del artículo transitorio cuarto del Reglamento de Tránsito y de la Seguridad Vial del Municipio de Comala, Colima, adicionado mediante el referido decreto publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el doce de octubre de dos mil diecinueve y 2) determinar que las declaraciones de invalidez decretadas en este fallo surtan sus efectos generales a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Municipio de Comala, Estado de Colima.

En relación con el punto resolutive cuarto:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá,



Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

Votación que no se refleja en los puntos resolutivos:

Se expresó una mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán en el sentido de que, para la validez de los Lineamientos Generales para la Prestación del Servicio de Transporte Alternativo en el Municipio de Comala, expedidos mediante el acuerdo publicado en dicho medio de difusión oficial el veintiséis de octubre de dos mil diecinueve, no era necesaria la consulta previa a las personas con discapacidad. Los señores Ministros González Alcántara Carrancá y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en el sentido de que, para su validez, ese ordenamiento impugnado requería de dicha consulta. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena anunció voto aclaratorio, al cual se adhirió la señora Ministra Piña Hernández.

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

Nota: Las ejecutorias relativas a las controversias constitucionales 2/98, 19/2008 y 162/2008 citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomos VIII, noviembre de 1998, página 316; XXXIV, julio de 2011, página 1508 y XXX, septiembre de 2009, página 2659, con números de registro digital: 5287, 23001 y 21778, respectivamente.

La tesis de jurisprudencia P./J. 41/2015 (10a.) citada en esta sentencia, también aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 11 de diciembre de 2015 a las 11:15 horas.

Esta sentencia se publicó el viernes 10 de febrero de 2023 a las 10:12 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 13 de febrero de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



Voto concurrente que formula la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat en la controversia constitucional 342/2019.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión celebrada el veinticinco de marzo de dos mil veintiuno, resolvió la controversia constitucional citada al rubro, promovida por el Poder Ejecutivo del Estado de Colima en contra, entre otros, del decreto por el cual se reformaron diversos artículos del Reglamento de Tránsito y de la Seguridad Vial del Municipio de Comala, Colima. Esta reforma implicó la regulación de la prestación del servicio de transporte público alternativo, coloquialmente conocido como "mototaxis".

Por mayoría de votos el Pleno declaró la invalidez de los artículos impugnados tomando en cuenta que los Municipios carecen de la atribución constitucional para regular y prestar el servicio de transporte público de pasajeros, pues es una competencia exclusiva del Poder Ejecutivo Local.¹

Uno de los artículos invalidados por el Tribunal Pleno fue el artículo 42 del reglamento antes citado,² sin embargo, en mi opinión la invalidez sólo debió decretarse respecto de la porción normativa que señala "así como los vehículos para la prestación del servicio de transporte alternativo autorizados por el H. Ayuntamiento", así decidí formular la presente concurrencia para establecer las razones de mi disenso:

Para la debida claridad del presente voto, se transcribe el precepto referido:

Artículo 42. Todo vehículo de transporte público de pasajeros, **así como los vehículos para la prestación del servicio de transporte alternativo autorizados por el H. Ayuntamiento**, deberán contar con seguro de viajeros y de daños a terceros, la inobservancia a tal disposición conllevará el aseguramiento del

¹ Se aprobó por mayoría de diez votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, la suscrita, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea. El Ministro Pérez Dayán votó en contra.

² Dicho artículo se invalidó por mayoría de nueve votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea. El Ministro Pérez Dayán votó en contra. La suscrita votó únicamente por la invalidez de la porción normativa "así como los vehículos para la prestación del servicio de transporte alternativo autorizados por el H. Ayuntamiento".



vehículo y en caso de participar en un hecho de tránsito, se ajustará a lo dispuesto al artículo 76 del Código Penal vigente en el Estado de Colima.

La porción resaltada es la que se adicionó con motivo de la reforma impugnada. Es decir, el artículo transcrito ya establecía con anterioridad la obligación para cualquier vehículo de transporte de contar con un seguro de viajeros y daños a terceros, y solamente se le agregó la modalidad de transporte alternativo, que pretendía ser regulada con la reforma.

Desde mi punto de vista, el vicio de inconstitucionalidad se encontraba sólo en la porción normativa adicionada, porque con ella el Municipio demandado estableció un requisito que debía cumplirse en la prestación del servicio de transporte público alternativo, sobre lo cual es incompetente.

No obstante, el resto del artículo más que regular el servicio público de transporte, aborda aspectos relacionados con el **tránsito y seguridad vial** que sí están dentro de las facultades municipales, con fundamento en el artículo 115, fracciones III, inciso h) y V, inciso a), de la Constitución Federal.³

Invalidez todo el artículo deja inexistente una disposición que cumplía una función importante en materia de tránsito y seguridad vial en el Municipio de Comala, establecida en beneficio principalmente de los pasajeros y terceros que pudieran verse afectados por un accidente vial en el que participe un vehículo de transporte público.

Por lo anterior, expreso de manera respetuosa, mi oposición a lo sostenido por la mayoría de los integrantes del Tribunal Pleno y reitero que no encuentro motivo constitucional para invalidar todo el artículo 42 del Reglamento de Tránsito y de la Seguridad Vial del Municipio de Comala, Colima, por lo que lo conducente hubiera sido invalidar sólo la porción normativa añadida con la reforma impugnada.

Este voto se publicó el viernes 10 de febrero de 2023 a las 10:12 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

³ "Artículo 115. ...

"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; ..."



Voto aclaratorio que formulan el Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, en relación con la controversia constitucional 342/2019, resuelta por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su sesión de veinticinco de marzo de dos mil veintiuno.

En la presente controversia constitucional 342/2019, el Tribunal Pleno determinó la invalidez de los artículos 18 bis, 42, 240, segundo párrafo, 241, código 139 y 245, fracción XV, del Reglamento de Tránsito y de la Seguridad Vial del Municipio de Comala, Estado de Colima.

Lo anterior por existir una invasión de competencias del Municipio de Comala en la regulación del transporte público sin tener facultades competenciales para ello.

No obstante que votamos a favor de la propuesta, formulamos el presente voto aclaratorio para expresar algunas consideraciones sobre la inviabilidad de realizar consulta previa, dadas las particularidades de este asunto.¹

El Tribunal Pleno ha consolidado un criterio unánime respecto del deber de las Legislaturas de realizar una consulta previa frente a medidas legislativas susceptibles de afectar directamente a pueblos y comunidades indígenas y afro-mexicanas, así como a personas con discapacidad, cuando la legislación se refiere específicamente a esa materia. En consecuencia, se ha determinado la invalidez total de las leyes o decretos donde, en su proceso legislativo, no se ha habilitado una fase adicional a fin de llevar a cabo una consulta en la materia;² o no se ha realizado conforme a los requisitos de ser previa, libre, informada, culturalmente adecuada, de buena fe y con la finalidad de llegar

¹ Nota: en los siguientes párrafos se hará referencia a diversos precedentes del Tribunal Pleno, los cuales son con fines ejemplificativos para sustentar las afirmaciones del presente voto, sin que constituya una referencia exhaustiva ya que existe un gran número de asuntos donde este Alto Tribunal se ha pronunciado sobre el tema de consulta previa.

² **Acción de inconstitucionalidad 41/2018 y su acumulada 42/2018**, falladas el 21 de abril de 2020 bajo la ponencia del Ministro Luis María Aguilar Morales. Por unanimidad de 11 votos se determinó la invalidez total de la Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de *Down* de la Ciudad de México.

Acción de inconstitucionalidad 123/2020, fallada el 23 de febrero de 2021, bajo la ponencia del Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá. Por unanimidad de 10 votos (ausente el Ministro Alberto Pérez Dayán) se determinó la invalidez total de la Ley de los Derechos Indígenas, ahora Ley de los Derechos de las Personas Indígenas y Afromexicanas en el Estado de Nuevo León.



a un acuerdo;³ o no se observaron determinadas fases o etapas para considerarla válida.⁴

Asimismo, una mayoría de Ministros y Ministras del Tribunal Pleno –e inclusive en ocasiones por unanimidad– ha estimado que se debe decretar la invalidez total de las leyes o decretos respectivos cuando, a pesar de que la materia de la legislación no se refiera expresamente a cuestiones indígenas, afromexicanas o de discapacidad, se dirigen a regular la materia de manera directa o la regula integralmente.⁵ Igualmente, cuando, a pesar de que no todos los

³ **Acción de inconstitucionalidad 108/2019 y su acumulada 118/2019**, falladas el 5 de diciembre de 2019, bajo la ponencia de la Ministra Yasmín Esquivel Mossa. Por mayoría de 9 votos se determinó la invalidez del Decreto Número 203 que reforma, deroga y adiciona diversos artículos del Código Electoral del Estado de Hidalgo, debido a que, en resumen, se realizó una consulta que incurrió en diversas deficiencias que obligaron a reponerla en su totalidad: no garantizó una efectiva participación de los pueblos y comunidades indígenas del Estado de Hidalgo; la información correspondiente no se realizó en todas las lenguas indígenas del Estado, y los medios tampoco resultaron idóneos para garantizar una participación culturalmente adecuada y completa de la consulta que se pretendía realizar. En consecuencia, no se pudo acreditar un verdadero diálogo con el Congreso del Estado de Hidalgo en relación con la consulta indígena en materia político-electoral.

⁴ **Acción de inconstitucionalidad 81/2018**, fallada el 20 de abril de 2020, bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Se determinó la invalidez del Decreto 778 por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Ley 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Guerrero (por unanimidad de 11 votos) y el Decreto por el que se expidió la Ley 777 del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Guerrero (por mayoría de 9 votos).

El Tribunal Pleno estimó que los procedimientos de consulta indígena deben ser flexibles, pero observar como mínimo, las siguientes características y fases:

I. Fase preconsultiva que permita la identificación de la medida legislativa que debe ser objeto de consulta, la identificación de los pueblos y comunidades indígenas a ser consultados, así como la determinación de la forma de llevar a cabo el proceso, la forma de intervención y la formalización de acuerdos, lo cual se deberá definir de común acuerdo entre autoridades gubernamentales y representantes de las comunidades indígenas.

II. Fase informativa de entrega de información y difusión del proceso de consulta, con la finalidad de contar con información completa, previa y significativa sobre las medidas legislativas. Ello puede incluir, por ejemplo, la entrega por parte de las autoridades de un análisis y evaluación apropiada de las repercusiones de las medidas legislativas.

III. Fase de deliberación interna. En esta etapa –que resulta fundamental– los pueblos y comunidades indígenas, a través del diálogo y acuerdos, evalúan internamente la medida que les afectaría directamente.

IV. Fase de diálogo entre los representantes del Estado y representantes de los pueblos indígenas con la finalidad de generar acuerdos.

V. Fase de decisión, comunicación de resultados y entrega de dictamen.

⁵ **Acción de inconstitucionalidad 80/2017 y su acumulada 81/2017**, falladas el 20 de abril de 2020, bajo la ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek. Por unanimidad de once votos se determinó la invalidez total de la Ley de Asistencia Social para el Estado y Municipios de San Luis Potosí. Lo anterior por falta de consulta previa a personas con discapacidad.



preceptos de una ley se refieran o tengan relación con la materia indígena, sí se articule un sistema integral, como en cuestiones de seguridad pública estatal, que incida en las formas de organización de los pueblos o comunidades indígenas.⁶

Por otra parte, algunos integrantes del Máximo Tribunal han estimado que, cuando un decreto o ley contiene artículos dispersos en su ordenamiento, que inciden en la materia de discapacidad o de pueblos y comunidades indígenas o afroamericanas, existe igualmente un deber de consulta por parte de las Legislaturas, aún y cuando no regule la materia integralmente o no se dirija específicamente a estos grupos. Esto, pues la falta de consulta sí tiene un efecto invalidante en todo el ordenamiento; hemos votado con este criterio, sin embargo, al no existir una mayoría calificada de ocho integrantes del Tribunal Pleno, se ha desestimado ese argumento.⁷

Acción de inconstitucionalidad 158/2020 y sus acumuladas 159/2020, 161/2020, 224/2020 y 227/2020, falladas el 3 de diciembre de 2020, bajo la ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas. Por mayoría de nueve votos se determinó la invalidez del Decreto 237, por el que se expide la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Chiapas. Lo anterior por falta de consulta previa a pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas.

⁶ **Acción de inconstitucionalidad 81/2018**, fallada el 20 de abril de 2020, bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Se determinó la invalidez del Decreto 778 por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Ley 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Guerrero (por unanimidad de 11 votos) y el Decreto por el que se expidió la Ley 777 del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Guerrero (por mayoría de 9 votos).

⁷ **Acción de inconstitucionalidad 40/2018**, fallada el 2 de abril de 2019, bajo la ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas. En este asunto a propuesta del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, el Ministro presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea consultó al Tribunal Pleno si el decreto impugnado (Ley de Seguridad y Servicios Sociales para los Servidores Públicos del Estado de Aguascalientes) requería o no de consulta previa a las personas con discapacidad, ante lo cual se expresó una mayoría de siete votos integrada por la Ministra Esquivel Mossa y los Ministros Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Medina Mora Icaza, Laynez Potisek y Pérez Dayán en el sentido de que el decreto respectivo, para su validez, no requería ser sometido a consulta. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Piña Hernández y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en el sentido de que dicho decreto sí requería, para su validez, de la consulta respectiva.

Acción de inconstitucionalidad 45/2018 y su acumulada 46/2018, falladas el 18 de junio de 2020, bajo la ponencia del Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá. En el proyecto se proponía establecer, que del análisis del procedimiento legislativo de la ley impugnada (Ley para Regular la Convivencia Civil en el Estado de Colima y sus Municipios), se advertía que no se había realizado una consulta previa a las personas con discapacidad, pero que, conforme al criterio mayoritario del Tribunal Pleno no resultaba obligatorio realizarla. Una mayoría de seis Ministros (conformada por los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea) votó por considerar que sí debió haberse realizado la consulta a las personas con discapacidad. La Ministra Esquivel Mossa y los Ministros Franco



Sin embargo, la materia de la controversia constitucional que nos ocupa no incide en la esfera de grupos indígenas, ni de personas con discapacidad ni afro-americanas. Las normas impugnadas regulan aspectos generales para el transporte público alterno, en virtud de que el Municipio de Comala estableció en los artículos 18-Bis y 42 de la ley impugnada, requisitos y condiciones para que los operadores del servicio de mototaxis puedan operar dentro de su demarcación.

El contenido normativo analizado contiene una regulación específica sobre la forma en cómo debe otorgarse el servicio público de transporte, establece una regulación inherente al propio transporte, tales como garantizar la seguridad de usuarios, requisitos para operar de los permisionarios y concesionarios, expedición de licencias; a través de dichas disposiciones se condiciona la prestación del transporte público a las políticas públicas establecidas por el propio Municipio.

La legislación impugnada contempla medidas en contra de los operadores del transporte público alternativo que no cumplan con las condiciones establecidas para ello; también prevé las consecuencias de su incumplimiento; incorpora las sanciones sobre la prestación del servicio de transporte alternativo cuando circule sin autorización por acuerdo del H. Cabildo, su licencia expedida por el H. Ayuntamiento, o el tarjetón distintivo validado por el secretario del H. Ayuntamiento. Estas condicionantes o requisitos forman parte de la regulación que realiza el Municipio en materia de transporte público sin tener facultades competenciales para ello, por ende, al no incidir en comunidades indígenas, personas con discapacidad o afroamericanas, consideramos que en este caso no es necesaria la consulta previa.

González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y Pérez Dayán consideraron que no era necesaria la consulta referida.

Acción de inconstitucionalidad 61/2019, fallada el 12 de enero de 2021, bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. En el proyecto se proponía declarar la invalidez de la Ley Número 248 de la Ley de Comunicación Social para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, al considerar que era necesario realizar una consulta previa a personas con discapacidad así como a comunidades indígenas y afroamericanas, toda vez que en su contenido se incluyen medidas susceptibles de afectar directamente los intereses o derechos de las comunidades indígenas y de incidir en los intereses y/o esfera jurídica de las personas con discapacidad. La Ministra Piña Hernández y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron a favor del deber del Legislativo de realizar las consultas. Sin embargo, se desestimó el argumento por mayoría de seis votos de las Ministras Esquivel Mossa y Ríos Farjat así como de los Ministros Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y Pérez Dayán.



VOTO ACLARATORIO QUE FORMULA LA MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 259/2020.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de la Justicia de la Nación, en la sesión celebrada el treinta de noviembre de dos mil veintiuno, resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, en la que se controvirtieron los artículos 20, fracción V, 21, fracción V y 32, fracción VI, todos de la Ley Orgánica del Tribunal Administrativo del Poder Judicial del Estado de Chiapas.¹ Tales preceptos establecían distintos requisitos para ocupar los cargos de Juez de jurisdicción administrativa o especializado en responsabilidades administrativas, secretario general de Acuerdos y del Pleno y jefe de la Unidad de Apoyo Administrativo del Tribunal Administrativo Estatal.

El Pleno invalidó el requisito para ocupar el cargo de secretario general de Acuerdos y del Pleno del Tribunal Administrativo Estatal consistente en "no haber sido condenado por delito que amerite una pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratare de otro delito que lesione su buena fama, éste se considerará inhabilitado para el desempeño del cargo, cualquiera que haya sido la pena impuesta", previsto en el artículo 21, fracción V. También declaró inconstitucional el requisito de "no haber sido condenado por delito

¹ Publicada el diecinueve de agosto de dos mil veinte en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa.

"Artículo 20. Para ser Juez de jurisdicción administrativa o especializado en responsabilidades administrativas se requiere:

"...

"V. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito que amerite una pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratare de otro delito que lesione su buena fama, éste se considerará inhabilitado para el desempeño del cargo, cualquiera que haya sido la pena impuesta."

"Artículo 21. Para ser secretario general de Acuerdos y del Pleno, se requiere:

"...

"V. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito que amerite una pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratare de otro delito que lesione su buena fama, éste se considerará inhabilitado para el desempeño del cargo, cualquiera que haya sido la pena impuesta."

"Artículo 32. El tribunal contará con un jefe de la Unidad de Apoyo Administrativo, quien tiene la operatividad administrativa financiera del tribunal; por tanto, será el responsable directo de la aplicación de los recursos económicos pertenecientes al presupuesto del tribunal, mismos que con motivo de su encargo le sean encomendados.

"Para ser jefe de la unidad de apoyo administrativo, se requiere:

"...

"VI. No haber sido condenado por delito intencional."



intencional", contemplado en el artículo 32, fracción VI, para ocupar el cargo de jefe de la Unidad de Apoyo Administrativo del mismo órgano jurisdiccional.

Por lo que hace al artículo 20, fracción V, que contempla el requisito de "no haber sido condenado por delito que amerite una pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratare de otro delito que lesione su buena fama, éste se considerará inhabilitado para el desempeño del cargo, cualquiera que haya sido la pena impuesta", para ocupar el cargo de Juez de jurisdicción administrativa o especializado en responsabilidades administrativas, el proyecto de sentencia que se sometió a nuestra consideración propuso declarar su invalidez; sin embargo, no obtuvo mayoría calificada por lo que la acción fue desestimada respecto de este precepto.²

Toda vez que fui de quienes votamos por reconocer la validez de esta exigencia para ocupar el cargo de Juez de jurisdicción administrativa o especializado en responsabilidades administrativas, a pesar de haber votado por la invalidez del mismo requisito para ocupar el cargo de secretario general de Acuerdos y del Pleno, me parece oportuno **aclarar** las razones que me llevaron a considerar que, en el primer caso, el requisito sí es constitucional.

Motivos de la aclaración

El Tribunal Administrativo del Poder Judicial del Estado de Chiapas forma parte del sistema anticorrupción local,³ creado a partir de la reforma constitucional

² Se expresó una mayoría de seis votos a favor de la declaratoria de invalidez de la porción normativa "y no haber sido condenado por delito que amerite una pena corporal de más de un año de prisión", de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y presidente Zaldívar Lelo de Larrea. Las Ministras Esquivel Mossa, Piña Hernández y la suscrita, y los Ministros Laynez Potisek y Pérez Dayán votamos en contra.

Por otro lado, se expresó una mayoría de siete votos respecto de la declaratoria de invalidez de la porción normativa "pero si se tratare de otro delito que lesione su buena fama, éste se considerará inhabilitado para el desempeño del cargo, cualquiera que haya sido la pena impuesta", de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea. Las Ministras Esquivel Mossa, Piña Hernández y la suscrita, y el Ministro Pérez Dayán votamos en contra.

³ Ley Orgánica del Tribunal Administrativo del Poder Judicial del Estado de Chiapas

"Artículo 1. ... El tribunal administrativo es un órgano integrante del Poder Judicial del Estado de Chiapas, con plena autonomía en su funcionamiento, de carácter permanente, con personalidad



del veintisiete de mayo de dos mil quince en materia de combate a la corrupción, que tuvo como objetivo establecer medidas institucionales tendientes a prevenir, detectar y sancionar las conductas relacionadas con actos de corrupción en los diversos ámbitos del gobierno.

Me parece que el Congreso chiapaneco advirtió una realidad social que requiere afrontarse alentando la confianza ciudadana respecto al órgano jurisdiccional que forma parte del sistema anticorrupción local y **quienes lo encabezan**, es decir los Jueces y Magistrados. Por ello, el requisito impugnado para ser Juez de jurisdicción administrativa o especializado en responsabilidades administrativas, tiene como finalidad que las personas juzgadoras que forman parte del tribunal administrativo local tengan una trayectoria sin mácula precisamente por las facultades de administración de justicia asignadas, vinculadas particularmente con el régimen de responsabilidades administrativas de las personas servidoras públicas.

Por otro lado, el secretario general de Acuerdos y del Pleno auxilia en las labores jurisdiccionales que realizan los Jueces y Magistrados, pero **no cuenta con una facultad de decisión** en los asuntos jurisdiccionales que son de conocimiento del órgano jurisdiccional anticorrupción local, pues esta atribución le corresponde únicamente a las personas juzgadoras, por su cargo de titularidad dentro del Tribunal Administrativo del Poder Judicial del Estado de Chiapas.

Esta distinción de jerarquía y de poder de decisión fueron las que me llevaron a votar por la invalidez del requisito para ser secretario general de Acuerdos y del Pleno, pero por la validez de la misma exigencia para ser Juez de jurisdicción administrativa o especializado en responsabilidades administrativas, consistente en *no haber sido condenado por delito que amerite una pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratare de otro delito que lesione su buena fama, éste se considerará inhabilitado para el desempeño del cargo, cualquiera que haya sido la pena impuesta.*

jurídica y patrimonio propio, independiente en sus decisiones, y será la máxima autoridad jurisdiccional en la materia.

"Forma parte del Sistema Anticorrupción del Estado de Chiapas y está sujeto a las bases establecidas en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chiapas, en la ley respectiva y en el presente ordenamiento. ..."



Considero pertinente destacar que he sostenido un criterio similar en las acciones de inconstitucionalidad 106/2019⁴ y 182/2020,⁵ en las cuales el Pleno analizó el requisito de "*no haber sido condenado por la comisión de delito doloso mediante sentencia que haya causado ejecutoria*" para que una persona sea designada vicefiscal o titular de una Fiscalía Especializada en el Estado de Tamaulipas; y, "*no haber sido condenado por delito doloso*" para que una persona acceda al cargo de comisionada del Sistema Penitenciario de Baja California, respectivamente.

Al discutirse ambos precedentes, me manifesté a favor de la validez del requisito "*no haber sido condenado por la comisión de delito doloso mediante sentencia que haya causado ejecutoria*", pero en contra de la invalidez del requisito "*no haber sido condenado por delito doloso*", respectivamente, por la razón de que se trataba de cargos de personas titulares que iban a desempeñar funciones, como cabezas decisoras, vinculadas directamente con la procuración de justicia y la seguridad pública local.

Por lo anterior es que en la presente acción de inconstitucionalidad voté por la validez del requisito contemplado en el artículo 20, fracción V, de la Ley Orgánica del Tribunal Administrativo del Poder Judicial del Estado de Chiapas, para ser Juez de jurisdicción administrativa o especializado en responsabilidades administrativas, pero por la invalidez del mismo requisito para ocupar el cargo

⁴ Resuelta el 19 de abril de 2021, por mayoría de seis votos de las Ministras Esquivel Mossa, Piña Hernández y la suscrita, y de los Ministros Franco González Salas, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del considerando relativo a reconocer la validez de los artículos 21, fracción IV, en su porción normativa "no haber sido condenado por la comisión de delito doloso mediante sentencia que haya causado ejecutoria" y 24, fracción IV, en su porción normativa "no haber sido condenado por la comisión de delito doloso mediante sentencia que haya causado ejecutoria", de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de Justicia del Estado de Tamaulipas. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. La Ministra Piña Hernández y la suscrita anunciamos sendos votos concurrentes. Los Ministros González Alcántara Carrancá y presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos particulares. Los Ministros Franco González Salas y Laynez Potisek reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

⁵ Resuelta el 17 de agosto de 2021, por mayoría de siete votos de la Ministra Esquivel Mossa, y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y presidente Zaldívar Lelo de Larrea a favor de declarar la invalidez del artículo 17, fracción IV, de la Ley que crea la Comisión Estatal del Sistema Penitenciario de Baja California. La Ministra Piña Hernández y la suscrita, así como los Ministros Laynez Potisek (ponente) y Pérez Dayán votamos en contra de la propuesta. Como no alcanzó votación calificada, se desestimó la declaratoria de invalidez del mencionado artículo.



de secretario general de Acuerdos y del Pleno, previsto en el artículo 21, fracción V, de la misma ley.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 259/2020, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 4 de marzo de 2022 a las 10:07 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 11, Tomo I, marzo de 2022, página 842, con número de registro digital: 30419.

VOTO ACLARATORIO QUE FORMULA LA MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 292/2020.

En la sesión celebrada el seis de junio de dos mil veintidós, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, que promovió la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra del Decreto Número LXVI/RFLEY/0760/2020 I.P.O. por el que se reforman y adicionan distintos artículos de la Ley para la Inclusión y Desarrollo de las Personas con Discapacidad en el Estado de Chihuahua, al considerar que se vulneró el derecho a la consulta previa de las personas con discapacidad.

Por unanimidad de diez votos,¹ el Pleno declaró la invalidez del decreto de reformas porque el Congreso Local no realizó la consulta previa exigida constitucionalmente, lo que transgredió en forma directa el numeral 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

Coincido con la decisión alcanzada y la mayoría de las consideraciones, sin embargo, quiero dejar constancia de algunas reflexiones a manera de voto aclaratorio en cuanto a la invalidez que se decretó sobre las normas.

Comentarios previos

Existe un marco constitucional y convencional en el cual se inscribe el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad,² que

¹ De las Ministras Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Piña Hernández y la suscrita, y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y presidente Zaldivar Lelo de Larrea. Con la ausencia del Ministro Pérez Dayán.

² Adoptada el trece de diciembre de dos mil seis en Nueva York, Estados Unidos de América. Ratificada por México el diecisiete de diciembre de dos mil siete. Publicada en el Diario Oficial de la



dispone que los Estados Parte, como México, celebrarán consultas y colaborarán activamente con las personas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan, en la elaboración y aplicación de legislación y políticas para hacer efectiva la Convención, y en otros procesos de adopción de decisiones sobre cuestiones relacionadas con ellas:

"Artículo 4

- "1. Los Estados Partes [sic] se **comprometen** a asegurar y promover el pleno ejercicio de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas con discapacidad sin discriminación alguna por motivos de discapacidad. A tal fin, los Estados Partes [sic] se comprometen a: ...
- "2. Con respecto a los derechos económicos, sociales y culturales, los Estados Partes [sic] se comprometen a adoptar medidas hasta el máximo de sus recursos disponibles y, cuando sea necesario, en el marco de la cooperación internacional, para lograr, de manera progresiva, el pleno ejercicio de estos derechos, sin perjuicio de las obligaciones previstas en la presente Convención que sean aplicables de inmediato en virtud del derecho internacional.
- "3. En la elaboración y aplicación de legislación y políticas para hacer efectiva la presente Convención, y en otros procesos de adopción de decisiones sobre cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad, los Estados Partes [sic] **celebrarán consultas estrechas** y colaborarán activamente con las personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan."

*Énfasis añadido.

En términos generales, el Pleno ha considerado, desde la acción de inconstitucionalidad 33/2015,³ que la falta de consulta es un vicio de procedimiento que

Federación el dos de mayo de dos mil ocho. Entrada en vigor para México el tres de mayo de dos mil ocho.

³ Resuelta en sesión de dieciocho de febrero de dos mil dieciséis, por mayoría de seis votos de los Ministros y Ministras Luna Ramos, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales. En contra, los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas y Zaldívar Lelo de Larrea, al estimar que la ley debe declararse inválida por contener un vicio formal.

El asunto se presentó por primera vez el veintiocho de enero de dos mil dieciséis y no incluía un análisis del derecho de consulta previa. En la discusión, el Ministro Cossío Díaz propuso que en el



provocaba invalidar todo el acto legislativo emanado de ese procedimiento, para el efecto de que la consulta a personas con discapacidad fuera llevada a cabo y, tomando en cuenta la opinión de las personas consultadas, entonces se legislara.

A partir de esta convención internacional, directamente imbricada con la Constitución Política del País, y del caso mencionado es que se desarrolló una línea de precedentes que consideran la falta de consulta como una transgresión constitucional.

En esa línea de precedentes, la Suprema Corte ha sido unánime cuando a todos los que la integramos nos parece inminente la afectación. Por ejemplo, así votamos en las acciones de inconstitucionalidad 80/2017 y su acumulada 81/2017 y 41/2018 y su acumulada 42/2018, cuando se invalidaron, respectivamente, la Ley de Asistencia Social de San Luis Potosí⁴ y la Ley para la

proceso legislativo hubo una ausencia de consulta a las personas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan, por lo que debía invalidar toda la ley. Los demás integrantes solicitaron tiempo para estudiar el punto, por lo que el Ministro ponente Pérez Dayán, señaló que realizaría una propuesta.

El quince de febrero de dos mil dieciséis, se discutió por segunda ocasión el proyecto en el que se propuso que para establecer si en el caso se había cumplido con el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, debe determinarse si ha implicado de forma adecuada y significativa a las organizaciones representativas de las personas con discapacidad. Con base en ello, por mayoría de seis votos de los Ministros y Ministras Luna Ramos, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales se determinó que la Ley de Espectro Autista cumplió con la consulta ya que existió una participación significativa de diversas organizaciones representativas. En contra votaron los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Cossío Díaz y Zaldívar Lelo de Larrea, quienes señalaron que la consulta debe ser previa, accesible, pública, transparente, con plazos razonables y objetivos específicos, y de buena fe, lo que no se cumple en el caso, ya que no se sabe si fue a todas las organizaciones que representan a personas con autismo, la convocatoria no fue pública, y no hubo accesibilidad en el lenguaje.

⁴ Resuelta en sesión de veinte de abril de dos mil veinte, por unanimidad de once votos de los Ministros y Ministras Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebollo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek (ponente), Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

Los artículos impugnados de esta ley regulaban el enfoque que tendría la asistencia social clasificando a las personas con discapacidad como personas con desventaja y en situación especialmente difícil originada por discapacidad, entre otros.

El Tribunal Pleno determinó que "el derecho a la consulta de las personas con discapacidad en la legislación y políticas públicas nacionales es un requisito ineludible para asegurar la pertinencia y calidad de todas las acciones encaminadas a asegurar el pleno goce de los derechos de las personas con discapacidad en igualdad de condiciones con los demás."



Atención Integral de las Personas con Síndrome de *Down* de la Ciudad de México.⁵ Estos dos casos son similares en tanto que se impugnaban leyes fundamentales para estos grupos en situación de vulnerabilidad pues estaban orientadas a regular aspectos torales de sus vidas.

No consultar a los destinatarios primigenios, no sólo constituye una trasgresión constitucional y una falta de respeto, sino que es un despliegue de paternalismo, de pensar que, desde una posición cómoda, por mayoritaria y aventajada, se puede determinar de forma infalible qué es mejor para quienes han sido, no pocas veces, históricamente invisibles. Se presume, por supuesto, la buena fe de los Congresos, y podrán idear provisiones beneficiosas, pero parten del problema principal, que es obviar la necesidad de preguntar si la medida legislativa propuesta le parece, a la comunidad a la que está dirigida, correcta, útil y favorable o, si prevé políticas y procesos realmente integra-dores, o si, al contrario, contiene mecanismos gravosos o parte de suposicio-nes estigmatizantes que requieren erradicarse.

Comprensiblemente, cada integrante del Tribunal Pleno tiene su propia concepción de cómo cada norma impugnada afecta o impacta a estos grupos sociales, así que hay muchos casos en los que no hemos coincidido. No siempre tene-mos frente a nosotros casos tan claros como los dos que mencioné como ejemplo, donde toda la ley va encaminada a colisionar por la falta de consulta o en los que no se hizo ningún esfuerzo por consultarles. En otras ocasiones se trata de artículos de dudosa aplicación para los grupos históricamente soslayados, y las apreciaciones personales encuentran mayor espacio en la ponderación.

⁵ Resuelta en sesión de veintiuno de abril de dos mil veinte, por unanimidad de once votos de los Ministros y Ministras Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales (ponente), Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

La Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de *Down* de la Ciudad de México tenía como objeto establecer instancias competentes para emitir políticas en favor de personas con Síndrome de *Down*; fijar mecanismos para la formación, profesionalización y capacitación de quienes participarían en los procesos de atención, orientación, apoyo, inclusión y fomento para el desarrollo de dichos grupos; implantar mecanismos a través de los cuáles, se brindaría asistencia y protección a las personas con Síndrome de *Down*; y emitir las bases para la evaluación y revisión de las políticas, programas y acciones que desarrollasen las autoridades, instituciones y aquellos donde participara la sociedad en favor de estas personas.

El Tribunal Pleno estableció que la participación de las personas con discapacidad debe ser: i) previa, pública, abierta y regular; ii) estrecha y con participación preferentemente directa de las personas con discapacidad; iii) accesible; iv) informada; v) significativa; vi) con participación efec-tiva; y vii) transparente.



La mayoría del Pleno ha considerado, por ejemplo, **que invalidar una norma por el sólo hecho de mencionar algún tema que involucre a personas con discapacidad, puede ser un criterio rígido**, que no garantiza una mejora en las condiciones de los destinatarios, ni facilita la agenda legislativa, y que, al contrario, puede impactar perniciosamente en los derechos de la sociedad en general al generar vacíos normativos.

Así, por ejemplo, tenemos el caso de la acción de inconstitucionalidad 87/2017 relacionada con la materia de transparencia,⁶ donde discutimos la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de los Sujetos Obligados del Estado de Aguascalientes y sus Municipios y determinamos que no era necesario llevar a cabo la consulta porque los derechos de las personas con discapacidad no eran el tema fundamental de la ley ni de su reforma.⁷

La misma determinación tomamos, en una votación dividida, cuando resolvimos que no era necesaria la consulta previa (ni se había argumentado como concepto de invalidez) respecto de las obligaciones de las autoridades encargadas de producir campañas de comunicación social para que se transmitan en versiones y formatos accesibles para personas con discapacidad y se difundan en las lenguas correspondientes en las comunidades indígenas, de la Ley de Comunicación Social de Veracruz, que fue la acción de inconstitucionalidad 61/2019.⁸

⁶ Resuelta en sesión de diecisiete de febrero de dos mil veinte, por mayoría de ocho votos de los Ministros y Ministras Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa (ponente), Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán en el sentido de que no se requería la consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas, así como a las personas con discapacidad. La Ministra Piña Hernández y los Ministros González Alcántara Carrancá y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en el sentido de que se requería de dicha consulta.

⁷ Resuelta en sesión de diecisiete de febrero de dos mil veinte, por mayoría de ocho votos de las Ministras Esquivel Mossa y Ríos Farjat, y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y Pérez Dayán en el sentido de que no se requería la consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas, así como a las personas con discapacidad. La Ministra Piña Hernández y los Ministros González Alcántara Carrancá y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en el sentido de que se requería de dicha consulta.

⁸ Resuelta en sesión de doce de enero de dos mil veintiuno, por mayoría de seis votos de las Ministras Esquivel Mossa y Ríos Farjat, y los Ministros Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y Pérez Dayán por declarar infundado el argumento atinente a la invalidez por falta de consulta indígena y afromexicana, así como a las personas con discapacidad. La Ministra Piña Hernández y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra.



En estos casos, sopesando lo que es "afectación" y la deferencia que amerita la culminación de un proceso legislativo, la mayoría del Pleno decidió que no era prudente anular por falta de consulta.

También tenemos el caso inverso: que una mayoría simple del Pleno determina que sí es necesaria una consulta, pero no se invalida la norma impugnada. Este fue el caso de la acción de inconstitucionalidad 98/2018,⁹ donde algunos consideramos que la Ley de Movilidad Sustentable de Sinaloa era inconstitucional porque no se había consultado y contenía provisiones de impacto relevante y directo en las personas con discapacidad (como el diseño de banquetas y rampas, la accesibilidad para el desplazamiento de personas con discapacidad o equipo especializado, por ejemplo). Por no resultar calificada esa mayoría, no se invalidó.

Los anteriores botones de muestra ilustran que quienes integramos el Tribunal Pleno no siempre coincidimos en qué configura una afectación tal que detone la decisión de anular el proceso legislativo que dio lugar a una norma para que sea consultada antes de formar parte del orden jurídico.

La decisión de la Suprema Corte se finca en el principio de afectación. Mientras más claramente incida una norma en estos grupos sociales, mayor tendencia a la unanimidad desplegará el Pleno.

Voto aclaratorio

Es absolutamente reprochable que, a pesar de la fuerza del instrumento convencional, los legisladores locales hayan omitido las obligaciones adquiridas por el Estado Mexicano; obligaciones mínimas de solidaridad hacia sus propios habitantes con discapacidad.

El incumplimiento a la disposición convencional que rige en este tema genera normas inválidas, precisamente porque nacen de un incumplimiento. Sin embargo, no puedo dejar de ser reflexiva. El efecto invalidatorio parece reñir con el propio instrumento internacional que mandata consultar. Por ejemplo, la citada Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, en su artículo

⁹ Resuelta en sesión el veintiséis de enero de dos mil veintiuno por mayoría de seis votos de las Ministras y Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea a favor de que se requería la consulta previa a las personas con discapacidad. En contra, los Ministros Franco González Salas, Aguilar Morales (ponente), Pardo Rebolledo, Pérez Dayán y la Ministra Esquivel Mossa.



4.4 dispone, en lo que interesa: "Nada de lo dispuesto en esa convención afectará a las disposiciones **que puedan facilitar**, en mayor medida, el ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad, y que puedan figurar en la legislación de un Estado Parte."

Una lectura empática de la reforma a la Ley para la Inclusión y Desarrollo de las Personas con Discapacidad en el Estado de Chihuahua pudiera sugerir *prima facie* que es positiva para las personas con discapacidad porque debe partir de la buena fe de quienes legislan. En esta reforma, en esencia, se añaden diversos derechos en materia de movilidad a la lista de derechos que reconoce esta ley en favor de las personas con discapacidad y se establece una multa a manera de sanción a los prestadores de servicios que nieguen u obstaculicen el uso del respectivo servicio a personas con discapacidad y a su perro de asistencia. Entonces, al invalidar el decreto de reformas, ¿no se menoscaban algunos derechos y ventajas, no se eliminan provisiones que pudieran facilitarle la vida a este grupo históricamente soslayado?

Lo más importante que debe procurarse con dicho grupo es el respeto a su dignidad y a que sean sus integrantes quienes determinen cuál es la forma ideal de llevar a cabo tal o cual política para que les sea funcional y respetuosa, pues quienes no formamos parte de ese grupo no poseemos elementos para poder valorar con solvencia qué es lo más pertinente. Sin embargo, para aplicar correctamente este derecho convencional pareciera necesaria una primera fase valorativa, aunque sea *prima facie*, justamente para observar si las disposiciones que atañen a las personas consultadas les generan beneficios o ventajas, les amplían derechos o en cualquier forma les facilitan la vida.

La decisión de la Suprema Corte en esta acción de inconstitucionalidad fue la de invalidar el decreto de reformas impugnado porque adolece del vicio insalvable de no haber sido consultado. Sin embargo, al amparo de una mayor reflexión en el tema que nos ocupa, **no me convence del todo que invalidar las normas sea el efecto más deseable**, incluso a pesar de que la invalidez se haya sujetado a un plazo de varios meses pues, como señala la propia convención internacional, idealmente no deberían eliminarse provisiones que pudieran servir de ayuda a personas históricamente discriminadas.

La invalidez parece colisionar con lo que se tutela, porque puede implicar la extracción del orden jurídico de alguna disposición que, aunque sea de forma deficiente, *pudiera* constituir un avance fáctico en los derechos de estas minorías. Para evaluar ese avance fáctico es que señalé que es necesaria una aproximación valorativa *prima facie*. En este caso, es posible que el Decreto por el que se reforma diversas disposiciones de la Ley para la Inclusión y Desarrollo de las Personas con Discapacidad en el Estado de Chihuahua, contuviese



avances fácticos, porque establecía estándares y principios respecto de la inclusión y cómo se debe desplegar.

En este contexto, y tomando en cuenta el amplio margen de maniobra que a esta Suprema Corte permite lo dispuesto en el artículo 41, fracción IV, de la ley reglamentaria,¹⁰ quizá sea mejor ordenar al Congreso Local a llevar a cabo estas consultas previas y reponer el procedimiento legislativo, sin decretar la invalidez del decreto, es decir, sin poner en riesgo la validez de los posibles beneficios que lo ya legislado pudiera contener.

Sin embargo, **el problema realmente grave está en mantener la costumbre de no consultar**. Lo que se requiere es visibilidad normativa, es decir, voltear la mirada legislativa a estos grupos que requieren normas específicas para problemas que ellos conocen mejor, y mayores salvaguardas a fin de lograr plenamente su derecho a la igualdad y no discriminación. Presuponer que cualquiera puede saber qué les conviene a los integrantes de estos grupos, o qué necesitan, arraiga el problema y les impide participar en el diseño de sus propias soluciones.

Tomando esto en cuenta, convengo en que la invalidación es el mecanismo más eficaz que posee la Suprema Corte para lograr que el Legislativo sea compelido a legislar de nueva cuenta tomando en consideración estos grupos en situación de vulnerabilidad. Además, permitir la subsistencia de lo ya legislado sin haber consultado, presuponiendo la benevolencia de los artículos impugnados que establecen políticas, formas de hacer, formas de entender, derechos y obligaciones, dejándolos intactos con tal de no contrariar los posibles avances a que se refiere la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, representaría, de facto, suprimir el carácter obligatorio de la consulta.

Adicionalmente, si no se invalidan las disposiciones, es improbable que el Legislativo actúe para subsanar una oquedad que no existirá porque, si no se declara su invalidez, el efecto jurídico es que tales normas son válidas, lo que inhibe la necesidad de legislar de nuevo. Si las normas no son invalidadas, entonces son correctas, siendo así, ¿para qué volver a legislar después de consultar a los

¹⁰ "Artículo 41. Las sentencias deberán contener: ... IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales, actos u omisiones respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada; ..."



grupos en situación de vulnerabilidad? En cambio, si se invalidan, queda un hueco por colmar. Es cierto que el Legislativo pudiera ignorar lo eliminado, considerar que es irrelevante volver a trabajarlo, y evitar llevar a cabo una consulta, con las complicaciones metodológicas que implica. Es un riesgo posible, así que para evitar que suceda es que la sentencia ordena volver a legislar en lo invalidado.¹¹

En corolario a todo lo expresado a lo largo del presente documento, reitero que el papel de la Suprema Corte en los casos que ameriten consulta previa debe ser particularmente sensible a las circunstancias que rodean cada caso concreto, con especial cautela frente a la determinación de invalidez de normas, tomando en cuenta los posibles impactos perjudiciales que podrían derivar de una falta o dilación en el cumplimiento del mandato de volver a legislar.

Mantengo mi reserva respecto a que invalidar las normas no consultadas, y que *prima facie* puedan beneficiar a estos grupos en situación de vulnerabilidad, sea la mejor solución. La realidad demostrará si estas conjeturas son correctas y si los Congresos actúan responsablemente frente a lo mandatado y con solidaridad hacia los grupos en situación de vulnerabilidad. Con esa salvedad voto a favor del efecto de invalidar, aclarando precisamente mis reservas al respecto.

El concepto de "afectación" ha demostrado, a partir de las decisiones del Máximo Tribunal, ser un concepto que debe calibrarse caso por caso, y con cada caso, la suscrita va reforzando su convicción de que el concepto de "afectación" no puede ser entendido de manera dogmática ni generar los mismos efectos a rajatabla en todos los casos.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 292/2020, 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 I, septiembre de 2022, página 396, con número de registro digital: 30941.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 30 de noviembre de 2022.

¹¹ Por eso esta Suprema Corte ha resuelto reiteradamente que sus declaratorias de invalidez surtirán sus efectos luego de transcurrido cierto tiempo, a fin de dar oportunidad a los Congresos para convocar debidamente a indígenas y a personas con discapacidad, según la materia de las normas.



VOTO ACLARATORIO QUE FORMULA LA MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 295/2020.

En la sesión celebrada el siete de junio de dos mil veintidós, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad que promovió la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra del Decreto 748 por el que se reformaron los artículos 782, 783 y 784 del Código Civil para el Estado de Coahuila de Zaragoza,¹ al considerar que se vulneró el derecho a la consulta previa de las personas con discapacidad.

Por unanimidad de once votos,² el Pleno declaró la invalidez del decreto de reformas porque el Congreso Local no realizó la consulta previa exigida constitucionalmente, lo que transgredió en forma directa el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

Coincido con la decisión alcanzada y la mayoría de las consideraciones, sin embargo, quiero dejar constancia de algunas reflexiones a manera de voto aclaratorio en cuanto a la invalidez que se decretó sobre las normas.

Comentarios previos.

Existe un marco constitucional y convencional en el cual se inscribe el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad,³ que dispone que los Estados Parte, como México, celebrarán consultas y

¹ Decreto 748

"**Artículo 782.** Es válido el testamento hecho por una persona con discapacidad psicosocial en un intervalo de lucidez, con tal de que se observen las prescripciones establecidas en los artículos siguientes."

"**Artículo 783.** Siempre que una persona con discapacidad psicosocial pretenda hacer testamento en un intervalo de lucidez, el tutor y en defecto de este cualquier miembro de la familia de aquél, presentará por escrito una solicitud al Juez que corresponda."

"**Artículo 784.** El Juez al recibir la solicitud mandará formar expediente y nombrará dos médicos alienistas, para que examinen a quien pretende hacer testamento y dictaminen acerca de su estado mental y su capacidad de testar válidamente."

² De las Ministras Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Piña Hernández y la suscrita, y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

³ Adoptada el trece de diciembre de dos mil seis en Nueva York, Estados Unidos de América. Ratificada por México el diecisiete de diciembre de dos mil siete. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el dos de mayo de dos mil ocho. Entrada en vigor para México el tres de mayo de dos mil ocho.



colaborarán activamente con las personas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan, en la elaboración y aplicación de legislación y políticas para hacer efectiva la Convención, y en otros procesos de adopción de decisiones sobre cuestiones relacionadas con ellas:

"Artículo 4

"1. Los Estados Partes [sic] se **comprometen** a asegurar y promover el pleno ejercicio de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas con discapacidad sin discriminación alguna por motivos de discapacidad. A tal fin, los Estados Partes [sic] se comprometen a:

"...

"2. Con respecto a los derechos económicos, sociales y culturales, los Estados Partes [sic] se comprometen a adoptar medidas hasta el máximo de sus recursos disponibles y, cuando sea necesario, en el marco de la cooperación internacional, para lograr, de manera progresiva, el pleno ejercicio de estos derechos, sin perjuicio de las obligaciones previstas en la presente Convención que sean aplicables de inmediato en virtud del derecho internacional.

"3. En la elaboración y aplicación de legislación y políticas para hacer efectiva la presente Convención, y en otros procesos de adopción de decisiones sobre cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad, los Estados Partes [sic] **celebrarán consultas estrechas** y colaborarán activamente con las personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan."

*Énfasis añadido.

En términos generales, el Pleno ha considerado, desde la acción de inconstitucionalidad 33/2015,⁴ que la falta de consulta es un vicio de procedimiento que provocaba invalidar todo el acto legislativo emanado de ese procedimiento, para el efecto de que la consulta a personas con discapacidad fuera llevada

⁴ Resuelta en sesión de dieciocho de febrero de dos mil dieciséis, por mayoría de seis votos de las Ministras Luna Ramos y Piña Hernández, y de los Ministros Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales. En contra, los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas y Zaldívar Lelo de Larrea al estimar que la ley debe declararse inválida por contener un vicio formal.



a cabo y, tomando en cuenta la opinión de las personas consultadas, entonces se legislara.

A partir de esta convención internacional, directamente imbricada con la Constitución Política del País, y del caso mencionado es que se desarrolló una línea de precedentes que consideran la falta de consulta como una **transgresión constitucional**.

En esa línea de precedentes, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sido unánime cuando a todos los que la integramos nos parece inminente la afectación. Por ejemplo, así votamos en las acciones de inconstitucionalidad 80/2017 y su acumulada 81/2017 y 41/2018 y su acumulada 42/2018 cuando se invalidaron, respectivamente, la Ley de Asistencia Social de San Luis Potosí⁵ y la Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de

El asunto se presentó por primera vez el veintiocho de enero de dos mil dieciséis y no incluía un análisis del derecho de consulta previa. En la discusión, el Ministro Cossío Díaz propuso que en el proceso legislativo hubo una ausencia de consulta a las personas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan, por lo que debía invalidar toda la ley. Los demás integrantes solicitaron tiempo para estudiar el punto, por lo que el Ministro ponente Pérez Dayán, señaló que realizaría una propuesta.

El quince de febrero de dos mil dieciséis, se discutió por segunda ocasión el proyecto en el que se propuso que para establecer si en el caso se había cumplido con el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, debe determinarse si ha implicado de forma adecuada y significativa a las organizaciones representativas de las personas con discapacidad. Con base en ello, por mayoría de seis votos de las Ministras Luna Ramos, Piña Hernández y de los Ministros Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, se determinó que la Ley de Espectro Autista cumplió con la consulta ya que existió una participación significativa de diversas organizaciones representativas. En contra votaron los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Cossío Díaz y Zaldívar Lelo de Larrea, quienes señalaron que la consulta debe ser previa, accesible, pública, transparente, con plazos razonables y objetivos específicos, y de buena fe, lo que no se cumplió en el caso, ya que no se sabe si fue a todas las organizaciones que representan a personas con autismo, la convocatoria no fue pública, y no hubo accesibilidad en el lenguaje.

⁵ Resuelta en sesión de veinte de abril de dos mil veinte, por unanimidad de once votos de las Ministras Esquivel Mossa, Piña Hernández, la suscrita, y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek (ponente), Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

Los artículos impugnados de esta ley regulaban el enfoque que tendría la asistencia social clasificando a las personas con discapacidad como personas con desventaja y en situación especialmente difícil originada por discapacidad, entre otros.

El Tribunal Pleno determinó que: "el derecho a la consulta de las personas con discapacidad en la legislación y políticas públicas nacionales es un requisito ineludible para asegurar la pertinencia y calidad de todas las acciones encaminadas a asegurar el pleno goce de los derechos de las personas con discapacidad en igualdad de condiciones con los demás."



Down de la Ciudad de México.⁶ Estos dos casos son similares en tanto que se impugnaban leyes fundamentales para estos grupos en situación de vulnerabilidad pues estaban orientadas a regular aspectos torales de sus vidas.

No consultar a los destinatarios primigenios, no sólo constituye una transgresión constitucional y una falta de respeto, sino que es un despliegue de paternalismo, de pensar que, desde una posición cómoda, por mayoritaria y aventajada, se puede determinar de forma infalible qué es mejor para quienes han sido, no pocas veces, históricamente invisibles. Se presume, por supuesto, la buena fe de los Congresos, y podrán idear provisiones beneficiosas, pero parten del problema principal, que es obviar la necesidad de preguntar si la medida legislativa propuesta le parece, a la comunidad a la que está dirigida, correcta, útil y favorable o, si prevé políticas y procesos realmente integradores, o si, al contrario, contiene mecanismos gravosos o que parte de suposiciones estigmatizantes que requieren erradicarse.

Comprensiblemente, cada integrante del Tribunal Pleno tiene su propia concepción de cómo cada norma impugnada afecta o impacta a estos grupos sociales, así que hay muchos casos donde no hemos coincidido. No siempre tenemos frente a nosotros casos tan claros como los dos que mencioné como ejemplo, donde toda la ley va encaminada a colisionar por la falta de consulta o en los que no se hizo ningún esfuerzo por consultarles. En otras ocasiones se trata de artículos de dudosa aplicación para los grupos históricamente soslayados, y las apreciaciones personales encuentran mayor espacio en la ponderación.

⁶ Resuelta en sesión de veintiuno de abril de dos mil veinte, por unanimidad de once votos de las Ministras Esquivel Mossa, Piña Hernández, la suscrita y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

La Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de Down de la Ciudad de México tenía como objeto establecer instancias competentes para emitir políticas en favor de personas con Síndrome de Down; fijar mecanismos para la formación, profesionalización y capacitación de quienes participarían en los procesos de atención, orientación, apoyo, inclusión y fomento para el desarrollo de dichos grupos; implantar mecanismos a través de los cuáles, se brindaría asistencia y protección a las personas con Síndrome de Down; y emitir las bases para la evaluación y revisión de las políticas, programas y acciones que desarrollasen las autoridades, instituciones y aquellos donde participara la sociedad en favor de estas personas.

El Tribunal Pleno estableció que la participación de las personas con discapacidad debe ser: i) previa, pública, abierta y regular; ii) estrecha y con participación preferentemente directa de las personas con discapacidad; iii) accesible; iv) informada; v) significativa; vi) con participación efectiva; y, vii) transparente.



La mayoría del Pleno ha considerado, por ejemplo, **que invalidar una norma por el sólo hecho de mencionar algún tema que involucre a personas con discapacidad, puede ser un criterio rígido**, que no garantiza una mejora en las condiciones de los destinatarios, ni facilita la agenda legislativa, y que, al contrario, puede impactar perniciosamente en los derechos de la sociedad en general al generar vacíos normativos.

Así, por ejemplo, tenemos el caso de la acción de inconstitucionalidad 87/2017 relacionada con la materia de transparencia,⁷ donde discutimos la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de los Sujetos Obligados del Estado de Aguascalientes y sus Municipios y determinamos que no era necesario llevar a cabo la consulta porque los derechos de las personas con discapacidad no eran el tema fundamental de la ley ni de su reforma.⁸

La misma determinación tomamos, en una votación dividida, cuando resolvimos que no era necesaria la consulta previa (ni se había argumentado como concepto de invalidez) respecto de las obligaciones de las autoridades encargadas de producir campañas de comunicación social para que se transmitan en versiones y formatos accesibles para personas con discapacidad y se difundan en las lenguas correspondientes en las comunidades indígenas, de la Ley de Comunicación Social de Veracruz, que fue la acción de inconstitucionalidad 61/2019.⁹

⁷ Resuelta en sesión de diecisiete de febrero de dos mil veinte, por mayoría de ocho votos de las Ministras Esquivel Mossa (ponente) y la suscrita, y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y Pérez Dayán en el sentido de que no se requería la consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas, así como a las personas con discapacidad. La Ministra Piña Hernández y los Ministros González Alcántara Carrancá y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en el sentido de que se requería de dicha consulta.

⁸ Resuelta en sesión de diecisiete de febrero de dos mil veinte, por mayoría de ocho votos de las Ministras Esquivel Mossa y la suscrita, y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y Pérez Dayán en el sentido de que no se requería la consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas, así como a las personas con discapacidad. La Ministra Piña Hernández y los Ministros González Alcántara Carrancá y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en el sentido de que se requería de dicha consulta.

⁹ Resuelta en sesión de doce de enero de dos mil veintiuno, por mayoría de seis votos de las Ministras Esquivel Mossa y la suscrita con precisiones, y de los Ministros Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales con precisiones y Pérez Dayán con precisiones por declarar infundado el argumento atinente a la invalidez por falta de consulta indígena y afromexicana, así como a las personas con discapacidad. La Ministra Piña Hernández y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra.



En estos casos, sopesando lo que es "afectación" y la deferencia que amerita la culminación de un proceso legislativo, la mayoría del Pleno decidió que no era prudente anular por falta de consulta.

También tenemos el caso inverso: que una mayoría simple del Pleno determina que sí es necesaria una consulta, pero no se invalida la norma impugnada. Este fue el caso de la acción de inconstitucionalidad 98/2018,¹⁰ donde algunos consideramos que la Ley de Movilidad Sustentable de Sinaloa era inconstitucional porque no se había consultado y contenía provisiones de impacto relevante y directo en las personas con discapacidad (como el diseño de banquetas y rampas, la accesibilidad para el desplazamiento de personas con discapacidad o equipo especializado, por ejemplo). Por no resultar calificada esa mayoría, no se invalidó.

Los anteriores botones de muestra ilustran que quienes integramos el Tribunal Pleno no siempre coincidimos en qué configura una afectación tal que detone la decisión de anular el proceso legislativo que dio lugar a una norma para que sea consultada antes de formar parte del orden jurídico.

La decisión de la Suprema Corte se finca en el principio de afectación. Mientras más claramente incida una norma en estos grupos sociales, mayor tendencia a la unanimidad desplegará el Pleno.

Voto aclaratorio

Es **absolutamente reprochable** que a pesar de la fuerza del instrumento convencional los legisladores locales hayan omitido las obligaciones adquiridas por el Estado Mexicano, obligaciones mínimas de solidaridad hacia sus propios habitantes con discapacidad.

El incumplimiento a la disposición convencional que rige en este tema genera normas inválidas, precisamente porque nacen de un incumplimiento. Sin embargo, no puedo dejar de ser reflexiva. El efecto invalidatorio parece referir con el propio instrumento internacional que mandata consultar. Por ejemplo, la citada Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, en su artículo 4.4 dispone, en lo que interesa: "*Nada de lo dispuesto en esa Con-*

¹⁰ Resuelta en sesión el veintiséis de enero de dos mil veintiuno por mayoría de seis votos de las Ministras Piña Hernández, la suscrita, y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea a favor de que se requería la consulta previa a las personas con discapacidad. En contra, la Ministra Esquivel Mossa y los Ministros Franco González Salas, Aguilar Morales (ponente), Pardo Rebolledo y Pérez Dayán.



vención afectará a las disposiciones **que puedan facilitar**, en mayor medida, el ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad, y que puedan figurar en la legislación de un Estado Parte".

Una lectura empática de la reforma a los artículos 782, 783 y 784 del Código Civil para el Estado de Coahuila de Zaragoza pudiera sugerir *prima facie* que es positiva para las personas con discapacidad porque debe partir de la buena fe de quienes legislan: en esencia, se substituyó el término "demente" por la noción de "persona con discapacidad psicosocial" eliminando las referencias a las personas con discapacidad como alguien "enfermo". Al invalidar el decreto de reformas, ¿no se menoscaban algunos derechos y ventajas, no se eliminan provisiones que pudieran facilitarle la vida a este grupo históricamente soslayado?

Lo más importante que debe procurarse con dicho grupo es el respeto a su dignidad y a que sean sus integrantes quienes determinen cuál es la forma ideal de llevar a cabo tal o cual política para que les sea funcional y respetuosa, pues quienes no formamos parte de ese grupo no poseemos elementos para poder valorar con solvencia qué es lo más pertinente. Sin embargo, para aplicar correctamente este derecho convencional pareciera necesaria una primera fase valorativa, aunque sea *prima facie*, justamente para observar si las disposiciones que atañen a las personas consultadas les generan beneficios o ventajas, les amplían derechos o en cualquier forma les facilitan la vida.

La decisión de la Suprema Corte en esta acción de inconstitucionalidad fue la de invalidar la totalidad del decreto de reformas impugnado porque adolece del vicio insalvable de no haber sido consultado. Sin embargo, al amparo de una mayor reflexión en el tema que nos ocupa, **no me convence del todo que invalidar las normas sea el efecto más deseable**, incluso a pesar de que la invalidez se haya sujetado a un plazo de varios meses pues, como señala la propia convención internacional, idealmente no deberían eliminarse provisiones que pudieran servir de ayuda a personas históricamente discriminadas.

La invalidez parece colisionar con lo que se tutela, porque puede implicar la extracción del orden jurídico de alguna disposición que, aunque sea de forma deficiente, *podiera* constituir un avance fáctico en los derechos de estas minorías. Para evaluar ese avance fáctico es que señalé que es necesaria una aproximación valorativa *prima facie*. En este caso, es posible que el Decreto 748 por el que se reforman diversas disposiciones del Código Civil para el Estado de Coahuila de Zaragoza contuviese avances fácticos, porque buscaba adecuar el léxico de la legislación local para hacerlo acorde con la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y el modelo social de derechos humanos.



En este contexto, y tomando en cuenta el amplio margen de maniobra que a esta Suprema Corte permite lo dispuesto en el artículo 41, fracción IV, de la ley reglamentaria,¹¹ quizá sería mejor ordenar al Congreso Local a llevar a cabo estas consultas previas y reponer el procedimiento legislativo, sin decretar la invalidez del decreto, es decir, sin poner en riesgo la validez de los posibles beneficios que lo ya legislado pudiera contener.

Sin embargo, **el problema realmente grave está en mantener la costumbre de no consultar.** Lo que se requiere es visibilidad normativa, es decir, voltear la mirada legislativa a estos grupos que requieren normas específicas para problemas que ellos conocen mejor, y mayores salvaguardas a fin de lograr plenamente su derecho a la igualdad y no discriminación. Presuponer que cualquiera puede saber qué les conviene a los integrantes de estos grupos, o qué necesitan, arraiga el problema y les impide participar en el diseño de sus propias soluciones.

Tomando esto en cuenta, convengo en que la invalidación es el mecanismo más eficaz que posee la Suprema Corte para lograr que el Legislativo sea compelido a legislar de nueva cuenta tomando en consideración a estos grupos en situación de vulnerabilidad. Además, permitir la subsistencia de lo ya legislado sin haber consultado, presuponiendo la benevolencia de los artículos impugnados que establecen políticas, formas de hacer, formas de entender, derechos y obligaciones, dejándolos intactos con tal de no contrariar los posibles avances a que se refiere la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, representaría, de facto, suprimir el carácter obligatorio de la consulta.

Adicionalmente, si no se invalidan las disposiciones, es improbable que el Legislativo actúe para subsanar una oquedad que no existirá porque, si no se declara su invalidez, el efecto jurídico es que tales normas son válidas, lo que inhibe la necesidad de legislar de nuevo. Si las normas no son invalidadas, entonces son correctas, siendo así, ¿para qué volver a legislar después de consultar a los grupos en situación de vulnerabilidad?. En cambio, si se invalidan, queda un hueco por colmar. Es cierto que el Legislativo pudiera ignorar lo elimi-

¹¹ "Artículo 41. Las sentencias deberán contener: ... IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales, actos u omisiones respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada; ..."



nado, considerar que es irrelevante volver a trabajarlo, y evitar llevar a cabo una consulta, con las complicaciones metodológicas que implica. Es un riesgo posible, así que para evitar que suceda es que la sentencia ordena volver a legislar en lo invalidado.¹²

En corolario a todo lo expresado a lo largo del presente documento, reitero que el papel de la Suprema Corte en los casos que ameriten consulta previa debe ser particularmente sensible a las circunstancias que rodean cada caso concreto, con especial cautela frente a la determinación de invalidez de normas, tomando en cuenta los posibles impactos perjudiciales que podrían derivar de una falta o dilación en el cumplimiento del mandato de volver a legislar. Sobre la cuestión de que el órgano legislativo debe realizar por sí mismo la consulta, considero que no debe ser un estándar rígido, pues el Congreso pudiera apoyarse en instituciones públicas para asegurarse de que todos estos parámetros se sigan.

Mantengo mi reserva respecto a que invalidar las normas no consultadas, y que *prima facie* puedan beneficiar a estos grupos en situación de vulnerabilidad, sea la mejor solución. La realidad demostrará si estas conjeturas son correctas y si los Congresos actúan responsablemente frente a lo mandado y con solidaridad hacia los grupos en situación de vulnerabilidad. Con esa salvedad voto a favor del efecto de invalidar, aclarando precisamente mis reservas al respecto.

El concepto de "afectación" ha demostrado, a partir de las decisiones del Máximo Tribunal, ser un concepto que debe calibrarse caso por caso, y con cada caso, la suscrita va reforzando su convicción de que el concepto de "afectación" no puede ser entendido de manera dogmática ni generar los mismos efectos a rajatabla en todos los casos.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 295/2020, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 4 de noviembre de 2022 a las 10:15 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 19, Tomo I, noviembre de 2022, página 416, con número de registro digital: 31025.

¹² Por eso esta Suprema Corte ha resuelto reiteradamente que sus declaratorias de invalidez surtirán sus efectos luego de transcurrido cierto tiempo, a fin de dar oportunidad a los Congresos para convocar debidamente a indígenas y a personas con discapacidad, según la materia de las normas.



VOTO ACLARATORIO QUE FORMULA LA MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 297/2020.

En la sesión celebrada el siete de junio de dos mil veintidós, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, que promovió la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra del Decreto Número 009 por el que se reformaron diversas disposiciones de la Ley para la Inclusión de las Personas con Discapacidad del Estado de Chiapas, al considerar que se vulneró el derecho a la consulta previa de las personas con discapacidad.

Por mayoría de diez votos se sobreseyó por una parte,¹ debido a que algunas de las normas impugnadas no contienen cambios que constituyan un nuevo acto legislativo, y por unanimidad de once votos,² el Pleno declaró la invalidez del resto del decreto de reformas porque el Congreso Local no realizó la consulta previa exigida constitucionalmente, lo que transgredió en forma directa el artículo 4, numeral 3, de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

Coincidiendo con la decisión alcanzada y la mayoría de las consideraciones, sin embargo, quiero dejar constancia de algunas reflexiones a manera de voto aclaratorio en cuanto a la invalidez que se decretó sobre las normas.

Comentarios previos

Existe un marco constitucional y convencional en el cual se inscribe el artículo 4, numeral 3, de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad,³ que dispone que los Estados Parte, como México, celebrarán consultas y colaborarán activamente con las personas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan, en la elaboración y aplicación de legislación y políticas para hacer efectiva la Convención, y en otros procesos de adopción de decisiones sobre cuestiones relacionadas con ellas:

¹ Con voto en contra de esta parte de la Ministra Piña Hernández.

² De las Ministras Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Piña Hernández y la suscrita, y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

³ Adoptada el trece de diciembre de dos mil seis en Nueva York, Estados Unidos de América. Ratificada por México el diecisiete de diciembre de dos mil siete. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el dos de mayo de dos mil ocho. Entrada en vigor para México el tres de mayo de dos mil ocho.



"Artículo 4

"1. Los Estados Partes (sic) se **comprometen** a asegurar y promover el pleno ejercicio de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas con discapacidad sin discriminación alguna por motivos de discapacidad. A tal fin, los Estados Partes (sic) se comprometen a:

" ...

"2. Con respecto a los derechos económicos, sociales y culturales, los Estados Partes (sic) se comprometen a adoptar medidas hasta el máximo de sus recursos disponibles y, cuando sea necesario, en el marco de la cooperación internacional, para lograr, de manera progresiva, el pleno ejercicio de estos derechos, sin perjuicio de las obligaciones previstas en la presente convención que sean aplicables de inmediato en virtud del derecho internacional.

"3. En la elaboración y aplicación de legislación y políticas para hacer efectiva la presente Convención, y en otros procesos de adopción de decisiones sobre cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad, los Estados Partes (sic) **celebrarán consultas estrechas** y colaborarán activamente con las personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan." *Énfasis añadido

En términos generales, el Pleno ha considerado, desde la acción de inconstitucionalidad 33/2015,⁴ que la falta de consulta es un vicio de procedimiento que

⁴ Resuelta en sesión de dieciocho de febrero de dos mil dieciséis, por mayoría de seis votos de los Ministros y Ministras Luna Ramos, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales. En contra, los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas y Zaldívar Lelo de Larrea, al estimar que la ley debe declararse inválida por contener un vicio formal.

El asunto se presentó por primera vez el veintiocho de enero de dos mil dieciséis y no incluía un análisis del derecho de consulta previa. En la discusión, el Ministro Cossío Díaz propuso que en el proceso legislativo hubo una ausencia de consulta a las personas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan, por lo que debía invalidar toda la ley. Los demás integrantes solicitaron tiempo para estudiar el punto, por lo que el Ministro ponente Pérez Dayán, señaló que realizaría una propuesta.

El quince de febrero de dos mil dieciséis, se discutió por segunda ocasión el proyecto en el que se propuso que para establecer si en el caso se había cumplido con el artículo 4, numeral 3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, debe determinarse si ha implicado de forma adecuada y significativa a las organizaciones representativas de las personas con discapacidad. Con base en ello, por mayoría de seis votos de los Ministros y Ministras Luna Ramos,



provocaba invalidar todo el acto legislativo emanado de ese procedimiento, para el efecto de que la consulta a personas con discapacidad fuera llevada a cabo y, tomando en cuenta la opinión de las personas consultadas, entonces se legislara.

A partir de esta Convención internacional, directamente imbricada con la Constitución Política del País, y del caso mencionado es que se desarrolló una línea de precedentes que consideran la falta de consulta como una transgresión constitucional.

En esa línea de precedentes, la Suprema Corte ha sido unánime cuando a todos los que la integramos nos parece inminente la afectación. Por ejemplo, así votamos en las acciones de inconstitucionalidad 80/2017 y su acumulada 81/2017 y 41/2018 y su acumulada 42/2018, cuando se invalidaron, respectivamente, la Ley de Asistencia Social de San Luis Potosí⁵ y la Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de Down de la Ciudad de México.⁶ Estos dos casos son similares en tanto que se impugnaban leyes

Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales se determinó que la Ley de Espectro Autista cumplió con la consulta ya que existió una participación significativa de diversas organizaciones representativas. En contra votaron los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Cossío Díaz y Zaldivar Lelo de Larrea, quienes señalaron que la consulta debe ser previa, accesible, pública, transparente, con plazos razonables y objetivos específicos, y de buena fe, lo que no se cumple en el caso, ya que no se sabe si fue a todas las organizaciones que representan a personas con autismo, la convocatoria no fue pública, y no hubo accesibilidad en el lenguaje.

⁵ Resuelta en sesión de veinte de abril de dos mil veinte, por unanimidad de once votos de los Ministros y Ministras Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek (ponente), Pérez Dayán y presidente Zaldivar Lelo de Larrea.

Los artículos impugnados de esta ley regulaban el enfoque que tendría la asistencia social clasificando a las personas con discapacidad como personas con desventaja y en situación especialmente difícil originada por discapacidad, entre otros.

El Tribunal Pleno determinó que *"el derecho a la consulta de las personas con discapacidad en la legislación y políticas públicas nacionales es un requisito ineludible para asegurar la pertinencia y calidad de todas las acciones encaminadas a asegurar el pleno goce de los derechos de las personas con discapacidad en igualdad de condiciones con los demás"*.

⁶ Resuelta en sesión de veintiuno de abril de dos mil veinte, por unanimidad de once votos de los Ministros y Ministras Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales (ponente), Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldivar Lelo de Larrea.

La Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de Down de la Ciudad de México tenía como objeto establecer instancias competentes para emitir políticas en favor de personas con síndrome de down; fijar mecanismos para la formación, profesionalización y capacitación de quienes



fundamentales para estos grupos en situación de vulnerabilidad pues estaban orientadas a regular aspectos torales de sus vidas.

No consultar a los destinatarios primigenios, no sólo constituye una transgresión constitucional y una falta de respeto, sino que es un despliegue de paternalismo, de pensar que desde una posición cómoda, por mayoritaria y aventajada, se puede determinar de forma infalible qué es mejor para quienes han sido, no pocas veces, históricamente invisibles. Se presume, por supuesto, la buena fe de los Congresos, y podrán idear provisiones beneficiosas, pero parten del problema principal, que es obviar la necesidad de preguntar si la medida legislativa propuesta le parece, a la comunidad a la que está dirigida, correcta, útil y favorable o, si prevé políticas y procesos realmente integradores, o si, al contrario, contiene mecanismos gravosos o parte de suposiciones estigmatizantes que requieren erradicarse.

Comprensiblemente, cada integrante del Tribunal Pleno tiene su propia concepción de cómo cada norma impugnada afecta o impacta a estos grupos sociales, así que hay muchos casos en los que no hemos coincidido. No siempre tenemos frente a nosotros casos tan claros como los dos que mencioné como ejemplo, donde toda la ley va encaminada a colisionar por la falta de consulta o en los que no se hizo ningún esfuerzo por consultarles. En otras ocasiones se trata de artículos de dudosa aplicación para los grupos históricamente soslayados, y las apreciaciones personales encuentran mayor espacio en la ponderación.

La mayoría del Pleno ha considerado, por ejemplo, **que invalidar una norma por el sólo hecho de mencionar algún tema que involucre a personas con discapacidad, puede ser un criterio rígido**, que no garantiza una mejora en las condiciones de los destinatarios, ni facilita la agenda legislativa, y que, al contrario, puede impactar perniciosamente en los derechos de la sociedad en general al generar vacíos normativos.

participarían en los procesos de atención, orientación, apoyo, inclusión y fomento para el desarrollo de dichos grupos; implantar mecanismos a través de los cuáles, se brindaría asistencia y protección a las personas con síndrome de down; y emitir las bases para la evaluación y revisión de las políticas, programas y acciones que desarrollasen las autoridades, instituciones y aquellos donde participara la sociedad en favor de estas personas.

El Tribunal Pleno estableció que la participación de las personas con discapacidad debe ser: i) previa, pública, abierta y regular; ii) estrecha y con participación preferentemente directa de las personas con discapacidad; iii) accesible; iv) informada; v) significativa; vi) con participación efectiva; y vii) transparente.



Así, por ejemplo, tenemos el caso de la acción de inconstitucionalidad 87/2017, relacionada con la materia de transparencia,⁷ donde discutimos la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de los Sujetos Obligados del Estado de Aguascalientes y sus Municipios y determinamos que no era necesario llevar a cabo la consulta porque los derechos de las personas con discapacidad no eran el tema fundamental de la ley ni de su reforma.⁸

La misma determinación tomamos, en una votación dividida, cuando resolvimos que no era necesaria la consulta previa (ni se había argumentado como concepto de invalidez) respecto de las obligaciones de las autoridades encargadas de producir campañas de comunicación social para que se transmitan en versiones y formatos accesibles para personas con discapacidad y se difundan en las lenguas correspondientes en las comunidades indígenas, de la Ley de Comunicación Social de Veracruz, que fue la acción de inconstitucionalidad 61/2019.⁹

En estos casos, sopesando lo que es "afectación" y la deferencia que amerita la culminación de un proceso legislativo, la mayoría del Pleno decidió que no era prudente anular por falta de consulta.

También tenemos el caso inverso: que una mayoría simple del Pleno determina que sí es necesaria una consulta, pero no se invalida la norma impugnada. Este

⁷ Resuelta en sesión de diecisiete de febrero de dos mil veinte, por mayoría de ocho votos de los Ministros y Ministras Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa (ponente), Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán en el sentido de que no se requería la consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas, así como a las personas con discapacidad. La Ministra Piña Hernández y los Ministros González Alcántara Carrancá y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en el sentido de que se requería de dicha consulta.

⁸ Resuelta en sesión de diecisiete de febrero de dos mil veinte, por mayoría de ocho votos de las Ministras Esquivel Mossa y Ríos Farjat, y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y Pérez Dayán en el sentido de que no se requería la consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas, así como a las personas con discapacidad. La Ministra Piña Hernández y los Ministros González Alcántara Carrancá y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en el sentido de que se requería de dicha consulta.

⁹ Resuelta en sesión de doce de enero de dos mil veintiuno, por mayoría de seis votos de las Ministras Esquivel Mossa y Ríos Farjat, y los Ministros Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y Pérez Dayán por declarar infundado el argumento atinente a la invalidez por falta de consulta indígena y afromexicana, así como a las personas con discapacidad. La Ministra Piña Hernández y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra.



fue el caso de la acción de inconstitucionalidad 98/2018,¹⁰ donde algunos consideramos que la Ley de Movilidad Sustentable de Sinaloa era inconstitucional porque no se había consultado y contenía provisiones de impacto relevante y directo en las personas con discapacidad (como el diseño de banquetas y rampas, la accesibilidad para el desplazamiento de personas con discapacidad o equipo especializado, por ejemplo). Por no resultar calificada esa mayoría, no se invalidó.

Los anteriores botones de muestra ilustran que quienes integramos el Tribunal Pleno no siempre coincidimos en qué configura una afectación tal que detone la decisión de anular el proceso legislativo que dio lugar a una norma para que sea consultada antes de formar parte del orden jurídico.

La decisión de la Suprema Corte se finca en el principio de afectación. Mientras más claramente incida una norma en estos grupos sociales, mayor tendencia a la unanimidad desplegará el Pleno.

Voto aclaratorio

Es absolutamente reprochable que a pesar de la fuerza del instrumento convencional los legisladores locales hayan omitido las obligaciones adquiridas por el Estado Mexicano; obligaciones mínimas de solidaridad hacia sus propios habitantes con discapacidad.

El incumplimiento a la disposición convencional que rige en este tema genera normas inválidas, precisamente porque nacen de un incumplimiento. Sin embargo, no puedo dejar de ser reflexiva. El efecto invalidatorio parece reñir con el propio instrumento internacional que mandata consultar. Por ejemplo, la citada Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, en su artículo 4, numeral 4, dispone, en lo que interesa: "Nada de lo dispuesto en esa Convención afectará a las disposiciones **que puedan facilitar**, en mayor medida, el ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad, y que puedan figurar en la legislación de un Estado Parte".

Una lectura empática de la reforma a la Ley para la Inclusión de las Personas con Discapacidad del Estado de Chiapas pudiera sugerir *prima facie* que es positiva

¹⁰ Resuelta en sesión el veintiséis de enero de dos mil veintiuno por mayoría de seis votos de las Ministras y Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea a favor de que se requería la consulta previa a las personas con discapacidad. En contra, los Ministros Franco González Salas, Aguilar Morales (ponente), Pardo Rebolledo y Pérez Dayán y la Ministra Esquivel Mossa.



para las personas con discapacidad porque debe partir de la buena fe de quienes legislan: en esencia, se incorporaron disposiciones para mejorar la movilidad de las personas con discapacidad. Al invalidar el decreto de reformas, ¿no se menoscaban algunos derechos y ventajas, no se eliminan provisiones que pudieran facilitarle la vida a este grupo históricamente soslayado?

Lo más importante que debe procurarse con dicho grupo es el respeto a su dignidad y a que sean sus integrantes quienes determinen cuál es la forma ideal de llevar a cabo tal o cual política para que les sea funcional y respetuosa, pues quienes no formamos parte de ese grupo no poseemos elementos para poder valorar con solvencia qué es lo más pertinente. Sin embargo, para aplicar correctamente este derecho convencional pareciera necesaria una primera fase valorativa, aunque sea *prima facie*, justamente para observar si las disposiciones que atañen a las personas consultadas les generan beneficios o ventajas, les amplían derechos o en cualquier forma les facilitan la vida.

La decisión de la Suprema Corte en esta acción de inconstitucionalidad fue la de invalidar los artículos 2, fracción XXXI, 20, 21, 22 y 23 del decreto de reformas impugnado porque adolece del vicio insalvable de no haber sido consultado. Respecto de los artículos 9, 10, 11, 15, párrafo primero, 27, párrafo primero, 29, párrafo primero, 31, 32, párrafo primero, 33, 36, 37, 38 y 46, fracción IV, también impugnados, el Pleno consideró que no constituyen un nuevo acto legislativo para efectos del control constitucional, debido a que son una transcripción literal de los artículos anteriores variando únicamente lo relativo a las denominaciones de las dependencias de acuerdo con la nueva estructura de la administración estatal.

Si bien compartí esta determinación, lo cierto es que al amparo de una mayor reflexión en el tema que nos ocupa, **no me convence del todo que invalidar las normas sea el efecto más deseable**, incluso a pesar de que la invalidez se haya sujetado a un plazo de varios meses pues, como señala la propia convención internacional, idealmente no deberían eliminarse provisiones que pudieran servir de ayuda a personas históricamente discriminadas.

La invalidez parece colisionar con lo que se tutela, porque puede implicar la extracción del orden jurídico de alguna disposición que, aunque sea de forma deficiente, *podiera* constituir un avance fáctico en los derechos de estas minorías. Para evaluar ese avance fáctico es que señalé que es necesaria una aproximación valorativa *prima facie*. En este caso, es posible que el Decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Ley para la Inclusión de las Personas con Discapacidad del Estado de Chiapas, contuviese avances fácticos, porque establecía estándares y principios encomiables respecto de la inclusión y cómo se debe desplegar.



En este contexto, y tomando en cuenta el amplio margen de maniobra que a esta Suprema Corte permite lo dispuesto en el artículo 41, fracción IV, de la ley reglamentaria,¹¹ quizá sea mejor ordenar al Congreso Local a llevar a cabo estas consultas previas y reponer el procedimiento legislativo, sin decretar la invalidez de diversos artículos contenidos en el decreto, es decir, sin poner en riesgo la validez de los posibles beneficios que lo ya legislado pudiera contener.

Sin embargo, **el problema realmente grave está en mantener la costumbre de no consultar.** Lo que se requiere es visibilidad normativa, es decir, voltear la mirada legislativa a estos grupos que requieren normas específicas para problemas que ellos conocen mejor, y mayores salvaguardas a fin de lograr plenamente su derecho a la igualdad y no discriminación. Presuponer que cualquiera puede saber qué les conviene a los integrantes de estos grupos, o qué necesitan, arraiga el problema y les impide participar en el diseño de sus propias soluciones.

Tomando esto en cuenta, convengo en que la invalidación es el mecanismo más eficaz que posee la Suprema Corte para lograr que el Legislativo sea compelido a legislar de nueva cuenta tomando en consideración estos grupos en situación de vulnerabilidad. Además, permitir la subsistencia de lo ya legislado sin haber consultado, presuponiendo la benevolencia de los artículos impugnados que establecen políticas, formas de hacer, formas de entender, derechos y obligaciones, dejándolos intactos con tal de no contrariar los posibles avances a que se refiere la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, representaría, de facto, suprimir el carácter obligatorio de la consulta.

Adicionalmente, si no se invalidan las disposiciones, es improbable que el Legislativo actúe para subsanar una oquedad que no existirá porque, si no se declara su invalidez, el efecto jurídico es que tales normas son válidas, lo que inhibe la necesidad de legislar de nuevo. Si las normas no son invalidadas, entonces son correctas, siendo así, ¿para qué volver a legislar después de consultar a los grupos en situación de vulnerabilidad? En cambio, si se invalidan, queda un hueco por colmar. Es cierto que el Legislativo pudiera ignorar lo eliminado, considerar que es irrelevante volver a trabajarlo, y evitar llevar a cabo una consulta,

¹¹ "Artículo 41. Las sentencias deberán contener: ...

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



con las complicaciones metodológicas que implica. Es un riesgo posible, así que para evitar que suceda es que la sentencia ordena volver a legislar en lo invalidado.¹²

En corolario a todo lo expresado a lo largo del presente documento, reitero que el papel de la Suprema Corte en los casos que ameriten consulta previa debe ser particularmente sensible a las circunstancias que rodean cada caso concreto, con especial cautela frente a la determinación de invalidez de normas, tomando en cuenta los posibles impactos perjudiciales que podrían derivar de una falta o dilación en el cumplimiento del mandato a legislar.

Mantengo mi reserva respecto a que invalidar las normas no consultadas, y que *prima facie* puedan beneficiar a estos grupos en situación de vulnerabilidad, sea la mejor solución. La realidad demostrará si estas conjeturas son correctas y si los Congresos actúan responsablemente frente a lo mandatado y con solidaridad hacia los grupos en situación de vulnerabilidad. Con esa salvedad voto a favor del efecto de invalidar, aclarando precisamente mis reservas al respecto.

El concepto de "afectación" ha demostrado, a partir de las decisiones del Máximo Tribunal, ser un concepto que debe calibrarse caso por caso, y con cada caso, la suscrita va reforzando su convicción de que el concepto de "afectación" no puede ser entendido de manera dogmática ni generar los mismos efectos a rajatabla en todos los casos.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 297/2020, 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 600, con número de registro digital: 30901.

La parte conducente de la sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 80/2017 y su acumulada 81/2017 citada en este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 17 de septiembre de 2021 a las 10:26 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 5, Tomo I, septiembre de 2021, página 505, con número de registro digital: 30103.

¹² Por eso esta Suprema Corte ha resuelto reiteradamente que sus declaratorias de invalidez surtirán sus efectos luego de transcurrido cierto tiempo, a fin de dar oportunidad a los Congresos para convocar debidamente a indígenas y a personas con discapacidad, según la materia de las normas.



VOTO ACLARATORIO QUE FORMULA LA MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 244/2020.

En la sesión celebrada el siete de junio de dos mil veintidós, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, que promovió la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra del Decreto por el que se reformaron diversas disposiciones de la Ley para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad de la Ciudad de México, al considerar que se vulneró el derecho a la consulta previa de las personas con discapacidad.

Por unanimidad de once votos,¹ el Pleno declaró la invalidez del decreto de reformas porque el Congreso Local no realizó la consulta previa exigida constitucionalmente, lo que transgredió en forma directa el numeral 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

Coincidió con la decisión alcanzada y la mayoría de las consideraciones, sin embargo, quiero dejar constancia de algunas reflexiones a manera de voto aclaratorio en cuanto a la invalidez que se decretó sobre las normas.

Comentarios previos

Existe un marco constitucional y convencional en el cual se inscribe el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad,² que dispone que los Estados Parte, como México, celebrarán consultas y colaborarán activamente con las personas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan, en la elaboración y aplicación de legislación y políticas para hacer efectiva la Convención, y en otros procesos de adopción de decisiones sobre cuestiones relacionadas con ellas:

"Artículo 4 ...

*"1. Los Estados Partes [sic] se **comprometen** a asegurar y promover el pleno ejercicio de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales de las*

¹ De las Ministras Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Piña Hernández y la suscrita, y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldivar Lelo de Larrea.

² Adoptada el trece de diciembre de dos mil seis en Nueva York, Estados Unidos de América. Ratificada por México el diecisiete de diciembre de dos mil siete. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el dos de mayo de dos mil ocho. Entrada en vigor para México el tres de mayo de dos mil ocho.



personas con discapacidad sin discriminación alguna por motivos de discapacidad. A tal fin, los Estados Partes [sic] se comprometen a:

" ...

"2. *Con respecto a los derechos económicos, sociales y culturales, los Estados Partes [sic] se comprometen a adoptar medidas hasta el máximo de sus recursos disponibles y, cuando sea necesario, en el marco de la cooperación internacional, para lograr, de manera progresiva, el pleno ejercicio de estos derechos, sin perjuicio de las obligaciones previstas en la presente Convención que sean aplicables de inmediato en virtud del derecho internacional.*

"3. *En la elaboración y aplicación de legislación y políticas para hacer efectiva la presente Convención, y en otros procesos de adopción de decisiones sobre cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad, los Estados Partes [sic] **celebrarán consultas estrechas** y colaborarán activamente con las personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan."*

*Énfasis añadido.

En términos generales, el Pleno ha considerado, desde la acción de inconstitucionalidad 33/2015,³ que la falta de consulta es un vicio de procedimiento que

³ Resuelta en sesión de dieciocho de febrero de dos mil dieciséis, por mayoría de seis votos de los Ministros y Ministras Luna Ramos, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales. En contra, los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas y Zaldívar Lelo de Larrea, al estimar que la ley debe declararse inválida por contener un vicio formal.

El asunto se presentó por primera vez el veintiocho de enero de dos mil dieciséis y no incluía un análisis del derecho de consulta previa. En la discusión, el Ministro Cossío Díaz propuso que en el proceso legislativo hubo una ausencia de consulta a las personas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan, por lo que debía invalidar toda la ley. Los demás integrantes solicitaron tiempo para estudiar el punto, por lo que el Ministro ponente Pérez Dayán, señaló que realizaría una propuesta.

El quince de febrero de dos mil dieciséis, se discutió por segunda ocasión el proyecto en el que se propuso que para establecer si en el caso se había cumplido con el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, debe determinarse si ha implicado de forma adecuada y significativa a las organizaciones representativas de las personas con discapacidad. Con base en ello, por mayoría de seis votos de los Ministros y Ministras Luna Ramos, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales se determinó que la Ley de Espectro Autista cumplió con la consulta ya que existió una participación significativa de diversas organizaciones representativas. En contra votaron los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Cossío Díaz y Zaldívar Lelo de Larrea, quienes señalaron que la consulta debe ser previa,



provocaba invalidar todo el acto legislativo emanado de ese procedimiento, para el efecto de que la consulta a personas con discapacidad fuera llevada a cabo y, tomando en cuenta la opinión de las personas consultadas, entonces se legislara.

A partir de esta Convención internacional, directamente imbricada con la Constitución Política del País, y del caso mencionado es que se desarrolló una línea de precedentes que consideran la falta de consulta como una transgresión constitucional.

En esa línea de precedentes, la Suprema Corte ha sido unánime cuando a todos los que la integramos nos parece inminente la afectación. Por ejemplo, así votamos en las acciones de inconstitucionalidad 80/2017 y su acumulada 81/2017 y 41/2018 y su acumulada 42/2018, cuando se invalidaron, respectivamente, la Ley de Asistencia Social de San Luis Potosí⁴ y la Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de *Down* de la Ciudad de México.⁵ Estos dos casos son similares en tanto que se impugnaban leyes fundamentales para

accesible, pública, transparente, con plazos razonables y objetivos específicos, y de buena fe, lo que no se cumple en el caso, ya que no se sabe si fue a todas las organizaciones que representan a personas con autismo, la convocatoria no fue pública, y no hubo accesibilidad en el lenguaje.

⁴ Resuelta en sesión de veinte de abril de dos mil veinte, por unanimidad de once votos de los Ministros y Ministras Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek (ponente), Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

Los artículos impugnados de esta ley regulaban el enfoque que tendría la asistencia social clasificando a las personas con discapacidad como personas con desventaja y en situación especialmente difícil originada por discapacidad, entre otros.

El Tribunal Pleno determinó que *"el derecho a la consulta de las personas con discapacidad en la legislación y políticas públicas nacionales es un requisito ineludible para asegurar la pertinencia y calidad de todas las acciones encaminadas a asegurar el pleno goce de los derechos de las personas con discapacidad en igualdad de condiciones con los demás."*

⁵ Resuelta en sesión de veintiuno de abril de dos mil veinte, por unanimidad de once votos de los Ministros y Ministras Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales (ponente), Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

La Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de *Down* de la Ciudad de México tenía como objeto establecer instancias competentes para emitir políticas en favor de personas con Síndrome de *Down*; fijar mecanismos para la formación, profesionalización y capacitación de quienes participarían en los procesos de atención, orientación, apoyo, inclusión y fomento para el desarrollo de dichos grupos; implantar mecanismos a través de los cuales se brindaría asistencia y protección a las personas con Síndrome de *Down*; y emitir las bases para la evaluación y revisión de las políticas, programas y acciones que desarrollasen las autoridades, instituciones y aquellos donde participara la sociedad en favor de estas personas.



estos grupos en situación de vulnerabilidad pues estaban orientadas a regular aspectos torales de sus vidas.

No consultar a los destinatarios primigenios, no sólo constituye una transgresión constitucional y una falta de respeto, sino que es un despliegue de paternalismo, de pensar que, desde una posición cómoda, por mayoritaria y aventajada, se puede determinar de forma infalible qué es mejor para quienes han sido, no pocas veces, históricamente invisibles. Se presume, por supuesto, la buena fe de los congresos, y podrán idear provisiones beneficiosas, pero parten del problema principal, que es obviar la necesidad de preguntar si la medida legislativa propuesta le parece, a la comunidad a la que está dirigida, correcta, útil y favorable o, si prevé políticas y procesos realmente integradores, o si, al contrario, contiene mecanismos gravosos o parte de suposiciones estigmatizantes que requieren erradicarse.

Comprensiblemente, cada integrante del Tribunal Pleno tiene su propia concepción de cómo cada norma impugnada afecta o impacta a estos grupos sociales, así que hay muchos casos en los que no hemos coincidido. No siempre tenemos frente a nosotros casos tan claros como los dos que mencioné como ejemplo, donde toda la ley va encaminada a colisionar por la falta de consulta o en los que no se hizo ningún esfuerzo por consultarles. En otras ocasiones, se trata de artículos de dudosa aplicación para los grupos históricamente soslayados, y las apreciaciones personales encuentran mayor espacio en la ponderación.

La mayoría del Pleno ha considerado, por ejemplo, **que invalidar una norma por el sólo hecho de mencionar algún tema que involucre a personas con discapacidad, puede ser un criterio rígido**, que no garantiza una mejora en las condiciones de los destinatarios, ni facilita la agenda legislativa, y que, al contrario, puede impactar perniciosamente en los derechos de la sociedad en general al generar vacíos normativos.

Así, por ejemplo, tenemos el caso de la acción de inconstitucionalidad 87/2017 relacionada con la materia de transparencia,⁶ donde discutimos la Ley de

El Tribunal Pleno estableció que la participación de las personas con discapacidad debe ser: i) previa, pública, abierta y regular; ii) estrecha y con participación preferentemente directa de las personas con discapacidad; iii) accesible; iv) informada; v) significativa; vi) con participación efectiva; y vii) transparente.

⁶ Resuelta en sesión de diecisiete de febrero de dos mil veinte, por mayoría de ocho votos de los Ministros y Ministras Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa (ponente), Franco González Salas, Aguilar



Protección de Datos Personales en Posesión de los Sujetos Obligados del Estado de Aguascalientes y sus Municipios y determinamos que no era necesario llevar a cabo la consulta porque los derechos de las personas con discapacidad no eran el tema fundamental de la ley ni de su reforma.⁷

La misma determinación tomamos, en una votación dividida, cuando resolvimos que no era necesaria la consulta previa (ni se había argumentado como concepto de invalidez) respecto de las obligaciones de las autoridades encargadas de producir campañas de comunicación social para que se transmitan en versiones y formatos accesibles para personas con discapacidad y se difundan en las lenguas correspondientes en las comunidades indígenas, de la Ley de Comunicación Social de Veracruz, que fue la acción de inconstitucionalidad 61/2019.⁸

En estos casos, sopesando lo que es "afectación" y la deferencia que amerita la culminación de un proceso legislativo, la mayoría del Pleno decidió que no era prudente anular por falta de consulta.

También tenemos el caso inverso: que una mayoría simple del Pleno determina que sí es necesaria una consulta, pero no se invalida la norma impugnada. Este fue el caso de la acción de inconstitucionalidad 98/2018,⁹ donde algunos

Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán en el sentido de que no se requería la consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas, así como a las personas con discapacidad. La Ministra Piña Hernández y los Ministros González Alcántara Carrancá y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en el sentido de que se requería de dicha consulta.

⁷ Resuelta en sesión de diecisiete de febrero de dos mil veinte, por mayoría de ocho votos de las Ministras Esquivel Mossa y Ríos Farjat, y los Ministros Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y Pérez Dayán en el sentido de que no se requería la consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas, así como a las personas con discapacidad. La Ministra Piña Hernández y los Ministros González Alcántara Carrancá y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en el sentido de que se requería de dicha consulta.

⁸ Resuelta en sesión de doce de enero de dos mil veintiuno, por mayoría de seis votos de las Ministras Esquivel Mossa y Ríos Farjat, y los Ministros Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y Pérez Dayán por declarar infundado el argumento atinente a la invalidez por falta de consulta indígena y afromexicana, así como a las personas con discapacidad. La Ministra Piña Hernández y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra.

⁹ Resuelta en sesión del veintiséis de enero de dos mil veintiuno, por mayoría de seis votos de las Ministras y Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea a favor de que se requería la consulta previa a las personas con discapacidad. En contra, los Ministros Franco González Salas, Aguilar Morales (ponente), Pardo Rebolledo, Pérez Dayán y la Ministra Esquivel Mossa.



consideramos que la Ley de Movilidad Sustentable de Sinaloa era inconstitucional porque no se había consultado y contenía provisiones de impacto relevante y directo en las personas con discapacidad (como el diseño de banquetas y rampas, la accesibilidad para el desplazamiento de personas con discapacidad o equipo especializado, por ejemplo). Por no resultar calificada esa mayoría, no se invalidó.

Los anteriores botones de muestra ilustran que quienes integramos el Tribunal Pleno no siempre coincidimos en qué configura una afectación tal que detone la decisión de anular el proceso legislativo que dio lugar a una norma para que sea consultada antes de formar parte del orden jurídico.

La decisión de la Suprema Corte se finca en el principio de afectación. Mientras más claramente incida una norma en estos grupos sociales, mayor tendencia a la unanimidad desplegará el Pleno.

Voto aclaratorio

Es absolutamente reprochable que, a pesar de la fuerza del instrumento convencional, los legisladores locales hayan omitido las obligaciones adquiridas por el Estado Mexicano, obligaciones mínimas de solidaridad hacia sus propios habitantes con discapacidad.

El incumplimiento a la disposición convencional que rige en este tema genera normas inválidas, precisamente porque nacen de un incumplimiento. Sin embargo, no puedo dejar de ser reflexiva. El efecto invalidatorio parece reñir con el propio instrumento internacional que mandata consultar. Por ejemplo, la citada Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, en su artículo 4.4 dispone, en lo que interesa: "*Nada de lo dispuesto en esa convención afectará a las disposiciones **que puedan facilitar**, en mayor medida, el ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad, y que puedan figurar en la legislación de un Estado Parte*".

Una lectura empática de la reforma a la Ley para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad de la Ciudad de México pudiera sugerir *prima facie* que es positiva para las personas con discapacidad porque debe partir de la buena fe de quienes legislan. Esencialmente, con esta reforma se hicieron modificaciones al capítulo séptimo para denominarlo "Del derecho a la movilidad" y se incorporaron facultades a la Secretaría de Movilidad Local para garantizar la movilidad de las personas con discapacidad. Al invalidar el decreto de reformas, ¿no se menoscaban algunos derechos y ventajas, no



se eliminan provisiones que pudieran facilitarle la vida a este grupo históricamente soslayado?

Lo más importante que debe procurarse con dicho grupo es el respeto a su dignidad y a que sean sus integrantes quienes determinen cuál es la forma ideal de llevar a cabo tal o cual política para que les sea funcional y respetuosa, pues quienes no formamos parte de ese grupo no poseemos elementos para poder valorar con solvencia qué es lo más pertinente. Sin embargo, para aplicar correctamente este derecho convencional pareciera necesaria una primera fase valorativa, aunque sea *prima facie*, justamente para observar si las disposiciones que atañen a las personas consultadas les generan beneficios o ventajas, les amplían derechos o en cualquier forma les facilitan la vida.

En este caso, tanto el Poder Legislativo Local como la jefa de Gobierno de la Ciudad de México manifestaron en su informe que sí se cumplió con la consulta porque la reforma obedece a los datos arrojados por la Encuesta Nacional sobre Discriminación (ENADIS) 2017. Lo anterior, tal como se concluyó en la ejecutoria, evidentemente no es suficiente para satisfacer los estándares que esta Suprema Corte ha establecido respecto a la consulta previa en materia de discapacidad. Menos aún, cuando dicha encuesta no estuvo dirigida específicamente a recabar la opinión de las personas con discapacidad que habitan en la Ciudad de México.

Por lo tanto, la decisión de la Suprema Corte en esta acción de inconstitucionalidad fue la de invalidar el decreto de reformas impugnado porque adolece del vicio insalvable de no haber sido consultado. Al amparo de una mayor reflexión en el tema que nos ocupa, **no me convence del todo que invalidar las normas sea el efecto más deseable**, incluso a pesar de que la invalidez se haya sujetado a un plazo de varios meses pues, como señala la propia convención internacional, idealmente no deberían eliminarse provisiones que pudieran servir de ayuda a personas históricamente discriminadas.

La invalidez parece colisionar con lo que se tutela, porque puede implicar la extracción del orden jurídico de alguna disposición que, aunque sea de forma deficiente, *podiera* constituir un avance fáctico en los derechos de estas minorías. Para evaluar ese avance fáctico es que señalé que es necesaria una aproximación valorativa *prima facie*. En este caso, es posible que el decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Ley para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad de la Ciudad de México, contuviese avances fácticos, porque establecía estándares y principios encomiables respecto de la inclusión y cómo se debe desplegar.



En este contexto, y tomando en cuenta el amplio margen de maniobra que a esta Suprema Corte permite lo dispuesto en el artículo 41, fracción IV, de la ley reglamentaria,¹⁰ quizá sea mejor ordenar al Congreso Local a llevar a cabo estas consultas previas y reponer el procedimiento legislativo, sin decretar la invalidez del decreto, es decir, sin poner en riesgo la validez de los posibles beneficios que lo ya legislado pudiera contener.

Sin embargo, **el problema realmente grave está en mantener la costumbre de no consultar.** Lo que se requiere es visibilidad normativa, es decir, voltear la mirada legislativa a estos grupos que requieren normas específicas para problemas que ellos conocen mejor, y mayores salvaguardas a fin de lograr plenamente su derecho a la igualdad y no discriminación. Presuponer que cualquiera puede saber qué les conviene a los integrantes de estos grupos, o qué necesitan, arraiga el problema y les impide participar en el diseño de sus propias soluciones.

Tomando esto en cuenta, convengo en que la invalidación es el mecanismo más eficaz que posee la Suprema Corte para lograr que el Legislativo sea compelido a legislar de nueva cuenta tomando en consideración estos grupos en situación de vulnerabilidad. Además, permitir la subsistencia de lo ya legislado sin haber consultado, presuponiendo la benevolencia de los artículos impugnados que establecen políticas, formas de hacer, formas de entender, derechos y obligaciones, dejándolos intactos con tal de no contrariar los posibles avances a que se refiere la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, representaría, de facto, suprimir el carácter obligatorio de la consulta.

Adicionalmente, si no se invalidan las disposiciones, es improbable que el Legislativo actúe para subsanar una oquedad que no existirá porque, si no se declara su invalidez, el efecto jurídico es que tales normas son válidas, lo que inhibe la necesidad de legislar de nuevo. Si las normas no son invalidadas, entonces son correctas, siendo así, ¿para qué volver a legislar después de consultar a los grupos en situación de vulnerabilidad? En cambio, si se invalidan, queda un hueco por colmar. Es cierto que el Legislativo pudiera ignorar lo eliminado, considerar que es irrelevante volver a trabajarlo, y evitar llevar a cabo una consulta,

¹⁰ "Artículo 41. Las sentencias deberán contener: ... IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales, actos u omisiones respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada; ..."



con las complicaciones metodológicas que implica. Es un riesgo posible, así que para evitar que suceda es que la sentencia ordena volver a legislar en lo invalidado.¹¹

En corolario a todo lo expresado a lo largo del presente documento, reitero que el papel de la Suprema Corte en los casos que ameriten consulta previa debe ser particularmente sensible a las circunstancias que rodean cada caso concreto, con especial cautela frente a la determinación de invalidez de normas, tomando en cuenta los posibles impactos perjudiciales que podrían derivar de una falta o dilación en el cumplimiento del mandato de volver a legislar.

Mantengo mi reserva respecto a que invalidar las normas no consultadas, y que *prima facie* puedan beneficiar a estos grupos en situación de vulnerabilidad, sea la mejor solución. La realidad demostrará si estas conjeturas son correctas y si los Congresos actúan responsablemente frente a lo mandatado y con solidaridad hacia los grupos en situación de vulnerabilidad. Con esa salvedad voto a favor del efecto de invalidar, aclarando precisamente mis reservas al respecto.

El concepto de "afectación" ha demostrado, a partir de las decisiones del Máximo Tribunal, ser un concepto que debe calibrarse caso por caso, y con cada caso, la suscrita va reforzando su convicción de que el concepto de "afectación" no puede ser entendido de manera dogmática ni generar los mismos efectos a rajatabla en todos los casos.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 244/2020, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 9 de septiembre de 2022 a las 10:18 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 17, Tomo I, septiembre de 2022, página 19, con número de registro digital: 30922.

Las ejecutorias relativas a las acciones de inconstitucionalidad 80/2017 y su acumulada 81/2017, y 41/2018 y su acumulada 42/2018 citadas en este voto, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 17 de septiembre de 2021 a las 10:26 horas y 4 de diciembre de 2020 a las

¹¹ Por eso esta Suprema Corte ha resuelto reiteradamente que sus declaratorias de invalidez surtirán sus efectos luego de transcurrido cierto tiempo, a fin de dar oportunidad a los Congresos para convocar debidamente a indígenas y a personas con discapacidad, según la materia de las normas.



10:16 horas, así como en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 5, Tomo I, septiembre de 2021, página 505 y Décima Época, Libro 81, Tomo I, diciembre de 2020, página 5, con números de registro digital: 30103 y 29585, respectivamente.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 16 de noviembre de 2022.

VOTO CONCURRENTE FORMULADO POR EL SEÑOR MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 111/2021.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de veintisiete de septiembre de dos mil veintidós, resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, en cuyo punto resolutivo tercero se determinó lo siguiente:

"TERCERO.—Se declara la invalidez del artículo 8, fracción I, en relación con el contenido normativo que por vía de remisión toma del artículo 60, fracción I, de la Constitución Política Local, en la porción '*por nacimiento*'; así como de la fracción VI, en la porción '*u otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público*'; del artículo 9, fracción I, en relación con el contenido normativo que retoma por vía de remisión al artículo 62, fracción V, de la Constitución Política Local, en la parte que dice: '*u otro que lesione la buena fama en el concepto público*'; y del artículo 15, fracción IV, todos de la Ley del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California, expedida mediante Decreto Número 255, publicado en el Periódico Oficial de esa entidad federativa el dieciocho de junio de dos mil veintiuno, en los términos del considerando VI de esta sentencia; **y por extensión, se declara la invalidez del artículo 55, apartado B, párrafo cuarto, de la misma Constitución Local, en la parte que establece: '*Para ser electo Magistrado deberán cumplirse los requisitos previstos en el artículo 60 de esta Constitución, además de los señalados en la ley***', las cuales surtirán sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de Baja California, conforme a lo expuesto en los apartados VI y VII de esta determinación."

Si bien comparto el que se haya declarado la invalidez de los preceptos mencionados, no concuerdo con la decisión de declarar por extensión la invalidez del artículo 55, apartado B, párrafo cuarto, de la Constitución Política del Estado de Baja California, en tanto que ésta no fue impugnada.



En efecto, no pasa inadvertido que el artículo 41, fracción VI, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala que cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada; sin embargo, estimo que no se está en ese supuesto, porque la norma que se declara inválida por extensión, fue emitida con anterioridad a la impugnada.

Así, por las razones expresadas, aunque comparto la determinación tomada en este asunto, me separo de la decisión de extender la invalidez a una norma diversa de la impugnada.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 111/2021, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 27 de enero de 2023 a las 10:28 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 21, Tomo I, enero de 2023, página 493, con número de registro digital: 31222.

VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 98/2018.

En la sesión de veintiséis de enero de dos mil veintiuno, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 98/2018, promovida por la Procuraduría General de la República, a través de la cual combatió diversos preceptos¹ de la Ley de Movilidad Sustentable del Estado de Sinaloa, publicada el diez de octubre de dos mil dieciocho en el Periódico Oficial de la entidad, por considerar que vulneraban el artículo 28 constitucional, al prever reglas que generaban barreras a la competencia, facilitaban la comisión de prácticas monopólicas absolutas y otorgaban a las autoridades locales facultades exclusivas de la Comisión Federal de Competencia Económica.

Si bien participé con la mayoría de los integrantes de este Tribunal Pleno en la aprobación de los resolutivos de la presente ejecutoria, en la sesión respectiva

¹ Artículos 10, párrafo tercero, 15, fracción IV, 16, fracción VII, 37, 104, fracción XXVII, 128, fracción IV, 135, fracción II, 149, 158, 195, 198, 223, párrafo segundo, 243, 245, 250, 252, párrafo primero, 256, 265, 266, 267, 269, párrafo primero y fracción I y 287, párrafo primero.



señalé que me separaba de las consideraciones que finalmente engrosarían la sentencia.

Así, en el presente voto desarrollaré la metodología que, en mi opinión, debió adoptar esta Suprema Corte de Justicia de la Nación para resolver este juicio. Mis observaciones las ordenaré en dos apartados.

I

La litis en el presente asunto consistió en analizar una ley local que regula el transporte de carga y de personas a la luz de los principios de libre competencia y concurrencia, previstos en el artículo 28 de la Constitución.

Así, la primera pregunta que debimos responder era si las Legislaturas de los Estados son sujetos que deben incluirse en el ámbito de aplicación de los principios constitucionales de libre concurrencia y competencia, al momento de diseñar lo que se ha denominado "mercados regulados", es decir, aquellos para cuyo ingreso y operación se requiere de permisos, licencias o concesiones otorgados por las autoridades locales. Estos mercados se diferencian de aquellos no regulados, que son aquellos que si bien se basan en reglas legales, como son aquellas de derecho civil, su estructura de ingreso y operación se reserva a la libertad de los competidores (también denominado auto-regulación).

El artículo 28 constitucional clásicamente se ha concebido como un contenido aplicable al segundo tipo de mercados; sin embargo, como lo demuestra este caso, existen dudas sobre su aplicabilidad al primer tipo de mercados.

En la ejecutoria se observa una cierta ambigüedad respecto de la toma de posición frente a esta pregunta, ya que varias de las decisiones de reconocimiento de validez se basan en la premisa de que los Estados tienen facultades y libre configuración legislativa sobre las concesiones de transporte. Respetuosamente, no considero que esta respuesta resuelva la controversia sometida a nuestro conocimiento. La pregunta relevante no es determinar si los Estados tienen competencia en la materia. Ciertamente, la tienen y ello no es materia de litigio.

La pregunta es sí los Estados deben respetar los principios sustantivos del artículo 28 constitucional al ejercer las competencias de las que son titulares. En mi opinión, la respuesta debe ser afirmativa a esta interrogante y se basa en la



premisa de que en los mercados regulados aplican los principios de competencia económica –aunque ciertamente con matices que se deben explorar caso por caso–, salvo que la Constitución establezca un lenguaje concluyente en contrario, como ha sido históricamente el caso de las áreas estratégicas. Este sería el estándar de escrutinio que considero aplicable.

Así, con base en esta metodología, coincido con la mayoría, en que los artículos impugnados establecen una regulación que no colisiona con los principios sustantivos del artículo 28 constitucional. Sin embargo, me parece muy relevante hacer explícito una precisión: muchas de las normas impugnadas delegan a fuentes reglamentarias los requisitos técnicos y sustantivos de ingreso y operación al mercado de transporte. Como no se trata de una materia en la que exista una reserva de fuente legal, no encuentro en ello un motivo de reproche constitucional; sin embargo, ello implica que la razón de reconocimiento de validez es minimalista y condicional. No existe una violación al artículo 28 constitucional, ya que las normas impugnadas se limitan a establecer autoridades y procedimientos para la emisión de concesiones en dicho mercado.

Sin embargo, para determinar si en definitiva el mercado regulado de transporte se ajusta a los principios de libre competencia y concurrente, debemos precisar que no nos pronunciamos sobre la validez de esas fuentes reglamentarias, ya que eventualmente será necesario verificar que ahí no se introduzcan barreras de entrada que obstaculicen los principios de libre competencia y concurrencia, limitándose a configurar los criterios técnicos de ingreso y operación que sean acordes con lo mismo. Si las leyes que regulan el mercado de transporte se encuentran sujetas al artículo 28 constitucional, con mayor razón las fuentes reglamentarias.

Así, llegamos a la segunda premisa metodológica de mi posicionamiento. En mi opinión, el artículo 28 constitucional establece dos tipos de contenidos normativos: en primer lugar, los principios sustantivos transversales para todas las autoridades, relativos a la libre competencia y concurrencia, y, en segundo lugar, normas competenciales que se atribuyen en exclusividad al órgano constitucional autónomo, denominado Comisión Federal de Competencia (COFECE). Ambos contenidos son independientes entre sí, y esta Corte debería distinguir su campo de aplicación.

Así, mi posición debe interpretarse en el sentido de que el hecho de que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación haya determinado que en abstracto la ley impugnada no viole los principios del artículo 28 constitucional, no



implica que la Comisión Federal de Competencia no pueda ejercer sus competencias constitucionales proyectadas sobre este mercado regulado para verificar la existencia de monopolios o concentración ilícitas y, en su caso, pronunciarse en el ámbito de sus atribuciones sobre las reglas locales.

Los Estados están facultados para diseñar las reglas de sus mercados regulados y lo deben hacer de una manera respetuosa con los principios sustantivos del artículo 28 constitucional, lo cual es justiciable en sede de control constitucional; ello, sin embargo, no desplaza al órgano constitucional autónomo para ejercer sus competencias *ex post* y vigilar y, en su caso, reaccionar ante la existencia de fenómenos anticompetitivos en concreto.

Por tanto, el reconocimiento de validez que comparto se limita por esta segunda premisa metodológica.

II

Por otra parte, en este voto justifico las razones por las cuales me separo de la argumentación desarrollada en el considerando sexto de la sentencia.

En dicho considerando, la sentencia declara la invalidez de distintas porciones del artículo 287, primer párrafo, de la Ley de Movilidad Sustentable del Estado de Sinaloa, la cual prohibía la existencia de un mercado de transporte de arrendamiento.

Respetuosamente, disiento de la metodología de la sentencia, ya que parte de la premisa de que dicho precepto debe analizarse desde la perspectiva del derecho de comercio y propone como metodología aplicar un test de proporcionalidad.

No puedo compartir estas consideraciones, ya que ello iría en contra de una gran cantidad de precedentes de esta Suprema Corte, según la cual las interferencias a la libertad de comercio se controlan con un estándar de escrutinio ordinario. Dicho test evita la indeseable intervención de la rama judicial en el diseño de las políticas públicas en materia de economía y respeta la libertad democrática del legislador en esta materia.

Este criterio se estableció originalmente por este Pleno, al resolver en el 2011 un paquete de amparos promovidos contra la Ley General para el Control del Tabaco, del cual destaca el amparo en revisión 7/2009 y que dio origen a la tesis «P. VII/2011», de rubro: "CONTROL DEL TABACO. EL ARTÍCULO 16,



FRACCIÓN II, DE LA LEY GENERAL RELATIVA NO DEBE SER SOMETIDO A UN ESCRUTINIO DE IGUALDAD INTENSO."²

En mi opinión, este Pleno debería sostener su doctrina y no superar esta línea de precedentes.

Ahora bien, en mi opinión, la norma impugnada es inconstitucional, como lo sostiene la mayoría pero no porque viole la libertad de comercio, prevista en el artículo 5o. constitucional, sino por violación directa al artículo 28 constitucional, ya que *ex ante* y de manera absoluta elimina la posibilidad de existencia de un mercado en un ámbito en el cual la Constitución no prevee excepción a los principios de libre competencia y concurrencia, como es el de transporte privado. De esta manera, no observo que exista una justificación legislativa para suprimir absolutamente la posibilidad de un mercado de este tipo, por lo que mi voto sera con el sentido pero por otras consideraciones.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 98/2018, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 1 de octubre de 2021 a las 10:11 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 6, Tomo I, octubre de 2021, página 258, con número de registro digital: 30137.

² El texto de la tesis dice: "Para determinar qué tan intenso debe ser el escrutinio de una norma por parte del Juez Constitucional ante alegaciones que apuntan a la violación del principio de igualdad, contenido en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es necesario examinar sobre qué ámbito, libertad o derecho se proyectan las distinciones legislativas bajo consideración, así como el tipo de criterio en torno al cual se articulan. En el caso de la fracción II del artículo 16 de la Ley General para el Control del Tabaco, las condiciones para aplicar un escrutinio de constitucionalidad estricto no se satisfacen, porque la norma no se articula en torno a alguna de las categorías mencionadas en dicho artículo 1o. como bases prohibidas de discriminación, pues la norma impide a los comerciantes colocar cigarrillos en lugares que permitan al consumidor tomarlos directamente y, por tanto, no utiliza un criterio de distinción referido al origen étnico o nacional, el género, la edad, las capacidades diferentes, la religión o el estado civil, ni se articula en torno a elementos que atenten contra la dignidad humana o tengan por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas. Esto es, la norma contiene una directiva aplicable a todos los que se dediquen a comercializar cigarrillos, los cuales no constituyen un grupo, sociológicamente hablando, equiparable a los articulados respecto a los criterios del artículo 1o. constitucional (los cuales remiten a categorías o grupos de personas que comparten o han compartido históricamente una condición de exclusión) ni una categorización que atente contra la dignidad humana o tenga por objeto anular o menoscabar las libertades. Se trata, por el contrario, de una disposición sobre la comercialización y venta de productos aplicable a todas las personas físicas y jurídicas que desarrollen dicha actividad empresarial, como otras que se proyectan sobre el



La tesis aislada P. VII/2011 citada en este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 24, con número de registro digital: 161364.

VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 144/2020 Y SU ACUMULADA 185/2020, PROMOVIDA POR LA COMISIÓN ESTATAL DE DERECHOS HUMANOS DE VERACRUZ Y LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.

En sesión de treinta de mayo de dos mil veintidós, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 144/2020 y su acumulada 185/2020, en las que se analizó la regularidad constitucionalidad de diversas disposiciones del Código Civil del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave reformadas mediante Decreto 569 publicado en la Gaceta Oficial del Estado, el diez de junio dos mil veinte.

Como se observa de la sentencia, voté a favor del sentido de la propuesta en relación con la invalidez de diversos preceptos, sin embargo, considero necesario realizar este voto para precisar algunos desacuerdos con las consideraciones de la sentencia en dos aspectos principales. Por un lado, debo insistir en mi postura sobre cómo debe realizarse el estudio de preceptos que restringen la definición de matrimonio a la unión de un hombre y una mujer (así como de las disposiciones que implícitamente replican esa definición). Por otro lado, quiero precisar porqué voté en contra de consideraciones en el último apartado de la resolución relacionada con el estudio de inconstitucionalidad del artículo 687 del Código Civil para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

Por lo que hace el primer tema, tal y como sostuve en el voto concurrente que realicé en la acción de inconstitucionalidad 28/2015, la sentencia no abordó frontal-

desempeño de las actividades profesionales. **Tampoco desde la perspectiva que toma en cuenta la naturaleza del derecho afectado hay razones para exceptuar el análisis ordinario, ya que aunque la libertad de comercio se cuenta entre las garantías individuales fundamentales, se trata de un derecho que la Constitución General de la República consagra en una fórmula cuya ambigüedad no llega a velar la alusión a una estructura regulativa condicionante.** Además, el artículo 16, fracción II, de la Ley General para el Control del Tabaco no incide de un modo central y determinante en el derecho a elegir una profesión u oficio, pues no condiciona la posibilidad de ser titular de un establecimiento mercantil, sino que introduce un condicionamiento de ejercicio respecto de uno entre los miles de productos que las empresas comercializan ordinariamente."



mente la cuestión constitucional planteada desde el principio de igualdad y no discriminación.

La doctrina constitucional desarrollada sobre dicho principio, en específico vinculada con categorías sospechosas, se ha hecho a través de los asuntos que en la Primera Sala se han resuelto desde 2012¹ y que han sido retomadas por el Tribunal Pleno al estudiar la adopción de niños y niñas por parejas del mismo sexo. En este precedente, el Pleno destacó los elementos fundamentales que integran el parámetro general del principio de igualdad y no discriminación, en el cual se destaca el escrutinio estricto que debe aplicarse cuando se trate de categorías sospechosas (la orientación sexual de las personas) y el hecho que, si bien las legislaturas locales tienen libertad configurativa para legislar en materia civil, al hacerlo no pueden vulnerar los derechos humanos.²

Así pues, tenemos, sin duda, un nuevo parámetro, de una mayor amplitud al que se contaba en la acción de inconstitucionalidad 2/2010, el cual –considero– debió haberse reflejado en la sentencia, para que, de esta forma, contara con una mayor fuerza argumentativa y trascendiera el argumento de que la definición de matrimonio heterosexual es inconstitucional pues en la Constitución se

¹ Ver, entre otros, los asuntos resueltos por la Primera Sala en los siguientes amparos: amparo en revisión 518/2013, resuelto en sesión de veintitrés de abril de dos mil catorce, por unanimidad de cinco votos, bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena; amparo directo en revisión 348/2012, resuelto en sesión de cinco de diciembre de dos mil doce, por unanimidad de cuatro votos, bajo la ponencia del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea; amparo directo en revisión 2554/2012 resuelto en sesión de dieciséis de enero de dos mil trece, por mayoría de cuatro votos, bajo la ponencia del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Ver, entre otros, los siguientes amparos en revisión; amparo en revisión 581/2012, resuelto en sesión de cinco de diciembre de dos mil doce, por unanimidad de cuatro votos, bajo la ponencia del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea; amparo en revisión 152/2013, resuelto en sesión de veintitrés de abril de dos mil catorce, por mayoría de cuatro votos, bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena; amparo en revisión 704/2014, resuelto en sesión de dieciocho de marzo de dos mil quince, por mayoría de cuatro votos, bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena; amparo en revisión 735/2014, resuelto en sesión de dieciocho de marzo de dos mil quince, por mayoría de cuatro votos, bajo la ponencia del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea; amparo en revisión 263/2014, resuelto en sesión de veinticuatro de septiembre de dos mil catorce, por mayoría de cuatro votos, bajo la ponencia de la Ministra Olga Sánchez Cordero; amparo en revisión 155/2015, resuelto en sesión de veintisiete de mayo de dos mil quince, por unanimidad de cuatro votos, bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

² Acción de inconstitucionalidad 8/2014, resuelta en sesión de once de agosto de dos mil quince, bajo la ponencia de la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos, encargado del engrose: Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretaria: Karla I. Quintana Osuna.



protegen todas las formas de familia y porque el texto constitucional no define al matrimonio.

En mi opinión, entonces, pese a que contamos con un robusto parámetro de control de regularidad constitucional del principio de igualdad y no discriminación, reitero, las consideraciones de la decisión del Pleno en la presente no reflejan el avance que este Tribunal Constitucional ha tenido en relación con el referido principio y, muy en especial, con el matrimonio y la adopción igualitaria, que además lo ha ubicado –dicho sea de paso– en una posición clara y garantista dentro de los tribunales constitucionales del mundo.

Ahora bien, en el tema B de la sentencia se estudia la inconstitucionalidad del artículo 687 del Código Civil para el Estado de Veracruz,³ que se refiere al impedimento para que se asiente en el acta de nacimiento al progenitor que haya estado casado al sobrevenir el nacimiento o en la época de la concepción. La sentencia desarrolla dos ejes de análisis para declarar la invalidez del artículo: por un lado, el derecho a la identidad y por el otro, el principio de igualdad y no discriminación. Coincido esencialmente con el estudio del derecho a la identidad, pero no con el estudio de igualdad. En línea con lo que sostuve sobre el tema anterior, me parece que el análisis de la violación del principio de igualdad, en su vertiente de no discriminación, debió reforzarse con la doctrina actual de esta Suprema Corte.

La sentencia habla de un "test de razonabilidad" como modelo de argumentación (yo considero que se trata en realidad de un test de igualdad en atención al tipo de interés en juego, la violación del derecho a la igualdad, en su vertiente de prohibición a la discriminación). Para correr este test, la sentencia establece que debe realizarse un escrutinio estricto porque la distinción que prevé el artículo referido está basada en la condición social de las personas. Se señala que por tratarse de una categoría prevista en el numeral 1o. constitucional, automáticamente debe realizarse un escrutinio estricto, sin más justificación. Finalmente, se establece que no es necesario analizar dos de las gradas del test de igualdad (vinculación con fines y que sea menos restrictiva posible), porque de cualquier forma el precepto impugnado no cumple con un fin legítimo.

³ "Artículo 687. En atención al interés superior de la infancia, en ninguna circunstancia se permitirá que se consigne en el acta como progenitor, a quien, hombre o mujer, haya estado casado al sobrevenir el nacimiento o en la época de la concepción, teniendo, además, en consideración las circunstancias de excepción a que se refiere el artículo 315." (Texto impugnado)



En mi opinión, esta conclusión es problemática porque hasta este momento no hemos determinado qué debe entenderse por una distinción por "condición social" que justifique un test estricto y, en realidad, muchas diferenciaciones entre personas podrían considerarse que se realizan por ese motivo. Esta precisión no es baladí. La determinación de la justificación para realizar este tipo de escrutinio constituye una auto restricción a las facultades de esta Corte. Esto es así, pues superar un escrutinio estricto, de realizarse correctamente, impone un estándar alto al poder legislativo y a la administración al resolver sobre la constitucionalidad de medidas o normas. Incluir distinciones, calidades o categorías sin justificación podría, incluso, diluir la importancia de los estudios de igualdad realizados de manera estricta y afectar la legitimidad y coherencia de nuestras resoluciones.

Al respecto, bajo la construcción jurisprudencial de esta Corte, debe aplicarse un escrutinio estricto cuando la distinción identificada se basa o se relaciona con alguna de las categorías sospechosas detalladas en el artículo 1o. de la Constitución. No obstante, esta aplicabilidad no es autoevidente ni acrítica, tan es así, que existen casos resueltos por el Pleno en donde se han hecho distinciones relevantes. Por ejemplo, tratándose de distinciones basadas en la *edad*, en la acción de inconstitucionalidad 89/2018⁴ se dijo que, aunque la distinción legal estaba basada en la edad (requisito para ser presidente del tribunal de conciliación), la motivación de incorporar esa distinción fue meramente formal y no tuvo como objetivo generar una distinción entre grupos vulnerables. Por ello, debía aplicarse un escrutinio ordinario y no un escrutinio estricto de igualdad.

Asimismo, algunos integrantes del Pleno han realizado distinciones en torno a la categoría sospechosa sobre condición social. Por ejemplo, han existido casos en donde se verifica el requisito de "saber leer y escribir" para ocupar un determinado cargo público. En dichos asuntos, en mi opinión, la mera exigencia de "saber leer y escribir" para ocupar un cargo público es una distinción basada en la condición social y, por ende, debe aplicarse un escrutinio estricto de igualdad. Sin embargo, el criterio mayoritario del Pleno (en la acción de inconstitucionalidad 107/2016)⁵ es que no opera de la misma manera ese requisito si se trata de un cargo elegido democráticamente a un cargo público

⁴ Sobre este punto existió mayoría de diez votos, con el voto en contra del Ministro González Alcántara Carrancá. Sesión del 22 de octubre de 2020.

⁵ Se aprobó por mayoría de ocho votos de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández con razones adicionales, Ríos



no asignado mediante elección. Tratándose de este segundo supuesto y aplicado al caso que se resolvió, al ser una exigencia para ser comisario ejidal, dicho requisito no se refería a una categoría sospechosa y, por ende, aplicaba un test ordinario de igualdad.

En el presente caso, el análisis del artículo 687 del Código Civil para el Estado de Veracruz debió justificar por qué en este supuesto debía aplicarse el test de igualdad de manera estricta, así como, cuál era la distinción que ameritaba ese nivel de escrutinio. Desde mi punto de vista, este tipo de estudio podría ser consistente con la jurisprudencia hasta ahora, pero ameritaba de una construcción argumentativa importante que no está presente en la sentencia aprobada por el Tribunal Pleno.

Por un lado, si se partía de que la categoría constitucional de "condición social", pudo haberse sostenido que la distinción estaba basada en la calidad de "hijos ilegítimos", la cual es particularmente agravante en atención a la discriminación histórica a este grupo de personas, categoría que se reconoció como problemática desde la publicación de la Ley de Relaciones Familiares de 1917.⁶ No puede afirmarse únicamente que se trata de un escrutinio estricto por tratarse de una distinción basada en una "condición social" basada en discriminación histórica, sin explicitar en qué consistió o consiste esa discriminación. Al respecto, destaco que la distinción entre categorías de hijos se remonta al régimen colonial (en esa época entre 25 a 40 % de los hijos eran ilegítimos) y permitió reafirmar sistemas de estratificación por razones de raza, etnicidad y clase que persisten hasta ahora.⁷ Alternativamente, el nivel de escru-

Farjat, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, consistente en reconocer la validez del artículo 64, en su porción normativa "*saber leer y escribir*", de la Ley Número 9 Orgánica del Municipio Libre, del Estado de Veracruz, reformado mediante Decreto Número 930, publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el nueve de noviembre de dos mil dieciséis. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Aguilar Morales y Pérez Dayán votaron en contra. La señora Ministra Piña Hernández anunció voto concurrente. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena anunció voto particular, al cual se adhirió el señor Ministro Aguilar Morales para conformar uno de minoría, con la anuencia de aquél.

⁶ En la discusión de la Ley de Relaciones Familiares de 1917 (promesa de los revolucionarios liberales) se estableció "Que, en materia de paternidad y filiación, ha parecido conveniente suprimir la calificación de hijos espurios, pues no es justo que la sociedad estigmatice a consecuencia de faltas que no les son imputables y menos ahora que el matrimonio es un contrato, la infracción de los preceptos que lo rigen sólo debe perjudicar a los infractores y no a los hijos." A pesar de estos cambios, durante décadas permanecieron distinciones legales entre hijos nacidos dentro y fuera del matrimonio.

⁷ Véase Beltrán y Puga, Alma. *Bioética laica. Vida, muerte, género, reproducción y familia. La laicidad y el excepcionalísimo del derecho de familia en México: un apunte histórico*, IJUNAM, México, 2018, p. 230. Y Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación. *Matrimonio y Familia*, Tomo II, 2013.



tinio estricto podría justificarse también con base en la categoría de estado civil y no "condición social", pues lo que genera la diferencia es precisamente el estado civil de los progenitores (categoría explícita en el artículo 1o.) y la afectación de los intereses de sus hijos.

El derecho funciona a partir de la clasificación y categorización de personas, cosas y acciones, pues precisamente son las normas las que establecen bajo qué premisa, distinción o concepto alguna situación forma parte o no de un supuesto jurídico. Por tanto, un estudio de igualdad debe identificar claramente cuál clasificación o distinción es la que se está examinando y determinar porqué esa distinción es injustificada a partir de las normas constitucionales vigentes. Más aún, en atención a la alta carga de justificación que implica un test de igualdad estricto para las autoridades, el estudio debe razonar porqué esta distinción es particularmente dañina o agravante para nuestro orden social para constituir discriminación vedada constitucionalmente. Sólo de esta manera podemos nombrar y reparar correctamente la violación a este principio constitucional básico.

Por tanto, me separo de los párrafos 150 a 159 de la resolución, en tanto establecen la necesidad de realizar un escrutinio estricto sin una apropiada justificación. Desde mi perspectiva, el estudio debió basarse, en todo caso, en la discriminación histórica de los "hijos ilegítimos" y no simplemente en el reconocimiento de la existencia de una distinción por "condición social".

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 144/2020 y su acumulada 185/2020, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 14 de octubre de 2022 a las 10:24 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 18, Tomo I, octubre de 2022, página 39, con número de registro digital: 30993.

VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 120/2021, PROMOVIDA POR LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.

1. En sesión de veinte de septiembre de dos mil veintidós, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 120/2021, en la cual analizaron, el artículo 29, fracción II: "Que no haya sido suspendido o inhabilitado para ejercer la función", y la fracción IV: "Que no



se encuentre sujeto a proceso administrativo o judicial", de la Ley del Servicio Profesional de Carrera Policial del Estado y Municipios de Guanajuato, publicada el diecinueve de julio de dos mil veintiuno en el medio oficial local.

2. En el análisis, discusión, votación y aprobación de la acción de inconstitucionalidad manifesté mi concurrencia en el considerando sexto, relativo al análisis de los artículos anteriores que excluyen el reingreso de los policías de carrera que se hayan dado de baja de manera voluntaria de una Institución Policial, siempre y cuando no hayan sido suspendidos o inhabilitados para ejercer la función y que no se encuentren sujetos a proceso administrativo o judicial, estudio que corre de los párrafos 21 a 46 del engrose de la sentencia, estudio que concluye en la invalidez de las porciones normativas "Que no haya sido suspendido o inhabilitado para ejercer la función" y "Que no se encuentre sujeto a proceso administrativo o judicial", del artículo mencionado, porque es criterio reiterado¹ por la integración del Tribunal Pleno que no era necesario realizar un test de escrutinio estricto en tanto se consideró que la exclusión de las normas en análisis no establecían una discriminación por razón de categoría sospechosa, no obstante bajo un análisis simple de razonabilidad y proporcionalidad se concluyó que los artículos impugnados sí resultaban inconstitucionales por contravenir el derecho a la igualdad y al principio de no discriminación que establece el artículo 1o. de la Constitución Federal.
3. Conclusión con la que coincido, no obstante, al igual como manifesté en la acción de inconstitucionalidad 107/2016,² considero que sí resultaba fundado en su totalidad el concepto de invalidez de la Comisión actora en cuanto a que las normas impugnadas establecen una distinción basada en una categoría sospechosa en tanto estigmatizan a las personas por la característica de haber sido suspendidas, destituidas o inhabilitadas por resolución firme como servidor público, así como que no se encuentren sujetos a proceso administrativo o judicial, lo que efectivamente crea una categoría y agrupa a las personas que estén en esas circunstancias con el objeto de excluirlas del acceso al cargo público en igualdad de trato con quienes no tengan esa característica en su vida pasada.
4. Así, a mí parecer sí era factible realizar un test de escrutinio estricto, en función de que el último párrafo del artículo 1o. constitucional establece que queda

¹ Se citan como precedente la acción de inconstitucionalidad 111/2019.

² Fallada por el Tribunal Pleno el veintitrés de enero de dos mil veinte, en la cual se analizó la porción normativa "... y no contar con antecedentes penales ...", contenida en el artículo 64, de la Ley Número 9 Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, y de la que se declaró su invalidez.



prohibida toda discriminación motivada por cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

5. Entonces, si bien la calidad personal o la característica de "haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como servidor público" o "que se encuentre sujeto a proceso administrativo o judicial" no corresponde al catálogo de categorías expresamente contempladas en el artículo 1o. constitucional, lo cierto es que sí refiere a una categoría sospechosa por referir a una característica de quienes aspiren a un cargo público al agrupar, categorizar y estigmatizar a quienes hubieren sido destituidos o inhabilitados, acarreando una situación pasada a una consecuencia de exclusión en el presente, lo que la agrupa a la persona con esa condición en un grupo de desventaja frente a quienes no tengan esa calidad en su vida pasada, luego la norma sí discrimina con base en una categoría sospechosa.
6. Conclusión a la que arribo en parte por las consideraciones y razonamientos en los diversos asuntos que ya he analizado y profundizado sobre el concepto de categorías sospechosas³ y donde se ha afirmado que la razón de tener un catálogo de categorías sospechosas es resaltar –de manera no limitativa– que existen ciertas características o atributos en las personas que han sido históricamente tomadas en cuenta para categorizar, excluir, marginalizar y/o discriminar a quienes las tienen o a quienes han sido asociadas con estos atributos o características.⁴
7. Así, por ejemplo, las categorías de sexo, raza, color, origen nacional, posición económica, opiniones políticas, o cualquier otra condición o situación social, han sido consideradas como las principales categorías sospechosas incluidas en los tratados internacionales y en diversas constituciones.⁵ Ahora bien, con el

³ Cfr. Acción de inconstitucionalidad 8/2014, amparo directo en revisión 597/2017 y amparo directo en revisión 6606/2015.

⁴ Cfr. Corte Constitucional de Sudáfrica. *Harksen v. Lane* No. 1997 (4) SA 1 (CC), 1997 (11) BCLR 1489 (CC), párrafo 49.

⁵ En el derecho internacional de los derechos humanos, el artículo 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece que los "Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social." El artículo 2.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos establece que "cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se



paso del tiempo, se ha incluido en la jurisprudencia y/o en las constituciones otras categorías atendiendo a otras formas de discriminación detectadas. Así pues, por un lado, en atención al carácter evolutivo de la interpretación de los derechos humanos,⁶ la jurisprudencia convencional y constitucional ha

compromete a respetar y a garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el presente Pacto, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social." El artículo 14 del Convenio Europeo de Protección de los Derechos Humanos establece que: "El goce de los derechos y libertades reconocidos en el presente Convenio ha de ser asegurado sin distinción alguna, especialmente por razones de sexo, raza, color, lengua, religión, opiniones políticas u otras, origen nacional o social, pertenencia a una minoría nacional, fortuna, nacimiento o cualquier otra situación."

En el derecho comparado, el artículo 13 de la Constitución colombiana (1991) establece que "todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica." El artículo 61 de la Constitución de Venezuela (1999) prevé que "no se permitirán discriminaciones fundadas en la raza, el sexo, el credo o la condición social." El artículo 88 de la Constitución de Paraguay (1992) dispone: "De la no discriminación. No se admitirá discriminación alguna entre los trabajadores por motivos étnicos, de sexo, edad, religión, condición social y preferencias políticas o sindicales. El trabajo de las personas con limitaciones o incapacidades físicas o mentales será especialmente amparado."

⁶ Al respecto, el Pleno de este Tribunal ha establecido que en la interpretación histórica progresiva "deben tomarse en cuenta tanto las condiciones y necesidades existentes al momento de la sanción del precepto constitucional, como las que se advierten al llevar a cabo su interpretación y aplicación, ya que toda Norma Fundamental constituye un instrumento permanente de gobierno, cuyos preceptos aseguran la estabilidad y certeza necesarias para la existencia del Estado y del orden jurídico; por tanto, ante un precepto constitucional que por su redacción permite la adecuación de su sentido a determinadas circunstancias, ya sea jurídicas, o de otra índole, para fijar su alcance, sin imprimirle un cambio sustancial, debe atenderse precisamente a la estabilidad o modificación que han sufrido esas circunstancias, sin que con ello sea válido desconocer o desnaturalizar los propósitos que llevaron al Constituyente a establecer la disposición en estudio." (Ver tesis jurisprudencial P./J. 61/2000, emitida por este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XI, Novena Época, mayo de 2000, página 13, con número de registro digital: 191673, de rubro: "INTERPRETACIÓN HISTÓRICA TRADICIONAL E HISTÓRICA PROGRESIVA DE LA CONSTITUCIÓN."

Por otro lado, al realizar la interpretación evolutiva del contenido de un derecho humano, los tribunales constitucionales y los organismos internacionales autorizados hacen un análisis desde su propia jurisprudencia y también de forma comparativa. Así por ejemplo, la Corte Interamericana al hacer una interpretación evolutiva ha otorgado "especial relevancia al derecho comparado, razón por la cual ha utilizado normativa nacional o jurisprudencia de tribunales internos a la hora de analizar controversias específicas". [Cfr. Corte IDH. Caso Artavia Murillo y otros ("Fecundación in vitro") Vs. Costa Rica. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas Sentencia de 28 noviembre de 2012. Serie C No. 257, párrafo 245. Ver también, El Derecho a la Información sobre la



incluido, por ejemplo, a la preferencia sexual como una categoría sospechosa.⁷ Por otro lado, diversas constituciones han previsto expresamente nuevas formas de categorías sospechosas, tales como la edad, la discapacidad y el estado civil –o el estado marital.⁸

8. La Constitución mexicana se encuentra en este último supuesto y reconoce, en su artículo 1o., un amplio catálogo de categorías sospechosas, dentro de las que, como ya se dijo, si bien no contempla expresamente el haber sido inhabilitado o destituido como servidor público, sí indica que dentro del catálogo de categorías sospechosas puede considerarse cualquier otra que atente contra la dignidad humana, de ahí que considerar la calidad que tuvo la persona en el pasado para limitar y excluir del acceso a los derechos a una situación presente, por supuesto que se trata de una distinción con base en una categoría sospechosa, en tanto categoriza a las personas por efecto de su pasado o historia de vida personal, exclusión que indiscutiblemente atenta con la dignidad humana al imponer una supresión que trasciende durante toda la vida de la persona.

9. Además, el principio de igualdad y no discriminación –ingresado en el dominio del *ius cogens*– permea todo el ordenamiento jurídico,⁹ por lo que cualquier

Asistencia Consular en el Marco de las Garantías del Debido Proceso Legal. Opinión Consultiva OC-16/99 de 1 de octubre de 1999. Serie A No. 16, párrafo 114, y Caso Atala Riffo y Niñas Vs. Chile, párrafo 83].

⁷ Ver, por ejemplo, Corte IDH. Caso Atala Riffo y Niñas Vs. Chile. Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 24 de febrero de 2012. Serie C No. 239, Comité de Derechos Humanos, "Toonen Vs. Australia", Comunicación No. 488/1992 (CCPR/C/50/D/488/1992), 4 de abril de 1994. Sentencia C-577/11 de la Corte Constitucional de Colombia. (M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo).

⁸ El artículo 9.3 de la Constitución Sudafricana (1994) establece que:

"el Estado no puede injustamente discriminar directa o indirectamente contra nadie con base en uno o más motivos, incluyendo raza, género, sexo, embarazo, estado marital, origen étnico o social, color, orientación sexual, edad, discapacidad, religión, consciencia, creencia, cultura, idioma y nacimiento. (*The state may not unfairly discriminate directly or indirectly against anyone on one or more grounds, including race, gender, sex, pregnancy, marital status, ethnic or social origin, colour, sexual orientation, age, disability, religion, conscience, belief, culture, language and birth*).

El artículo 14.II de la Constitución boliviana (2009) establece que:

"el Estado prohíbe y sanciona toda forma de discriminación fundada en razón de sexo, color, edad, orientación sexual, identidad de género, origen, cultura, nacionalidad, ciudadanía, idioma, credo religioso, ideología, filiación política o filosófica, estado civil, condición económica o social, tipo de ocupación, grado de instrucción, discapacidad, embarazo, u otras que tengan por objetivo o resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos de toda persona."

⁹ Ver Caso Atala Riffo y otras Vs. Chile, *Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados*. Opinión Consultiva OC-18/03 del 17 de septiembre de 2003. Serie A No. 18, párrafo 101 y *Caso Comunidad Indígena Xákmok Kásek*, párrafo 269.



tratamiento que pueda ser considerado discriminatorio respecto del ejercicio de cualquiera de los derechos garantizados en la Constitución es *per se* incompatible con la misma.¹⁰ Por tanto, es incompatible toda situación que, por considerar superior a un determinado grupo, conduzca a tratarlo con algún privilegio, o que, inversamente, por considerarlo inferior, se le trate con hostilidad o de cualquier forma lo discrimine del goce de derechos que sí se reconocen a quienes no se consideran incurso en tal situación.¹¹

10. Así como se afirmó en la acción de inconstitucionalidad 8/2014,¹² la discriminación no sólo se resiente cuando la norma regula directamente la conducta de un grupo en situación de desventaja histórica, sino cuando las normas contribuyen a construir un significado social de exclusión o degradación para estos grupos;¹³ lo que observo sucede con las porciones normativas analizadas en tanto se dirigen a construir un significado social de exclusión de las personas que hubiesen, en el pasado, sido inhabilitadas o destituidas como servidores públicos o que se encuentren sujetas a proceso administrativo o judicial, sin distinción de si los efectos de esa situación legal ha cesado o las causas que lo generaron, lo que revela que la intención de la norma es crear una categoría de personas que toma en cuenta los hechos pasados o que no se han concretado, de forma sobreinclusiva, trascendiendo con ello todos los efectos negativos de esa conducta a lo largo de toda su vida, lo que atenta directamente a la dignidad humana, por lo que sí se está ante una categoría sospechosa y, por ende, era factible realizar el test de escrutinio estricto.
11. Especialmente cuando se verifica que las porciones normativas en análisis resultan sobreinclusivas, porque no distinguen siquiera la naturaleza o antecedentes de la inhabilitación o destitución, o se desconoce la causa del proceso administrativo o judicial, esto es, no consideran el origen de la sanción, el momento o las circunstancias en que ocurrieron, ni mucho menos si las sanciones ya han cesado en todos sus efectos legales, lo que evidencia que la intención de la norma es simplemente de agrupar y categorizar a las personas

¹⁰ Ver *mutatis mutandi*, Caso Atala Riffo y otras Vs. Chile, ver también *Propuesta de Modificación a la Constitución Política de Costa Rica relacionada con la Naturalización*. Opinión Consultiva OC-4/84 del 19 de enero de 1984. Serie A No. 4, párrafo 53 y *Caso Comunidad Indígena Xákmok Kásek. Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 24 de agosto de 2010. Serie C No. 214, párrafo 268.

¹¹ *Cfr. Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados*. Opinión Consultiva OC-18/03 del 17 de septiembre de 2003. Serie A No. 18, párrafo 55.

¹² Fallada por el Tribunal Pleno en sesión del once de agosto de dos mil quince.

¹³ *Cfr. Amparo en Revisión 152/2013*.



con esa característica en el pasado de inhabilitación, suspensión o destitución, sin calibrar si ello se debió a conductas consideradas graves, dolosas o bien culposas o relacionadas con la eficacia o eficiencia del cargo público, ni modular la trascendencia de la sanción a hechos presentes, por lo que la limitante no permite tampoco vislumbrar si la restricción obedece a una finalidad idónea para limitar el acceso al cargo al que se aspira ingresar, por lo que evidentemente las porciones normativas no superan un test de estricto y, por ende, tampoco un simple test de razonabilidad.

Por tanto, al llegar a la misma conclusión de invalidez de las normas impugnadas, solamente expreso mi concurrencia en cuanto al método utilizado para llegar a la declaratoria de invalidez del artículo 29, fracción II: "Que no haya sido suspendido o inhabilitado para ejercer la función", y la fracción IV: "Que no se encuentre sujeto a proceso administrativo o judicial", de la Ley del Servicio Profesional de Carrera Policial del Estado y Municipios de Guanajuato, ley expedida mediante el Decreto 332, publicado el diecinueve de julio de dos mil veintiuno en el medio oficial local.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 120/2021, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 9 de diciembre de 2022 a las 10:21 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 20, Tomo I, diciembre de 2022, página 5, con número de registro digital: 31128.

VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 164/2021.

1. En la presente acción de inconstitucionalidad 164/2021 el Tribunal Pleno determinó la invalidez de diversas porciones normativas de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California Sur, expedida mediante el Decreto 2768, publicado en el Boletín Oficial de dicha entidad federativa el treinta de septiembre de dos mil veintiuno. Además, decretó la invalidez por extensión de otros artículos.¹

¹ Se declara la invalidez de los artículos 68, fracción IV, 72, párrafo segundo, fracción III, en sus porciones normativas "y no haber sido condenado por delito intencional que amerite pena privativa de libertad; pero si se tratare de" y "u otro que lastime seriamente la buena fama pública, quedará inhabilitado para el cargo, cualquiera que haya sido la pena", 78, fracción IV, en sus porciones



2. Para llegar a esta conclusión, la sentencia utiliza una metodología basada en un test de mera razonabilidad. Si bien voté a favor de la propuesta, pues considero que las normas sí son violatorias del principio de igualdad, estimo que la metodología de adjudicación constitucional adecuada es la aplicación de un escrutinio estricto.
3. He sostenido que un escrutinio ordinario se realiza por el Juez constitucional en los asuntos en que no se incide de manera directa sobre los derechos humanos y exista un amplio margen de acción y apreciación para la autoridad desde el punto de vista normativo. Mientras que un test de escrutinio estricto se actualiza cuando en el caso se involucre: a) categorías sospechosas detalladas en el artículo 1o. de la Constitución General; b) se afecten derechos humanos reconocidos por el propio texto constitucional y/o por tratados internacionales, o c) se incida directamente sobre la configuración legislativa que la Constitución General prevé de manera específica para la actuación de las autoridades de los distintos niveles de gobierno.²
4. Un test de escrutinio estricto implica analizar lo siguiente:
 - a. Si la distinción basada en la categoría sospechosa cumple con **una finalidad imperiosa**. No debe exigirse simplemente que se persiga una finalidad constitucionalmente admisible, debe perseguir un objetivo constitucionalmente importante, es decir, proteger un mandato de rango constitucional.
 - b. Si la distinción legislativa está **estrechamente vinculada** a esa finalidad constitucionalmente imperiosa ("totalmente encaminada a la consecución de la finalidad, sin que se considere suficiente que esté potencialmente conectada con tales objetivos").

normativas "y no haber sido condenado por delito doloso que amerite pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratare de" y "u otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, en cualesquier caso que haya sido la pena", y, 259, fracción V, en sus porciones normativas "No haber sido condenado por delito que amerita pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratare de", así como "y otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena, y", de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California Sur. Por extensión, la de sus artículos 72, párrafo segundo, fracción III, en su porción normativa "robo, fraude, falsificación, abuso de confianza", 78, fracción IV, en su porción normativa "robo, fraude, falsificación, abuso de confianza" y 259, fracción V, en su porción normativa "robo, fraude, falsificación, abuso de confianza".

² Ver por ejemplo el amparo en revisión 202/2013, resuelto por la Primera Sala en su sesión del veintiséis de junio de dos mil trece.



c. La **distinción legislativa debe ser la medida menos restrictiva** posible para conseguir efectivamente la finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional.

5. El artículo 1o. de la Constitución General, en su último párrafo, señala:

"Artículo 1o.

"...

"Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las 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."

6. Así, considero que la Constitución prohíbe la distinción injustificada o la restricción del derecho a acceder a determinado cargo o profesión basadas en categorías sospechosas (antecedentes penales o de condena, sujeción a procesos judiciales, entre otras) si éstas no sobrepasan un escrutinio estricto.

7. Estimo que, en el presente caso, exigir los requisitos bajo estudio constituyen una diferencia de trato injustificada a partir de la condición social de una persona que pretende acceder a un cargo público; además puede resultar en una clara afectación a su dignidad humana.

8. Así voté, por ejemplo, en la acción de inconstitucionalidad 107/2016, fallada por el Tribunal Pleno el veintitrés de enero de dos mil veinte, donde se invalidó el requisito de no contar con antecedentes penales para acceder a cargos municipales.

9. Por lo tanto, si bien coincido con la invalidez de la norma, lo hago bajo razones diversas aquí expresadas.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 164/2021, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 6 de enero de 2023 a las 10:07 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 21, Tomo I, enero de 2023, página 670, con número de registro digital: 31152.

VOTO CONCURRENTES QUE FORMULA EL MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA EN RELACIÓN CON LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 115/2020, RESUELTA POR EL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA



DE LA NACIÓN EN SU SESIÓN DE TREINTA Y UNO DE AGOSTO DE DOS MIL VEINTIUNO.

1. En la presente acción de inconstitucionalidad 115/2020 el Tribunal Pleno, por unanimidad de votos, declaró la invalidez de los artículos 16 Bis, fracción III, incisos c) y e), de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público Estatal y Municipal, y 42 Bis, fracción III, incisos c) y e), de la Ley de Obra Pública y Servicios relacionados con la misma para el Estado de Puebla, adicionados mediante el decreto publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintidós de enero de dos mil veinte.
2. Para llegar a esta conclusión, la sentencia utiliza una metodología basada en un test de mera razonabilidad.
3. Si bien voté a favor de la propuesta, pues considero que las normas sí son violatorias del principio de igualdad, lo cierto es que la metodología de adjudicación constitucional adecuada es la aplicación de un escrutinio estricto.
4. He sostenido que un escrutinio ordinario se realiza por el Juez constitucional en los asuntos en que no se incide de manera directa sobre los derechos humanos y exista un amplio margen de acción y apreciación para la autoridad desde el punto de vista normativo. Mientras que un test de escrutinio estricto se actualiza cuando en el caso se involucre: a) categorías sospechosas detalladas en el artículo 1o. de la Constitución General; b) se afecten derechos humanos reconocidos por el propio Texto Constitucional y/o por tratados internacionales, o c) se incida directamente sobre la configuración legislativa que la Constitución General prevé de manera específica para la actuación de las autoridades de los distintos niveles de gobierno.¹
5. Un test de escrutinio estricto implica analizar lo siguiente:
 - a. Si la distinción basada en la categoría sospechosa cumple con **una finalidad imperiosa**. No debe exigirse simplemente que se persiga una finalidad constitucionalmente admisible, debe perseguir un objetivo constitucionalmente importante, es decir, proteger un mandato de rango constitucional.
 - b. Si la distinción legislativa está **estrechamente vinculada** a esa finalidad constitucionalmente imperiosa ("totalmente encaminada a la consecución de la

¹ Ver por ejemplo el amparo en revisión 202/2013, resuelto por la Primera Sala en su sesión del veintiséis de junio de dos mil trece.



finalidad, sin que se considere suficiente que esté potencialmente conectada con tales objetivos").

- c. La **distinción legislativa debe ser la medida menos restrictiva** posible para conseguir efectivamente la finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional.

6. El artículo 1o. de la Constitución General, en su último párrafo, señala:

"Artículo 1o.

"...

"Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las 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."

7. Así, considero que la Constitución prohíbe la distinción injustificada o la restricción del derecho a acceder a determinado cargo o profesión basadas en categorías sospechosas (antecedentes penales o de condena, sujeción a procesos judiciales, entre otras) si éstas no sobrepasan un escrutinio estricto.

8. Estimo que, en el presente caso, exigir los requisitos referidos en la sentencia constituye una diferencia de trato injustificada a partir de la condición social de una persona que pretende acceder a un cargo público; además puede resultar en una clara afectación a su dignidad humana.

9. Así voté, por ejemplo, en la acción de inconstitucionalidad 107/2016, fallada por el Tribunal Pleno el veintitrés de enero de dos mil veinte, donde se invalidó el requisito de no contar con antecedentes penales para acceder a cargos municipales.

10. Por lo tanto, si bien coincido con la invalidez de la norma, lo hago bajo razones diversas aquí expresadas.

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



VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA EN RELACIÓN CON LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 129/2020 Y SUS ACUMULADAS 170/2020 Y 207/2020, RESUELTAS POR EL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN EN SU SESIÓN DE VEINTIOCHO DE OCTUBRE DE DOS MIL VEINTIUNO.

1. En la presente acción de inconstitucionalidad y sus acumuladas el Tribunal Pleno determinó la invalidez de los artículos 55 y del 58 al 63 de la Ley de Educación del Estado de Aguascalientes, expedida mediante el Decreto Número 341, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad, ya que el Congreso no realizó las consultas a personas, pueblos y comunidades indígenas ni a personas con discapacidad previo a emitir la legislación respectiva.
2. En cuanto a los efectos vinculantes para el Congreso del Estado de Aguascalientes, se determinó no sólo la invalidez de la regulación, sino que impuso la obligación constitucional al órgano legislativo de desarrollar las consultas correspondientes, cumpliendo con los parámetros establecidos en la sentencia y precisando que, con base en los resultados de dichas consultas, emita la regulación que corresponda en materia de educación indígena, así como de educación inclusiva.
3. Si bien estuve a favor de la invalidez, así como de los efectos, debo aclarar mediante este voto que, bajo mi criterio, debía declararse la invalidez por extensión de otras normas relacionadas, tal y como se realizó por este Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 18/2021, fallada el doce de agosto de dos mil veintiuno. Sin embargo, no pasa desapercibido que este criterio fue cambiado por el Tribunal Pleno el veintiuno de octubre de dos mil veintiuno al fallar las acciones de inconstitucionalidad 178/2020, 239/2020, 240/2020 y 291/2020. Así, la propuesta de extender efectos no alcanzaba una mayoría calificada y en consecuencia fue desestimada esa parte de la propuesta.
4. Por lo tanto, si bien coincido con la invalidez de las normas y sus efectos, considero que también procedía la invalidez por extensión de otras disposiciones.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 129/2020 y sus acumuladas 170/2020 y 207/2020 que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 18 de 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 67, con número de registro digital: 30392.



VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA EN RELACIÓN CON LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 259/2020, RESUELTA POR EL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN EN SU SESIÓN DE TREINTA DE NOVIEMBRE DE DOS MIL VEINTIUNO.

1. En la presente acción de inconstitucionalidad 259/2020 el Tribunal Pleno, por mayoría de votos desestimó la invalidez del artículo 20, fracción V, en su porción normativa "y no haber sido condenado por delito que amerite una pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratare de otro delito que lesione su buena fama, éste se considerará inhabilitado para el desempeño del cargo, cualquiera que haya sido la pena impuesta", de la ley impugnada.
2. Por un lado, quiero destacar que mi voto fue por la invalidez del artículo 20, fracción V, de la ley impugnada; sin embargo, la misma no alcanzó la mayoría calificada.
3. Por otra parte, este Tribunal Pleno declaró la invalidez de los artículos 21, fracción V, en su porción normativa "y no haber sido condenado por delito que amerite una pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratare de otro delito que lesione su buena fama, éste se considerará inhabilitado para el desempeño del cargo, cualquiera que haya sido la pena impuesta", y 32, párrafo segundo, fracción VI, de la Ley Orgánica del Tribunal Administrativo del Poder Judicial del Estado de Chiapas, expedida mediante el Decreto No. 262, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diecinueve de agosto de dos mil veinte.
4. Para llegar a esta conclusión, la sentencia utiliza una metodología basada en un test de mera razonabilidad.
5. Si bien voté a favor de la propuesta, pues considero que las normas sí son violatorias del principio de igualdad, lo cierto es que la metodología de adjudicación constitucional adecuada es la aplicación de un escrutinio estricto.
6. He sostenido que un escrutinio ordinario se realiza por el Juez Constitucional en los asuntos en que no se incide de manera directa sobre los derechos humanos y exista un amplio margen de acción y apreciación para la autoridad desde el punto de vista normativo. Mientras que un test de escrutinio estricto se actualiza cuando en el caso se involucre: a) categorías sospechosas detalladas en el artículo 1o. de la Constitución General; b) se afecten derechos humanos



reconocidos por el propio Texto Constitucional y/o por tratados internacionales; o, c) se incida directamente sobre la configuración legislativa que la Constitución General prevé de manera específica para la actuación de las autoridades de los distintos niveles de gobierno.¹

7. Un test de escrutinio estricto implica analizar lo siguiente:

- a. Si la distinción basada en la categoría sospechosa cumple con **una finalidad imperiosa**. No debe exigirse simplemente que se persiga una finalidad constitucionalmente admisible, debe perseguir un objetivo constitucionalmente importante, es decir, proteger un mandato de rango constitucional.
- b. Si la distinción legislativa está **estrechamente vinculada** a esa finalidad constitucionalmente imperiosa ("totalmente encaminada a la consecución de la finalidad, sin que se considere suficiente que esté potencialmente conectada con tales objetivos").
- c. La **distinción legislativa debe ser la medida menos restrictiva** posible para conseguir efectivamente la finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional.

8. El artículo 1o. de la Constitución General, en su último párrafo, señala:

"Artículo 1o.

"...

"Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las 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."

9. Así, considero que la Constitución prohíbe la distinción injustificada o la restricción del derecho a acceder a determinado cargo o profesión basadas en categorías sospechosas (antecedentes penales o de condena, sujeción a procesos judiciales, entre otras) si éstas no sobrepasan un escrutinio estricto.

¹ Ver por ejemplo el amparo en revisión 202/2013, resuelto por la Primera Sala en su sesión del veintiséis de junio de dos mil trece.



10. Estimo que, en el presente caso, exigir el requisito referido *supra* constituye una diferencia de trato injustificada a partir de la condición social de una persona que pretende acceder a un cargo público; además puede resultar en una clara afectación a su dignidad humana.
11. Así voté, por ejemplo, en la acción de inconstitucionalidad 107/2016, fallada por el Tribunal Pleno el veintitrés de enero de dos mil veinte, donde se invalidó el requisito de no contar con antecedentes penales para acceder a cargos municipales.
12. Por tanto, si bien coincido con la invalidez de la norma, lo hago bajo razones diversas aquí expresadas.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 259/2020, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 4 de marzo de 2022 a las 10:07 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 11, Tomo I, marzo de 2022, página 842, con número de registro digital: 30419.

VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA EN RELACIÓN CON LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 87/2021, PROMOVIDA POR LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS Y RESUELTA POR EL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN EN SESIÓN DE VEINTISIETE DE SEPTIEMBRE DOS MIL VEINTIDÓS.

1. En sesión de veintisiete de septiembre de dos mil veintidós, el Tribunal Pleno, al resolver la acción de inconstitucionalidad 87/2021 declaró la invalidez de la porción "*por nacimiento*" de la fracción I del artículo 20 de la Ley Orgánica del Tribunal Unitario de Justicia Penal para Adolescentes del Estado de Morelos (considerando VI.2), así como de la porción "*no haber sido condenado por sentencia firme por delito grave intencional*" de la fracción VII del artículo 20 de la Ley Orgánica del Tribunal Unitario de Justicia Penal para Adolescentes del Estado de Morelos (considerando VI.4), por unanimidad de diez votos el primero y mayoría de nueve votos el segundo.
2. La mayoría sostuvo que su inconstitucionalidad de la porción impugnada de la fracción I deriva de que los Congresos Locales no están facultados para



prever en sus legislaciones el requisito de ser persona mexicana por nacimiento para ocupar cargos públicos. En cuanto a la fracción VII, la decisión de la mayoría determinó que si bien, la porción normativa impugnada contiene un trato diferenciado entre las personas que han sido condenadas en sentencia firme por delito grave y aquellas que no han sido sancionadas de ese modo, la medida se debe analizar bajo un *test* de mera razonabilidad.

3. Si bien, voté a favor de la propuesta, considero que la metodología de adjudicación constitucional adecuada es la aplicación de un escrutinio estricto, como también lo sostuve en los votos concurrentes que formulé para las acciones de inconstitucionalidad 50/2021 y 275/2020. No concuerdo con que se haya utilizado una metodología de escrutinio ordinario, por medio de un mero *test* de razonabilidad.
4. Por tratarse de normas que inciden directamente sobre derechos humanos, como lo es el derecho a la igualdad, es inadecuado emplear un *test* de escrutinio ordinario. He sostenido que el escrutinio ordinario es aquel que se debe realizar en los asuntos en los que no se incide de manera directa sobre los derechos humanos y exista un amplio margen de acción y apreciación para la autoridad desde el punto de vista normativo. Así, el escrutinio estricto se actualiza cuando en el caso se involucre: a) categorías sospechosas detalladas en el artículo 1o. de la Constitución General; b) se afecten derechos humanos reconocidos por el propio texto constitucional y/o por tratados internacionales; o, c) se incida directamente sobre la configuración legislativa que la Constitución General prevé de manera específica para la actuación de las autoridades de los distintos niveles de gobierno.
5. Por lo tanto, si bien coincido con la invalidez de la norma, lo hago porque los requisitos impugnados no superan un *test* de escrutinio estricto.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 87/2021, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 13 de enero de 2023 a las 10:14 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 21, Tomo I, enero de 2023, página 715, con número de registro digital: 31180.

VOTO CONCURRENTES QUE FORMULA EL MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA EN RELACIÓN CON LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD



153/2021, RESUELTA POR EL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN EN SU SESIÓN DE VEINTISÉIS DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL VEINTIDÓS.

1. En la presente acción de inconstitucionalidad 153/2021, el Tribunal Pleno determinó la invalidez de los artículos 71, párrafo cuarto, fracción V y 76, párrafo tercero, fracción IV, de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Oaxaca, reformados mediante el Decreto Número 2637, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dieciocho de septiembre de dos mil veintiuno.
2. Para llegar a esta conclusión, la sentencia utiliza una metodología basada en un test de mera razonabilidad. Si bien voté a favor de la propuesta, pues considero que las normas sí son violatorias del principio de igualdad, estimo que la metodología de adjudicación constitucional adecuada es la aplicación de un escrutinio estricto.
3. He sostenido que un escrutinio ordinario se realiza por el Juez Constitucional en los asuntos en que no se incide de manera directa sobre los derechos humanos y exista un amplio margen de acción y apreciación para la autoridad desde el punto de vista normativo. Mientras que un test de escrutinio estricto se actualiza cuando en el caso se involucre: a) categorías sospechosas detalladas en el artículo 1o. de la Constitución General; b) se afecten derechos humanos reconocidos por el propio Texto Constitucional y/o por tratados internacionales; o, c) se incida directamente sobre la configuración legislativa que la Constitución General prevé de manera específica para la actuación de las autoridades de los distintos niveles de gobierno.¹
4. Un test de escrutinio estricto implica analizar lo siguiente:
 - a. Si la distinción basada en la categoría sospechosa cumple con **una finalidad imperiosa**. No debe exigirse simplemente que se persiga una finalidad constitucionalmente admisible, debe perseguir un objetivo constitucionalmente importante, es decir, proteger un mandato de rango constitucional.

¹ Ver por ejemplo el amparo en revisión 202/2013, resuelto por la Primera Sala en su sesión del veintiséis de junio de dos mil trece.



- b. Si la distinción legislativa está **estrechamente vinculada** a esa finalidad constitucionalmente imperiosa ("totalmente encaminada a la consecución de la finalidad, sin que se considere suficiente que esté potencialmente conectada con tales objetivos").
- c. La **distinción legislativa debe ser la medida menos restrictiva** posible para conseguir efectivamente la finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional.
5. El artículo 1o. de la Constitución General, en su último párrafo, señala:

"Artículo 1o.

"...

"Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las 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."

6. Así, considero que la Constitución prohíbe la distinción injustificada o la restricción del derecho a acceder a determinado cargo o profesión basadas en categorías sospechosas (antecedentes penales o de condena, sujeción a procesos judiciales, entre otras) si éstas no sobrepasan un escrutinio estricto.
7. Estimo que, en el presente caso, exigir requisitos como *no haber sido sancionado o sancionada administrativamente, con suspensión en el ejercicio de la función pública o con destitución o inhabilitación para el ejercicio de la función pública federal o estatal* para ser visitador o visitadora o contralor interno en el Consejo de la Judicatura del Poder Judicial de Oaxaca, constituyen una diferencia de trato injustificada a partir de la condición social de una persona que pretende acceder a un cargo público; además puede resultar en una clara afectación a su dignidad humana.
8. Así voté, por ejemplo, en la acción de inconstitucionalidad 107/2016, fallada por el Tribunal Pleno el veintitrés de enero de dos mil veinte, donde se invalidó el requisito de no contar con antecedentes penales para acceder a cargos municipales.
9. Por tanto, si bien coincido con la invalidez de la norma, lo hago bajo razones diversas aquí expresadas.



Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 153/2021, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 9 de diciembre de 2022 a las 10:21 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 20, Tomo I, diciembre de 2022, página 30, con número de registro digital: 31130.

VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA EN RELACIÓN CON LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 23/2022, RESUELTA POR EL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN EN SU SESIÓN DE VEINTISIETE DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL VEINTIDÓS.

1. En la presente acción de inconstitucionalidad 23/2022, el Tribunal Pleno determinó la invalidez del artículo 21, fracciones VI, en su porción normativa "y no haber sido condenado por delito doloso", y X, en su porción normativa "delito doloso que le imponga pena de prisión. Tratándose de", de la Ley Orgánica del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Michoacán de Ocampo, expedida mediante el Decreto Número 60, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el treinta de diciembre de dos mil veintiuno y, por extensión, la del artículo 148, párrafo último, en su porción normativa "y no haya sido condenado por delito doloso", de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo.
2. Para llegar a esta conclusión, la sentencia utiliza una metodología basada en un test de mera razonabilidad. Si bien voté a favor de la propuesta, pues considero que las normas sí son violatorias del principio de igualdad, estimo que la metodología de adjudicación constitucional adecuada es la aplicación de un escrutinio estricto.
3. He sostenido que un escrutinio ordinario, se realiza por el Juez constitucional en los asuntos en que no se incide de manera directa sobre los derechos humanos y exista un amplio margen de acción y apreciación para la autoridad desde el punto de vista normativo. Mientras que un test de escrutinio estricto se actualiza, cuando en el caso se involucre: a) categorías sospechosas detalladas en el artículo 1o. de la Constitución General; b) se afecten derechos humanos reconocidos por el propio Texto Constitucional y/o por tratados internacionales o, c) se incida directamente sobre la configuración legislativa que



la Constitución General prevé de manera específica para la actuación de las autoridades de los distintos niveles de gobierno.¹

4. Un test de escrutinio estricto implica analizar lo siguiente:
 - a. Si la distinción basada en la categoría sospechosa cumple con **una finalidad imperiosa**. No debe exigirse simplemente que se persiga una finalidad constitucionalmente admisible, debe perseguir un objetivo constitucionalmente importante, es decir, proteger un mandato de rango constitucional.
 - b. Si la distinción legislativa está **estrechamente vinculada** a esa finalidad constitucionalmente imperiosa (totalmente encaminada a la consecución de la finalidad, sin que se considere suficiente que esté potencialmente conectada con tales objetivos).
 - c. La **distinción legislativa debe ser la medida menos restrictiva** posible para conseguir efectivamente la finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional.
5. El artículo 1o. de la Constitución General, en su último párrafo, señala:

"Artículo 1o.

"...

"Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las 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."
6. Así, considero que la Constitución prohíbe la distinción injustificada o la restricción del derecho a acceder a determinado cargo o profesión basadas en categorías sospechosas (antecedentes penales o de condena, sujeción a procesos judiciales, entre otras) si éstas no sobrepasan un escrutinio estricto.
7. Estimo que, en el presente caso, exigir los requisitos ya referidos, constituyen una diferencia de trato injustificada a partir de la condición social de una per-

¹ Ver por ejemplo el amparo en revisión 202/2013, resuelto por la Primera Sala en su sesión del veintiséis de junio de dos mil trece.



sona que pretende acceder a un cargo público; además puede resultar en una clara afectación a su dignidad humana.

8. Así voté, por ejemplo, en la acción de inconstitucionalidad 107/2016, fallada por el Tribunal Pleno el veintitrés de enero de dos mil veinte, donde se invalidó el requisito de no contar con antecedentes penales para acceder a cargos municipales.
9. Por tanto, si bien coincido con la invalidez de la norma, lo hago bajo razones diversas aquí expresadas.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 23/2022, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 20 de enero de 2023 a las 10:21 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 21, Tomo I, enero de 2023, página 612, con número de registro digital: 31202.

VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL MINISTRO ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 153/2021, PROMOVIDA POR LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.

En sesión de veintiséis de septiembre de dos mil veintidós, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 153/2021, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra de los artículos 71, párrafo cuarto, fracción V y 76, párrafo tercero, fracción IV, de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Oaxaca, reformada mediante Decreto No. 2637, publicado en el Periódico Oficial de esa entidad federativa el dieciocho de septiembre de dos mil veintiuno.

Durante la discusión, manifesté no estar de acuerdo con algunas de las consideraciones del estudio de fondo, por lo que a continuación expondré las razones que sustentan mi voto.

a) Fallo mayoritario

La sentencia declara la invalidez de los artículos 71, párrafo cuarto, fracción V y 76, párrafo tercero, fracción IV, de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado



de Oaxaca,¹ sobre la base de un test de razonabilidad –como en la acción de inconstitucionalidad 111/2019–²; concluyendo que resultan irrazonables y desproporcionales, por ser sobreinclusivos, al no precisar si la sanción administrativa fue impuesta por una falta grave o no grave, por una conducta dolosa o culposa, de forma reciente o hace tiempo, ni si continúa vigente o ya fue cumplida.

b) Razones del voto concurrente

Coincido con la invalidez de las normas impugnadas y la metodología que se emplea para tal efecto, conforme a la cual se determina que el requisito consistente en no haber sido sancionado administrativamente con suspensión en el ejercicio de la función pública o con destitución o inhabilitación para el ejercicio de la función pública federal o estatal, no supera un escrutinio ordinario de razonabilidad, al no tener una relación estrecha con la configuración de un perfil inherente al tipo de funciones a desempeñar como visitador o contralor en el Poder Judicial del Estado de Oaxaca; por no incidir en una categoría sospechosa por la que deba someterse a un escrutinio estricto.

No obstante, considero que la sentencia no desarrolla como tal el test de razonabilidad, a efecto de advertir que, aunque las normas persiguen un fin legítimo, relacionado con el establecimiento de ciertas calidades para acceder a dichos puestos –en términos del artículo 35, fracción VI, constitucional–³, no

¹ Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Oaxaca

"Artículo 71. ...

Para ser visitadora o visitador se requiere:

" ...

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

"Artículo 76. ...

"Para ser titular de contraloría se requiere:

" ...

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

² Resuelta en sesión de veintiuno de julio de dos mil veinte, en este punto, por mayoría de diez votos; en contra la Ministra Piña Hernández.

³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

"Artículo 35. Son derechos de la ciudadanía:

" ...



son adecuadas, por sobreinclusivas, al excluir por igual y genéricamente a cualquier persona que haya sido sancionada administrativamente (con suspensión, destitución o inhabilitación), por cualquier motivo y en cualquier momento, sin distinguir si la sanción ya fue cumplida.

De igual forma, estimo que la resolución debió citar como apoyo sólo la parte aplicable de la acción de inconstitucionalidad 300/2020, relativa al estudio del artículo 81, fracción VII, en la porción normativa "ni haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como servidor público"⁴ –no la relativa a las fracciones II, en la porción normativa "y no haber sido condenado por delito doloso que amerite pena de prisión por más de un año", V y VII, en la porción normativa "ni estar sujeto a procedimiento de responsabilidad administrativa federal o local en términos de las normas aplicables", del mismo precepto– y otros precedentes aplicables, como la acción de inconstitucionalidad 125/2019.⁵

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 153/2021, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 9 de diciembre de 2022 a las 10:21 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 20, Tomo I, diciembre de 2022, página 30, con número de registro digital: 31130.

VOTO CONCURRENTES QUE FORMULA EL MINISTRO ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 175/2021, PROMOVIDA POR LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.

En sesión pública celebrada el veintiséis de septiembre de dos mil veintidós, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 175/2021, en la que declaró la invalidez, entre otras cuestiones, del artículo 62 Bis, fracción III, en la porción normativa "*y no haber sido condenado por delito doloso que amerite pena de prisión*" de la Ley Número

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

⁴ Resuelta en sesión de dieciocho de enero de dos mil veintidós, en este punto, por mayoría de nueve votos; en contra la Ministra Piña Hernández y el Ministro Pérez Dayán.

⁵ Resuelta en sesión de quince de abril de dos mil veintiuno, por unanimidad de diez votos.



207 de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Guerrero,¹ la cual exigía como requisito para ser titular del órgano interno de control del Instituto de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales del Estado de Guerrero, el no haber sido condenado por delito doloso que amerite pena de prisión, ya que vulnera el principio de igualdad.

Formulo este voto concurrente ya que, si bien, coincido con la invalidez de este requisito, no estoy de acuerdo con la metodología implementada en la sentencia. Al tratarse de una categoría sospechosa tuvo que haberse implementado un test de escrutinio estricto.

I. Criterio mayoritario

El Tribunal Pleno declaró la inconstitucionalidad del artículo 62 Bis, fracción III, en la porción normativa "*y no haber sido condenado por delito doloso que amerite pena de prisión*" de la Ley Número 207 de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Guerrero, ya que este requisito transgrede el derecho a la igualdad.

Así, la mayoría del Pleno determinó que este requisito no supera las gradas del escrutinio ordinario de igualdad. De esta forma, se señaló que la medida persigue un fin constitucionalmente legítimo: establecer determinadas calidades que brinden el perfil idóneo para desempeñarse con eficiencia y eficacia en la función pública encomendada.

Sin embargo, la sentencia concluye que la medida no resulta adecuada, ya que no hay una relación directa entre la misma y el fin constitucionalmente válido. Es decir, que la norma excluye genéricamente a cualquier persona condenada por la comisión de un delito doloso, aun cuando ello no se relacione directamente con la función a desempeñar. Por tanto, se determinó que el requisito es inconstitucional por vulnerar el derecho a la igualdad.

¹ **Ley Número 207 de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Guerrero**

"Artículo 62 Bis. Para ser titular del órgano interno de control se deberán cubrir los siguientes requisitos:

"...

"III. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito doloso que amerite pena de prisión; ..."



II. Razones del disenso

Al respecto, formulo este voto concurrente, toda vez que, si bien coincido con que dicho requisito viola el derecho de igualdad y no discriminación, no comparto la metodología con la que se alcanzó esta conclusión. Ello, pues como lo he sostenido en diversos precedentes,² este tipo de disposiciones comportan una distinción basada en una categoría sospechosa: *las personas que han compurgado una pena y buscan reintegrarse a la sociedad*.³ Por ello, este tipo de requisitos deben ser sometidos a un escrutinio estricto y no a un escrutinio ordinario, como sostuvo la mayoría.

Como lo he señalado en diversos votos –por ejemplo, en las acciones de inconstitucionalidad 107/2016,⁴ 157/2017,⁵ 85/2018,⁶ 86/2018,⁷ 108/2020,⁸ 117/2020,⁹ 50/2021¹⁰ y 259/2020¹¹– los antecedentes penales deben ser considerados una categoría sospechosa, pues si bien el texto del artículo 1o. constitucional no contempla expresamente a las personas que han compurgado una pena como una categoría que justifique una presunción de inconstitucionalidad, la Constitución 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 quienes hayan cumplido una pena y busquen reintegrarse en la sociedad constituyen un grupo

² Así lo sostuve en en las acciones de inconstitucionalidad 107/2016, 157/2017, 85/2018, 86/2018, 50/2019, 83/2019, 108/2020, 117/2020, 118/2020, 259/2020 y 50/2021.

³ En efecto, en la discusión de las acciones de inconstitucionalidad 107/2016, 85/2018, 86/2018 y 50/2021, sostuve que las personas con antecedentes penales estaban protegidas por el artículo 1o. constitucional, por lo que exigir no tenerlos para acceder a un cargo público debía ser analizado bajo un test de escrutinio estricto. Pero adicionalmente, en el voto concurrente en la AI. 50/2019, señaló que la categoría sospechosa involucrada en el requisito de no haber sido condenado por delito intencional para ocupar el cargo de comisario municipal es el de las personas que han compurgado una pena y buscan reintegrarse a la sociedad.

⁴ Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de veintitrés de enero de dos mil veinte.

⁵ Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de veintitrés de julio de dos mil veinte.

⁶ Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de veintisiete de enero de dos mil veinte.

⁷ Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de veintisiete de enero de dos mil veinte.

⁸ Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de diecinueve de abril de dos mil veintiuno.

⁹ Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de veinte de abril de dos mil veintiuno.

¹⁰ Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de diecisiete de agosto de dos mil veintiuno.

¹¹ Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de treinta de noviembre de dos mil veintiuno.



especialmente vulnerable a sufrir discriminación¹² en la medida en la que enfrentan obstáculos diferenciados para participar en la vida política y social, únicamente por haber estado en reclusión.¹³ Estos obstáculos son el reflejo de un proceso de estigmatización que se origina en el castigo penal, pero perdura más allá de la cárcel.

En este sentido, las normas jurídicas que prohíben categóricamente a este grupo de personas acceder a un cargo público, corren un riesgo muy significativo de excluirlas de participar en la vida pública de la comunidad de manera injustificada, robusteciendo el estigma social que padecen, reduciendo su identidad a la de individuos que estuvieron privados de su libertad y marginando el resto de las virtudes y capacidades que poseen. Por ello, las personas que han sido condenadas por la comisión de delitos en este contexto deben considerarse una categoría sospechosa en términos del artículo 1o. de la Constitución General.

Cabe hacer mención que, reconocer a este grupo de personas como una categoría sospechosa, permite visibilizar la situación de vulnerabilidad que enfrentan las personas que han 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.

Así las cosas, partiendo de la base que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido reiteradamente 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, considero que la resolución debió apegarse a dicha metodología para evaluar esta porción normativa.

De esta forma, la sentencia debió verificar si la medida: **(1)** persigue una *finalidad constitucionalmente imperiosa*; **(2)** está *estrechamente vinculada* con

¹² Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Los Derechos Humanos y las Prisiones: Manual de Capacitación en Derechos Humanos para Funcionarios de Prisiones, Naciones Unidas, Nueva York y Ginebra, Serie No. 11, 2004, pág. 168.

¹³ México Evalúa, La cárcel en México: ¿para qué?, págs. 23-24.



dicha finalidad; y, **(3)** se trata de la *medida menos restrictiva* para conseguir la finalidad.¹⁴

Así, la medida persigue un *fin constitucionalmente imperioso*. En efecto, el Congreso del Estado de Guerrero señaló que los requisitos impuestos para poder acceder al cargo de titular del órgano interno de control del Instituto de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales de esa entidad atienden a la exigencia de la idoneidad del cargo, toda vez que ejercerá funciones dentro del sistema de responsabilidades administrativas y combate a la corrupción.

En este sentido, es posible afirmar que la medida busca que los funcionarios públicos cumplan con los fines establecidos en el artículo 134 constitucional.¹⁵ Esto es, tener órganos internos de control dentro de los poderes que cumplan con los principios de mérito y capacidad que, a su vez, se derivan de los artículos 35, fracción VI y 123, apartado B, fracción VII, de la Constitución General.¹⁶

¹⁴ Al respecto véase la tesis jurisprudencial 1a./J. 87/2015 (10a.) de la Primera Sala, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 25, diciembre de 2015, Tomo I, página 109, «con número de registro digital: 2010595», de rubro: "CONSTITUCIONALIDAD DE DISTINCIONES LEGISLATIVAS QUE SE APOYAN EN UNA CATEGORÍA SOSPECHOSA. FORMA EN QUE DEBE APLICARSE EL TEST DE ESCRUTINIO Estricto."

¹⁵ **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

"**Artículo 134.** ... Los resultados del ejercicio de dichos recursos serán evaluados por las instancias técnicas que establezcan, respectivamente, la Federación y las entidades federativas, con el objeto de propiciar que los recursos económicos se asignen en los respectivos presupuestos en los términos del párrafo precedente. Lo anterior, sin menoscabo de lo dispuesto en los artículos 26, apartado C, 74, fracción VI y 79 de esta Constitución. ..."

"El manejo de recursos económicos federales por parte de las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se sujetará a las bases de este artículo y a las leyes reglamentarias. La evaluación sobre el ejercicio de dichos recursos se realizará por las instancias técnicas de las entidades federativas a que se refiere el párrafo segundo de este artículo. ..."

¹⁶ **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

"**Artículo 35.** Son derechos de la ciudadanía: ... **VI.** Poder ser nombrado para cualquier empleo o comisión del servicio público, teniendo las calidades que establezca la ley; ..."

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

"El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán: ... **B.** Entre los Poderes de la Unión y sus trabajadores: ... **VII.** La designación del personal se hará mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes. El Estado organizará escuelas de administración pública; ..."



Así como también busca cumplirse con los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia contenidos en los artículos 109 y 134 constitucionales.¹⁷

No obstante, la medida no está estrechamente vinculada con la finalidad imperiosa, ya que resulta en extremo sobreinclusiva. Ello, pues la prohibición no distingue entre bienes jurídicos tutelados, la temporalidad entre la comisión del delito y el momento en que se aspira a ocupar el cargo en cuestión. La norma tampoco permite distinguir los casos en que la comisión de un delito doloso efectivamente revele la falta de idoneidad de una persona para ocupar el cargo público y, por ende, excluye de forma anticipada a una gran cantidad de personas con antecedentes penales que, al momento de la designación, podrían contar con las aptitudes y requisitos necesarios para ejercer el cargo de titular del órgano interno de control.

En efecto, al no hacer ninguna distinción particular, la norma resulta tan amplia que excluye a numerosas personas que pudieron haber sido condenadas por algún "*delito doloso que amerite pena de prisión*" en cualquier momento de sus vidas, o por algún delito contra bienes jurídicos que no se relacionen con el cargo que buscan ocupar.

Por tanto, la porción normativa "*y no haber sido condenado por delito doloso que amerite pena de prisión*" prevista como requisito para ocupar el cargo de titular del órgano interno de control del Instituto de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales del Estado de Guerrero, es excesivamente amplia para lograr los objetivos constitucionalmente relevantes perseguidos por el legislador. Así, la medida resulta claramente sobreinclusiva, por lo que no se encuentra estrechamente relacionada con el fin constitucional que se persigue y, por tanto, resulta inconstitucional. Lo anterior, sin

¹⁷ **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

"Artículo 109. Los servidores públicos y particulares que incurran en responsabilidad frente al Estado, serán sancionados conforme a lo siguiente: ... **III.** Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones. ..."

"Artículo 134. Los recursos económicos de que dispongan la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados. ..."



que resulte necesario correr la última grada del test, dado que basta comprobar que no cumple con alguna de las tres gradas para determinar la inconstitucionalidad de la medida.

Por las razones mencionadas, el requisito de *no haber sido condenado por delito doloso* para acceder a cargos públicos es violatorio del derecho a la igualdad y no discriminación, al no superar el test de escrutinio estricto.

* * *

En suma, concuerdo con la invalidez del requisito de *no haber sido condenado por delito doloso* para ser titular del órgano interno de control del Instituto de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales del Estado de Guerrero; no obstante, considero que tuvo que haberse analizado mediante un test de escrutinio estricto y no un test ordinario de igualdad, al estar involucrada una categoría sospechosa.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 175/2021, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 25 de noviembre de 2022 a las 10:36 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 19, Tomo I, noviembre de 2022, página 483, con número de registro digital: 31081.

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

VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL MINISTRO JAVIER LAYNEZ POTISEK EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 88/2020.

En sesión de veinticuatro de septiembre del dos mil veinte, el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró la invalidez de ciertos artículos de diversas leyes de ingresos municipales del Estado de Guanajuato, por violar el derecho de acceso a la información pública, así como diversos principios de justicia tributaria.

Respetuosamente, no comparto la decisión respecto de la legitimación procesal activa de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y las causas de



improcedencia, pues mi voto ha sido consistente en desconocer legitimación procesal activa a dicho órgano cuando pretenda impugnar normas por violación a, entre otros, los principios de justicia tributaria y reconocerla únicamente en casos en que proponga verdaderas violaciones a derechos humanos.

En esta ocasión, considero que los conceptos de invalidez relacionados con las normas que prevén tributos por alumbrado público no se vinculan directamente con violaciones a Derechos Humanos, sino con la materia tributaria. Además, estimo que no les son aplicables los criterios de este Tribunal Pleno sobre tributos por alumbrado público, pues en este caso no se discute si el tributo en realidad grava el consumo de energía eléctrica o el servicio proporcionado por el Municipio, sino que se propone un tema de legalidad tributaria, ya que a juicio de la promovente las normas impugnadas permiten que la Tesorería Municipal determine la época de pago del tributo. Por tanto, al no existir precedentes o jurisprudencia que sea aplicable al caso, considero que la Comisión carece de legitimación procesal activa para impugnar las normas vinculadas con el tributo por alumbrado público.

En cuanto al fondo, si bien comparto la conclusión asumida por el Tribunal Pleno en el apartado A. *Derecho de acceso a la información pública*, respecto a la inconstitucionalidad de las normas controvertidas, me aparto de las consideraciones expuestas en el párrafo nonagésimo, en el que se considera como parámetro de constitucionalidad la Ley Federal de Derechos, pues se afirma que la última es un referente de los montos de las cuotas aplicables. Consecuentemente, siguiendo al criterio plasmado en la ejecutoria, si alguna ley de ingresos municipal prevé una cuota mayor a la ahí prevista, sería inconstitucional. No comparto esa consideración, pues estimo que la inconstitucionalidad de las cuotas que prevén las distintas leyes de ingresos municipales deriva de la violación al artículo 6o. constitucional y los principios que reconoce relativos a la gratuidad del acceso a la información, no así del contenido de la Ley Federal de Derechos.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 88/2020, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 20 de agosto de 2021 a las 10:28 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 4, Tomo II, agosto de 2021, página 2337, con número de registro digital: 30038.



VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL MINISTRO JAVIER LAYNEZ PO-TISEK EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 109/2020.

En las sesiones que se celebraron el trece, diecisiete y dieciocho de enero de dos mil veintidós, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación discutió y resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro en que se discutió la constitucionalidad del artículo 68 de la Ley de Salud del Estado de Yucatán. Dicho precepto dispone en su último párrafo que las acciones de información y orientación educativa en relación con la salud reproductiva y la planeación familiar que se otorgue en las comunidades indígenas deberán proporcionarse en español y en lengua maya.

La acción de inconstitucionalidad se presentó por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos por considerar que la porción normativa controvertida resultaba discriminatoria y contraria al derecho de igualdad, salud y acceso a la información, al no contemplar que hay personas en la entidad federativa que hablan otras lenguas indígenas (además de la lengua maya). Ello, argumentó la accionante, obstaculiza el acceso a la información relacionada con el ejercicio de su derecho a la salud, específicamente a su salud reproductiva y planeación familiar.

El Pleno discutió: 1) si la norma debía ser consultada con las personas y comunidades indígenas de la región; 2) si la norma debía declararse inválida por vulnerar los derechos señalados; y, 3) si en los efectos se debía contemplar una obligación al legislador en el sentido de llevar a cabo una investigación o una consulta antes de emitir de nueva cuenta la legislación respectiva.

En la sesión expresé mi disenso con la mayoría porque considero que el legislador sí estaba obligado a llevar una consulta previa a personas y comunidades indígenas y afroamericanas de Yucatán, y ello impactó el sentido de mi voto respecto de la segunda y tercera cuestión discutidas. En este voto expondré porqué, a mi parecer, sí se actualiza la obligación de consulta y trataré de responder a las cuestiones que fueron expresadas por mis colegas de la mayoría en las sesiones respectivas.

Como lo ha sostenido este Tribunal Pleno en diversos precedentes,¹ el derecho de consulta se desprende de una lectura sistemática de los artículos 1o., primer

¹ Por ejemplo, controversia constitucional 32/2012, acción de inconstitucionalidad 83/2015 y sus acumuladas 86/2015, 91/2015 y 98/2015, acción de inconstitucionalidad 84/2016, acción de inconstitucionalidad 151/2017, acción de inconstitucionalidad 15/2017 y acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017, acción de inconstitucionalidad 108/2019 y su acumulada 118/2019.



párrafo, y 2o. constitucionales, así como los diversos 6 y 7 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Pueblos y Comunidades Indígenas y Tribales en Países Independientes. Bajo esta tesis, el Pleno ha destacado que dicha consulta debe ser previa, libre, informada, culturalmente adecuada y de buena fe, con la finalidad de llegar a un acuerdo.

La doctrina de este Máximo Tribunal ha sido consistente en señalar que el legislador tiene la obligación de consultar a los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas antes de adoptar cualquier tipo de acción o medida susceptible de afectar directamente los derechos o intereses de este sector de la población. Esta línea argumentativa parte de una premisa clara: los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas deben ser escuchados en virtud de que sólo ellos se encuentran en condiciones de valorar qué medidas u acciones pueden beneficiarles o en su defecto perjudicarles.

Está lógica no sólo atiende a la necesidad de reconocer el derecho de que los grupos que históricamente han sido relegados de las decisiones que les impactan participen directamente en éstas y tengan voz y voto al respecto, sino que tiene además el propósito de generar beneficios sociales en tanto que asegura que las medidas que se adoptan para implementar derechos que tienen las personas indígenas o que van a tener un impacto diferenciado en ellas, sean útiles y efectivas. De ahí la conveniencia de que las comunidades expresen sus inquietudes, con la intención de que el legislador, en específico, y el Estado, en general, puedan adoptar medidas y acciones óptimas al tiempo que sean respetuosas de los usos y costumbres de las personas y comunidades indígenas y afroamericanas.

Para mí, asumir una posición distinta que obvie los efectos y beneficios de la consulta representa una actitud paternalista por parte del Estado y supone una posición contraria a lo que la mayoría de este Alto Tribunal ha sostenido en los últimos años en torno a la consulta.

Establecido lo anterior, la posición mayoritaria del Pleno determinó que la disposición normativa no podía interpretarse como la imposición de una medida o una afectación directa a la población indígena, pues se trata del cumplimiento de una obligación Estatal, a saber, el acceso a la información en materia de salud.

Bajo esta línea argumentativa, se afirmó que en el asunto en concreto no se cuestionaba si debía o no realizarse esta labor informativa sino cómo sería realizada;



incluso a juicio de algunos integrantes de la mayoría, de realizarse la consulta ésta podría carecer de contenido, a menos que se cuestionara el cumplimiento mismo de la obligación.

En mi opinión, es incorrecto asumir que el cumplimiento de una obligación constitucional debe entenderse como una justificación válida para omitir otra, a saber, la obligación de consulta. Ciertamente es, como lo expresaron algunos de mis colegas, que no podría consultarse si se cumple o no se cumple con una obligación. Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ya ha dicho en diversos precedentes² que los derechos humanos no son disponibles para los Estados y mucho menos para una consulta. Pero lo que indudablemente se tiene que consultar es la modalidad en la que se va a cumplir con una obligación constitucional o convencional. Si estamos de acuerdo en que la consulta es un requisito ineludible para asegurar la pertinencia y calidad de todas las acciones encaminadas a asegurar el pleno goce de los derechos de pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, entonces no podemos sostener lo que la mayoría argumentó para negar el derecho a la consulta.

De hecho, asumir que nosotros podemos conocer *a priori* cual va a ser la respuesta de las personas consultadas, confirma esta postura paternalista. ¿Sobre qué versaría la consulta? Pues justamente sobre qué debe hacer el Estado para que la información y educación relacionadas con la salud reproductiva y la planeación familiar pueda llegar de manera efectiva a las personas indígenas. ¿Sobre qué se va a dialogar? Sobre cómo este tipo de programas pueden impactar en los usos y costumbres de las comunidades, sobre las consideraciones que debe tener el legislador, y verificar si la traducción en tal o cual lengua indígena es suficiente para que de hecho se cumpla con la obligación constitucional y convencional en cuestión. Ni nosotros ni el legislador tenemos esta información, y justamente por eso era y es necesaria la consulta.

Incluso, el sólo hecho de que la norma haya sido identificada como subinclusiva por ignorar la multiplicidad de lenguas que se hablan en la entidad federativa, no hace más que subrayar la necesidad de establecer canales de comunicación entre el legislador con los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, pues probablemente, de haberse realizado la consulta, no solamente se hubiera contemplado el amplio espectro de diversidad lingüística en la entidad federativa, sino que también hubiera sido posible definir la

² Por ejemplo, en la acción de inconstitucionalidad 15/2017 y acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017.



forma de hacer más accesible la educación y/o información en materia de planificación familiar, más allá de la traducción a ciertas lenguas.

Finalmente, me preocupa este precedente para efectos de los asuntos que decidamos en el futuro, pues con el criterio fijado, el derecho a la consulta se convertiría en letra muerta, al menos para el caso de las medidas legislativas del Estado. Todos los asuntos que hemos visto en torno a esta obligación, tanto de personas con discapacidad como de comunidades indígenas, han derivado de acciones tendientes a cumplir con otras obligaciones constitucionales y convencionales, por ejemplo, las leyes locales y general de educación que buscaban implementar el derecho a la educación de estos dos grupos, o las leyes que buscan cumplir con la obligación convencional de inclusión y accesibilidad de personas con discapacidad, o las leyes electorales que buscan hacer efectivo el derecho de voto y participación política de las comunidades indígenas.

Para mí la obligación de consulta previa a personas y comunidades indígenas y afroamericanas es muy clara en cuanto a su mandato y tiene que hacerse en TODAS las medidas que afecten directamente a este grupo. Y en este caso, me parece que el impacto directo era muy claro, confirmado por la declaración de invalidez que sostuvo la mayoría.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 109/2020, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 8 de julio de 2022 a las 10:15 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 15, Tomo I, julio de 2022, página 990, con número de registro digital: 30774.

VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 85/2021.

En sesión del veinticinco de noviembre de dos mil veintiuno, el Tribunal Pleno resolvió la presente acción de inconstitucionalidad promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

En este asunto, se declaró la invalidez del artículo 46, fracción V, en su porción normativa "y no haber sido condenado por delito doloso", y fracción IX, de la



Ley Orgánica del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Puebla,¹ los cuales establecían que para acceder al cargo de director general del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Puebla se requería no haber sido condenado por delito doloso y no haber sido condenado mediante sentencia firme por delito doloso, cualquiera que haya sido la pena.

En síntesis, el Tribunal Pleno reconoció que la norma impugnada, vulneraba el principio de igualdad porque se excluía de manera genérica a cualquier persona que tuviera una condena por delito doloso, lo que se demostraba a partir de un escrutinio ordinario, tal y como había sido desarrollado en las acciones de inconstitucionalidad 107/2016, 86/2018, 50/2019, 108/2020, 119/2020, 184/2020 y 50/2021.

Si bien voté a favor del sentido del proyecto, considero que las normas impugnadas en el presente caso, al igual que las que han sido analizadas en los precedentes mencionados que exigen el no tener antecedentes penales para ocupar ciertos cargos públicos, inciden *prima facie* en una categoría sospechosa prohibida por el artículo 1o. constitucional y, por tanto, deben ser sometidas a un test de escrutinio estricto y no a uno ordinario.

Aun cuando es evidente que el artículo 1o. constitucional no contempla expresamente a las personas que han compurgado una pena como una categoría sospechosa que justifique una presunción de inconstitucionalidad, lo cierto es que esta norma no contempla un catálogo cerrado, sino que incluye "cualquier otra que atente contra la dignidad humana", dentro de las cuales es posible considerar a las personas con antecedentes penales, en la medida en que enfrentan obstáculos diferenciados para participar en la vida política y social, únicamente por haber estado en reclusión.

Considero que el hecho de que disposiciones de esta naturaleza excluyan *a priori* a todas las personas que hubieren cometido un delito doloso, sin atender a las circunstancias del caso concreto, impide considerar que la medida diseñada por el legislador cumpla con el requisito de estar estrechamente vinculada con el cumplimiento del fin constitucionalmente imperioso y, en consecuencia, por estos motivos es que las normas impugnadas debieron declararse inconstitucionales.

¹ "ARTÍCULO 46. Para poder ser designado como Titular de la Dirección General, deberá cumplir con lo siguiente: ...

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

"IX. No haber sido condenado(a) mediante sentencia firme por delito dolosos (sic), cualquiera que haya sido la pena, y"



En ese sentido, aun cuando me sumé al criterio aprobado por el Tribunal Pleno, a fin de lograr una votación más consolidada y en respeto a la metodología aceptada por la mayoría tanto en este asunto como en los precedentes sobre el mismo tema, mi reserva de criterio radica en lo que acabo de expresar 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 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 acción de inconstitucionalidad 85/2021, 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 I, mayo de 2022, página 758, con número de registro digital: 30560.

VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL MINISTRO JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 122/2020.

1. En sesión de trece de julio de dos mil veintiuno, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, promovida por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), demandando la invalidez de diversos preceptos de la Ley de Archivos para el Estado de Oaxaca, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el quince de febrero de dos mil veinte.
2. En la mayoría de los temas concordé con el sentido y las consideraciones de la sentencia; no obstante, tratándose de los temas: **1** (Parámetro de regularidad), **2** (Concerniente a algunas de las definiciones establecidas en la Ley de Archivos para el Estado de Oaxaca), **4** (Disposiciones relativas al Consejo Local de Archivos), **5** (La regulación atinente al Comité Técnico de Archivos del Estado de Oaxaca) y **6** (Disposiciones relativas al Archivo General del Estado de Oaxaca) aunque coincidí en términos generales con el sentido, disentí de algunas argumentaciones que explicaré a continuación.



TEMA 1. PARÁMETRO DE REGULARIDAD

I. Razones de la mayoría

3. En este tema, la sentencia retoma las consideraciones adoptadas por este Tribunal Pleno al resolver las acciones de inconstitucionalidad 101/2019 y 141/2019, para precisar que, aunque la reforma constitucional de siete de febrero de dos mil catorce facultó al Congreso de la Unión para emitir una ley general en materia de archivos, dicha situación no implicó una federalización total de la materia. Las entidades federativas quedaron en libertad de legislar, pero sujetos a los mandamientos previstos por la Ley General de Archivos y la Constitución Federal.

II. Razones del disenso

4. Voté a favor de la propuesta, separándome únicamente de los párrafos 34 a 37 y 61, ya que, como he señalado en las acciones de inconstitucionalidad 141/2019, 45/2016, 161/2017, 93/2021 y 232/2020, no concuerdo con la tesis aislada P. VII/2007, de rubro: "LEYES GENERALES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL." ni la tesis jurisprudencial P./J. 142/2001, de rubro: "FACULTADES CONCURRENTES EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO. SUS CARACTERÍSTICAS GENERALES.", en las que se afirma que las leyes generales son un supuesto de excepción a la cláusula residual establecida en el artículo 124 constitucional, y que implican una renuncia del Poder Revisor de la Constitución a su potestad distribuidora de atribuciones.
5. Desde mi perspectiva, prácticamente todas las materias en el orden jurídico mexicano cuentan actualmente con una ley denominada general¹ y considerar que, en todos esos casos, queda excluido el reparto constitucional de atribuciones, basado en el artículo 124, es contrario a lo dispuesto por la propia Constitución. Considero que la fracción XXIX del diverso 73 constitucional debe leerse, en la mayoría de sus letras y concretamente en la "T" que nos ocupa, como una delegación de ciertas funciones al legislador federal que en ningún caso hace inaplicable la cláusula residual ni conlleva una renuncia de facultades del Poder Reformador.
6. Ello es así, puesto que, en caso de que una facultad no sea distribuida por la ley general, ésta le correspondería a los Estados, conforme a la cláusula residual del 124, y el Poder Reformador puede, en cualquier momento, modificar la

¹ En este sentido, tampoco coincido con lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 119/2008.



distribución de competencias establecida en la ley general a través de una reforma constitucional.

TEMA 2. CONCERNIENTE A ALGUNAS DE LAS DEFINICIONES ESTABLECIDAS EN LA LEY DE ARCHIVOS PARA EL ESTADO DE OAXACA

I. Razones de la mayoría

7. En este tema, se determinó declarar la invalidez del artículo 4, fracción XXVII, impugnado, que prevé el concepto de "identidad digital", toda vez que genera una diferencia con el concepto de "*firma electrónica avanzada*" previsto por la Ley General de Archivos, lo que podría generar un desfase respecto de la forma de identificación electrónica y puede afectar la operación del Sistema Nacional.
8. Por otra parte, se declaró infundado el argumento relativo a que se debió incluir la definición del concepto "entes públicos" en la legislación impugnada tal y como lo hace la Ley General de Archivos en su artículo 4, fracción XXVI; lo anterior, al ser un concepto que sólo abunda sobre los sujetos obligados a nivel federal para señalar que tales entes deberán donar el desecho de papel generado por baja documental a la Comisión de Libros de Texto Gratuito.

II. Razones del disenso

9. En este tema, por un lado, concordé con que no existía la obligación de prever el concepto de "entes públicos" en la legislación local, replicando lo previsto en la Ley General de Archivos.
10. No obstante, no estuve de acuerdo con declarar la invalidez del artículo 4, fracción XXVII, impugnado, pues desde mi perspectiva, aunque la ley local se refiera al concepto de "identidad digital" en vez del de "firma electrónica avanzada", previsto en la ley general, esto no genera, en abstracto, una distorsión en el sistema, ni puede ser elemento para asumir que la simple diferencia conceptual puede generar un desfase o afectar la intercomunicación con el Sistema Nacional de Archivos.
11. Tal y como la sentencia señala, no existe un deber de identidad conceptual; además, los artículos 46 y 47 de la ley local² prevén claramente los alcances

² "**Artículo 46.** Los sujetos obligados que, por sus atribuciones, utilicen la identidad digital para realizar trámites o proporcionar servicios que impliquen la certificación de identidad del solicitante,



de la identidad digital en los mismos términos que la ley general y también se establece la obligación de proteger la validez de los documentos, los sistemas automatizados para la gestión documental, la administración de archivos y la identidad digital de la obsolescencia tecnológica.

TEMA 4. DISPOSICIONES RELATIVAS AL CONSEJO LOCAL DE ARCHIVOS

I. Razones de la mayoría

12. El Tribunal Pleno determinó declarar la invalidez total del artículo 65 de la Ley de Archivos para el Estado de Oaxaca, pues prevé una integración del Consejo de Archivos local que no es equivalente a la del Consejo Nacional, en violación del numeral 71, párrafo quinto, de la ley general.³
13. Medularmente se sostiene que la integración no es equivalente pues no incluye a los titulares de los órganos de gobierno local con atribuciones o funciones similares a las de los integrantes del Consejo Nacional.

II. Razones del disenso

14. En este tema, aunque concordé con el sentido de la sentencia, difiero con algunas consideraciones específicas.
15. Contrario a la sentencia, considero que, si bien la fracción III impugnada del artículo 65 se refiere a los consejeros representantes del Poder Ejecutivo Local, sin precisar quienes serán, me parece que la misma podía sujetarse a una interpretación conforme en la que los representantes a designar por parte del Ejecutivo Local deberían cumplir funciones similares a las Secretarías de Gobierno y de la Función Pública. Bajo esta interpretación conforme, la ley impugnada habría cumplido con el deber de equivalencia que establece la ley general.

generarán documentos de archivo electrónico con validez jurídica de acuerdo con la normativa aplicable y las disposiciones que para el efecto se emitan."

"Artículo 47. Los sujetos obligados deberán proteger la validez jurídica de los documentos de archivo electrónico, los sistemas automatizados para la gestión documental y administración de archivos y la identidad digital de la obsolescencia tecnológica mediante la actualización, de la infraestructura tecnológica y de sistemas de información que incluyan programas de administración de documentos y archivos, en términos de las disposiciones aplicables."

³ **"Artículo 71. ...**

"Las leyes de las entidades federativas desarrollarán la integración, atribuciones y funcionamiento de los sistemas locales equivalentes a las que esta ley otorga al Sistema Nacional."



16. Tampoco concuerdo con la conclusión de la sentencia de que la regulación de la integración del Consejo Local no guarda equivalencia pues no prevé como integrante a un representante del instituto de transparencia local. Lo anterior, pues el mismo sí queda comprendido en la fracción V del precepto impugnado como parte de los órganos constitucionales autónomos a nivel local.
17. Asimismo, no concuerdo con que los requisitos para ser nombrado director general del Archivo General de la Nación, y la prohibición para desempeñar otro cargo, previstos en el artículo 111 de la ley general resulten aplicables directamente a nivel local, y tampoco me parece que puedan ser concretizados en el reglamento interno. Como voté en la acción de inconstitucionalidad 141/2019, conforme a los numerales 35, fracción VI, de la Constitución Federal y 23 de la Convención Americana, los requisitos para poder acceder o ser nombrado en cualquier cargo público deben estar previstos por ley y no de manera reglamentaria.

TEMA 5. LA REGULACIÓN ATINENTE AL COMITÉ TÉCNICO DE ARCHIVOS DEL ESTADO DE OAXACA

I. Razones de la mayoría

18. El Tribunal Pleno determinó declarar la invalidez de los artículos 63, fracción II, 68, 69, en la porción normativa "los responsables de los archivos de los Poderes del Estado, responsables de los archivos de órganos autónomos, responsables de Centro de Documentación existentes en el Estado y por", 70, fracciones I, II y III, y 71, fracción I, de la Ley de Archivos local; y ordenar a la entidad federativa observar lo que se establece en el numeral 114 de la Ley General de Archivos tratándose de la integración, atribuciones y funcionamiento del Comité Técnico de Archivos del Estado, de forma similar a lo previsto a nivel nacional para el Consejo Técnico y Científico Archivístico.

II. Razones del disenso

19. Voté a favor de la propuesta en términos generales, separándome únicamente de la declaración de invalidez del artículo 71, fracción I, en el que se estableció que las funciones del Comité Técnico no pueden ser previstas en la ley local, sino que deben ser expedidas necesariamente y en su totalidad, por el Consejo local.
20. Ciertamente la ley general señala que, para el Consejo Técnico y Científico Archivístico, como órgano del Archivo General de la Nación, será el órgano de



gobierno del archivo quien emitirá los lineamientos de operación,⁴ y, además, se señala que operará conforme a los lineamientos aprobados por el Consejo Nacional.⁵

21. No obstante, debemos recordar que en este caso no se está frente a un deber de identidad, sino de equivalencia funcional, en este sentido, me parece que las atribuciones concedidas al Comité Técnico en el artículo 71, impugnado, aparte de ser acorde con la finalidad de dicho órgano, establecen una cláusula abierta para que sea el Consejo Local quien determine las atribuciones adicionales que tendrá y su forma de operar.
22. Es decir, me parece que las funciones de: **(i) analizar y proponer al Consejo local la normativa necesaria en materia de archivos para una adecuada organización y administración documental;** **(ii) proponer mecanismos de coordinación, cooperación y organización con la finalidad de impulsar y promover la modernización de los procedimientos utilizados en la salvaguarda de la documentación administrativa, judicial e histórica del Estado y Municipios de Oaxaca;** **(iii) coadyuvar en el análisis y elaboración de directrices, criterios y recomendaciones en materia archivística apegadas a la normatividad existente y aplicable en cada caso;** **(iv) procesar y remitir un informe cada doce meses en el que se remita la retroalimentación y evaluación de los trabajos realizados en el año; y, (v) contribuir al fortalecimiento del sistema estatal; previstas en las fracciones I a V del artículo 71, no generan una distorsión u obstaculizan el funcionamiento del sistema, sino que válidamente sirven al propósito principal del Comité Técnico que es la asesoría en diversas materias afines al quehacer archivístico.**

⁴ **"Artículo 108.** Para el cumplimiento de su objeto, el Archivo General contará con los siguientes órganos:

"I. Órgano de Gobierno;

"II. Dirección General;

"III. Órgano de vigilancia;

"IV. Consejo técnico, y

"V. Las estructuras administrativas y órganos técnicos establecidos en su estatuto orgánico.

"El Consejo Técnico operará conforme a los lineamientos emitidos por el órgano de gobierno para tal efecto."

"Artículo 109. El órgano de gobierno es el cuerpo colegiado de administración del Archivo General que, además de lo previsto en la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y las disposiciones reglamentarias, tendrá las siguientes atribuciones:

"...

"II. Emitir los lineamientos para el funcionamiento del Consejo Técnico ..."

⁵ **"Artículo 114.** ... Operará conforme a los lineamientos aprobados por el Consejo Nacional ..."



TEMA 6. DISPOSICIONES RELATIVAS AL ARCHIVO GENERAL DEL ESTADO DE OAXACA

I. Razones de la mayoría

23. El Tribunal Pleno determinó, por un lado, reconocer la validez del artículo 100 impugnado, con la salvedad de sus fracciones V y VI y, por otro lado, declarar la invalidez del artículo 98, en la porción normativa "es un organismo desconcentrado de la Secretaría de Administración", así como del artículo cuarto transitorio, por distorsionar la naturaleza que deben tener el Archivo General de la entidad federativa. Asimismo, se declaró infundado el argumento relativo a que no se prevén los órganos necesarios para el funcionamiento del Archivo General del Estado, de forma equivalente a los artículos 109 a 113 de la ley general.

II. Razones del disenso

24. En este punto, disentí respecto de algunas consideraciones sobre el artículo 100 impugnado, que prevé las diversas facultades del Archivo Estatal. En primer lugar, me parece que las facultades adicionales, que no encuentran equivalente en la ley general, previstas en las fracciones XII, XVII, XIX y XXII, impugnadas son coherentes con la función del archivo y no generan una distorsión en su objetivo principal.

25. Por otra parte, la sentencia señala que las fracciones XIV, XVIII, XXI, XII, XXIII, XIV, XXX y XXXII del artículo 106 de la ley general, no encuentran equivalente en la legislación local. Coincido con tal afirmación, salvo por lo que hace a la fracción XVIII del numeral 106, que sí encuentra equivalente en la fracción XVI del diverso 100 impugnado, pero, adicionalmente, tampoco existe equivalencia para las fracciones V, XII, XXVIII, XXXI, y XXXIII, del artículo 106.

26. Finalmente, si bien concuerdo con la propuesta en lo relativo a que sí se regula la atribución de brindar asesoría técnica prevista en la fracción XXVII del artículo 106 de la ley general, ésta no encuentra su equivalente en las fracciones V y VI del diverso 100, como lo señala la sentencia, sino que su equivalente es la fracción IX de tal precepto que señala literalmente: "Brindar asistencia técnica sobre gestión documental y administración de archivos".

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 122/2020, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 25 de noviembre de 2022 a las 10:36 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*,



Undécima Época, Libro 19, Tomo I, noviembre de 2022, página 527, con número de registro digital: 31082.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 16 de enero de 2023.

VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL MINISTRO PRESIDENTE ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 122/2020, PROMOVIDA POR EL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES.

En sesión del trece de julio de dos mil veintiuno, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 122/2020, promovida por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, en contra de diversas disposiciones de la Ley de Archivos para el Estado de Oaxaca, publicada el quince de febrero de dos mil veinte en el Periódico Oficial de esa entidad federativa.

Presento este voto porque si bien coincidí con varias de las determinaciones alcanzadas, considero necesario hacer algunas precisiones y dar razones adicionales o diversas a las que sustentan el fallo en distintos de sus apartados. En este sentido, desarrollaré cada uno de estos temas en el orden establecido en la sentencia.

I. Definiciones establecidas en la Ley de Archivos para el Estado de Oaxaca (Tema 2)

a) Fallo mayoritario

En este apartado el Tribunal Pleno declaró la invalidez de la fracción XXVII del artículo 4 de la Ley de Archivos para el Estado de Oaxaca,¹ por ser contrario a la Ley General de Archivos al establecer el concepto de *identidad digital* en

¹ **Ley de Archivos para el Estado de Oaxaca**

"**Artículo 4.** Para los efectos de esta ley se entenderá por: ...

"**XXVII. Identidad digital:** La firma electrónica, consistente en el conjunto de datos que se incluyen en un mensaje electrónico cuyo propósito es identificar al emisor del mensaje como autor legítimo de éste, tal y como si se tratara de una firma autógrafa pero permite hacerlo en medios electrónicos con seguridad técnica y jurídica, la cual produce los mismos efectos jurídicos que la firma autógrafa; ..."



un modo diferente al concepto de *firma electrónica avanzada* previsto en la fracción XXXII del artículo 4 de la referida ley general.² En efecto, la diferencia conceptual sobre la forma de identificarse electrónicamente y la implementación de una forma adicional de hacerlo afectan la operación del Sistema Nacional de Archivos, ya que incide tanto en la integridad en la gestión documental, como en la fluidez de la intercomunicación con la red de los sujetos obligados, los cuales son objetivos previstos en la Ley General de Archivos para la homogeneidad de dicho sistema.

Por otro lado, el Pleno desestimó los argumentos relativos a que la ley local debió contemplar la definición de "*entes públicos*" contenida en el artículo 4, fracción XXVI, de la ley general,³ pues dicha definición abunda sobre los órganos de gobierno que son sujetos obligados y sólo se utiliza para efectos del deber de las autoridades federales de donar desecho de papel por bajas documentales.⁴ Además, al no tratarse de una omisión derivada de una competencia de ejercicio obligatorio, no existe un deber para el legislador de prever una definición de entes públicos.

b) Razones del voto concurrente

Desde mi punto de vista, las definiciones que haga la legislación estatal son fundamentales para determinar si cumple o no con el mandato constitucional de

² Ley General de Archivos

"**Artículo 4.** Para los efectos de esta ley se entenderá por: ...

"**XXXII. Firma electrónica avanzada:** Al conjunto de datos y caracteres que permite la identificación del firmante, que ha sido creada por medios electrónicos bajo su exclusivo control, de manera que está vinculada únicamente al mismo y a los datos a los que se refiere, lo que permite que sea detectable cualquier modificación ulterior de éstos, la cual produce los mismos efectos jurídicos que la firma autógrafa; ..."

³ Ley General de Archivos

"**Artículo 4.** Para los efectos de esta ley se entenderá por: ...

"**XXVI. Entes públicos:** A los Poderes Legislativo y Judicial, los órganos constitucionales autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública federal, y sus homólogos de las entidades federativas, los Municipios y alcaldías de la Ciudad de México y sus dependencias y entidades, la Fiscalía General de la República y las fiscalías o procuradurías locales, los órganos jurisdiccionales que no formen parte de los Poderes Judiciales, así como cualquier otro ente sobre el que tenga control cualquiera de los Poderes y órganos públicos citados de los tres órdenes de gobierno; ..."

⁴ Ley General de Archivos

"**Artículo 15.** Los sujetos obligados que son entes públicos del ámbito federal deberán donar preferentemente a la Comisión Nacional de Libros de Texto, para fines de reciclaje, y sin carga alguna el desecho de papel derivado de las bajas documentales en términos de las disposiciones jurídicas aplicables."



homogeneidad en materia de archivos, pues son la base para comprender el alcance del resto de normas.

Bajo esta lógica, para determinar si las normas impugnadas respetan o no el mandato constitucional de homogeneidad, las definiciones previstas en las **legislaciones locales deben ser especialmente cuidadosas de que tanto la terminología como el contenido que emplean sea similar al de las correlativas en la Ley General de Archivos**. Además, deben contar con la suficiente precisión técnica a fin de que los operadores tengan certeza para cumplir con el criterio de homogeneidad archivística en cualquier parte de la República.

Partiendo de lo anterior, comparto la determinación del Pleno en el sentido de declarar la invalidez de la fracción XXVII del artículo 4 de la ley local impugnada; sin embargo, a diferencia de la sentencia que para llegar a tal conclusión adopta una perspectiva "funcional", considero que el numeral 4, fracción XXVII, de la ley impugnada es inconstitucional porque **altera el contenido esencial** de la disposición correlativa de la ley general, esto es, del diverso 4, fracción XXXII, de dicha normativa,⁵ rompiendo con el mandato de homogeneidad en materia de archivos, derivado del artículo 73, fracción XXIX-T, constitucional.⁶

De la lectura de dichos preceptos se observa que el concepto de *firma electrónica avanzada* previsto en la ley general se refiere a un conjunto de datos y caracteres que no sólo implican la posibilidad de identificar al firmante, sino que al ser **creada por medios electrónicos que están bajo control exclusivo del firmante, permite vincularla únicamente a éste** y, por tanto, es posible detectar cualquier modificación ulterior. Así, la *firma electrónica avanzada* no

⁵ **Ley General de Archivos**

"**Artículo 4.** Para los efectos de esta ley se entenderá por: ...

"**XXXII. Firma electrónica avanzada:** Al conjunto de datos y caracteres que permite la identificación del firmante, que **ha sido creada por medios electrónicos bajo su exclusivo control, de manera que está vinculada únicamente al mismo y a los datos a los que se refiere, lo que permite que sea detectable cualquier modificación ulterior de éstos**, la cual produce los mismos efectos jurídicos que la firma autógrafa; ..."

⁶ **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

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

"...

"**XXIX-T.** Para expedir la ley general que establezca la organización y administración homogénea de los archivos de la Federación, de las entidades federativas, de los Municipios y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, y determine las bases de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Archivos. ..."



sólo pretende la identificación del firmante, pues sus características están dirigidas a garantizar su autenticación y la integridad del documento.

Ahora bien, el precepto impugnado establece el concepto de *identidad digital*, señalando que la firma electrónica es un conjunto de datos incluidos en un mensaje electrónico que permiten identificar al emisor del mensaje como su autor legítimo con seguridad técnica y jurídica; sin embargo, a diferencia de la ley general, **no señala que su creación deba llevarse a cabo por medios electrónicos bajo exclusivo control del firmante**, de manera que se encuentre únicamente vinculado a éste y a los datos a los que se refiere, permitiendo detectar cualquier modificación ulterior.

En ese sentido, el artículo 4, fracción XXVII, de la ley impugnada modifica el contenido de la disposición correlativa de Ley General de Archivos, pues **establece una forma de identificación electrónica que no cuenta con los elementos técnicos que prevé la ley general**, por lo que dicho precepto rompe con el mandato de homogeneidad establecido en el numeral 73, fracción XXIX-T, de la Constitución General.

Por otro lado, también comparto el sentido de la sentencia por cuanto indica que la falta de previsión del concepto de "*entes públicos*" en el catálogo de definiciones de la ley local impugnada, en los términos en que lo hace el artículo 4, fracción XXVI, de la Ley General de Archivos,⁷ no constituye una omisión legislativa.

Sin embargo, a diferencia de lo señalado por la mayoría, estimo que lo infundado del argumento deriva de que **el concepto en cuestión no es propio de la materia archivística**, por lo que, respecto de dicha definición, no opera el mandato constitucional de homogeneidad.

En efecto, el concepto de "entes públicos" aplica en diversos ámbitos y, por lo mismo, se encuentra definido en múltiples ordenamientos en una forma práctica-

⁷ **Ley General de Archivos**

"**Artículo 4.** Para los efectos de esta ley se entenderá por: ...

"**XXVI.** Entes públicos: A los Poderes Legislativo y Judicial, los órganos constitucionales autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública federal, y sus homólogos de las entidades federativas, los Municipios y alcaldías de la Ciudad de México y sus dependencias y entidades, la Fiscalía General de la República y las fiscalías o procuradurías locales, los órganos jurisdiccionales que no formen parte de los Poderes Judiciales, así como cualquier otro ente sobre el que tenga control cualquiera de los Poderes y órganos públicos citados de los tres órdenes de gobierno; ..."



mente igual a la establecida en la Ley General de Archivos.⁸ De modo que al no tratarse de un término propiamente relativo a la materia de archivos –respecto de la cual la Constitución General pretende que exista homogeneidad–, es posible señalar que el mandato constitucional de homogeneidad y ajuste derivado del artículo 73, fracción XXIX-T, constitucional no opera respecto de la previsión de dicho concepto.

Además, la falta de previsión del mencionado término no impide que los operadores puedan cumplir con el criterio de homogeneidad archivística en cualquier parte de la República, pues tendría aplicación directa el precepto correlativo de la ley general.

Por estas razones, si bien coincido con la conclusión a la que llegó el Pleno en cuanto a que la falta de previsión del concepto "entes públicos" en la legislación local en materia de archivos no resulta inconstitucional, considero que

8 Ley General de Responsabilidades Administrativas

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

"X. Ente público: Los Poderes Legislativo y Judicial, los órganos constitucionales autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública federal, y sus homólogos de las entidades federativas, los Municipios y alcaldías de la Ciudad de México y sus dependencias y entidades, las fiscalías o procuradurías locales, los órganos jurisdiccionales que no formen parte de los Poderes Judiciales, las empresas productivas del Estado, así como cualquier otro ente sobre el que tenga control cualquiera de los Poderes y órganos públicos citados de los tres órdenes de gobierno; ..."

Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción

"**Artículo 3.** Para los efectos de la presente ley se entenderá por: ...

"VI. Entes públicos: los Poderes Legislativo y Judicial, los organismos constitucionales autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública federal y sus homólogos de las entidades federativas; los Municipios y las alcaldías de la Ciudad de México y sus dependencias y entidades; las fiscalías o procuradurías locales; los órganos jurisdiccionales que no formen parte de los Poderes Judiciales; las empresas productivas del Estado, así como cualquier otro ente sobre el que tenga control cualquiera de los Poderes y órganos públicos antes citados de los tres órdenes de gobierno; ..."

Ley General de Comunicación Social

"**Artículo 4.** Para los efectos de esta ley, se entenderá por: ...

"III. Entes públicos: En singular o plural, los Poderes de la Federación, de las entidades federativas; los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, así como los órganos constitucionales autónomos y cualquier otra dependencia o entidad de carácter público; ..."

Ley General de Contabilidad Gubernamental

"**Artículo 4.** Para efectos de esta ley se entenderá por: ...

"XII. Entes públicos: los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Federación y de las entidades federativas; los órganos autónomos de la Federación y de las entidades federativas; los Ayuntamientos de los Municipios; los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal; y las entidades de la administración pública paraestatal federal, estatal o municipal; ..."



ello se debe a que el mandato de homogeneidad y ajuste en materia archivística no opera respecto de este término en específico y, por tanto, éste no resulta vulnerado.

II. Regulación atinente al Registro de Archivos del Estado de Oaxaca (Tema 3)

a) Fallo mayoritario

En este apartado de la sentencia, se declaró la invalidez de los artículos 4, fracción XLIII;⁹ 11, fracción IV;¹⁰ 76 al 79¹¹ y octavo transitorio¹² de la Ley de Archivos para el Estado de Oaxaca relativos a la creación del Registro de Archivos del Estado de Oaxaca, al considerar que *duplican las obligaciones* de los sujetos obligados y las funciones del Registro Nacional de Archivos, *desbordando el propósito de concentrar la información* en un solo registro. Además, si bien la ley general ordena que las leyes locales deben regular lo correspondiente a

⁹ Ley de Archivos para el Estado de Oaxaca

"Artículo 4. Para los efectos de esta ley se entenderá por: ...

"XLIII. Registro Estatal: Al Registro de Archivos del Estado de Oaxaca; ..."

¹⁰ Ley de Archivos para el Estado de Oaxaca

"Artículo 11. Los sujetos obligados deberán: ...

"IV. Inscribir en el registro estatal y en su caso en el Registro Nacional, de acuerdo con las disposiciones que se emitan en la materia, la existencia y ubicación de archivos bajo su resguardo; ..."

¹¹ Ley de Archivos para el Estado de Oaxaca

"Artículo 76. El sistema estatal contará con el registro estatal, cuyo objeto es obtener y concentrar información sobre los sistemas institucionales y de los archivos privados de interés público, así como difundir el patrimonio documental resguardado en sus archivos, el cual será administrado por el Archivo General del Estado (sic) Oaxaca."

"Artículo 77. La inscripción al registro estatal es obligatoria para los sujetos obligados quienes deberán actualizar anualmente la información requerida en dicho registro, de conformidad con las disposiciones que para tal efecto emita el Consejo Local y, en su caso, el Consejo Nacional, en términos de lo dispuesto por la normativa aplicable."

"Artículo 78. El registro estatal será administrado por el Archivo General del Estado (sic) Oaxaca, su organización y funcionamiento será conforme las disposiciones que emita el propio Consejo local."

"Artículo 79. Para la operación del registro estatal, el Archivo General del Estado (sic) Oaxaca pondrá a disposición de los sujetos obligados y de los particulares, propietarios o poseedores de archivos privados de interés público, una aplicación informática que les permita registrar y mantener actualizada la información, la cual deberá prever la interoperabilidad con el Registro Nacional y considerar las disposiciones que para tal efecto emita el Consejo Nacional."

"La información del Registro Estatal será de acceso público y de consulta gratuita, disponible a través del portal electrónico del Archivo General del Estado Oaxaca."

¹² Ley de Archivos para el Estado de Oaxaca

"OCTAVO. El Archivo General del Estado de Oaxaca pondrá en operación el Registro Estatal de Archivos."



los sistemas locales de forma equivalente a lo previsto para el Sistema Nacional de Archivos, lo cierto es que para los primeros sólo se contempla la creación de un Consejo Local de Archivos y de un Archivo General, sin preverse un registro local.

b) Razones del voto concurrente

Comparto el sentido de la decisión alcanzada por el Pleno, en tanto que el mandato derivado del artículo 71, último párrafo, de la Ley General de Archivos,¹³ del que se desprende que las leyes locales deben desarrollar la integración, atribuciones y funcionamiento de los sistemas locales de forma equivalente a los previstos para el Sistema Nacional de Archivos, **no implica la creación de un registro de archivos en el ámbito local**, aun cuando se prevea un Registro Nacional de Archivos como parte del Sistema Nacional de Archivos.

En efecto, el artículo 71 de la ley general, en sus párrafos primero y segundo,¹⁴ prevé que los Sistemas Locales de Archivos estarán conformados por un Consejo Local como órgano de coordinación y un Archivo General, **sin que se prevea la existencia de un órgano equivalente al Registro Nacional de Archivos en el ámbito local**.

Lo anterior se refuerza si se considera que el artículo 4 de la ley general, establece que los "Consejos Locales" son los consejos de archivos en las entidades federativas¹⁵ y los "Archivos Generales" son las entidades especializadas en

¹³ **Ley General de Archivos**

"Artículo 71. ... Las leyes de las entidades federativas desarrollarán la integración, atribuciones y funcionamiento de los sistemas locales equivalentes a las que esta ley otorga al Sistema Nacional."

¹⁴ **Ley General de Archivos**

"Artículo 71. Las leyes de las entidades federativas regularán los sistemas locales, **los cuales contarán con un Consejo Local**, como órgano de coordinación.

"Asimismo, **se deberá prever la creación de un archivo general** como la entidad especializada en materia de archivos. Su titular deberá tener nivel de subsecretario, titular de unidad administrativa o su equivalente.

"En los Consejos Locales participarán los Municipios y las alcaldías de la Ciudad de México, según corresponda, en los términos de la legislación de cada entidad federativa.

"El cumplimiento de las atribuciones de los Consejos Locales estará a cargo de los archivos generales o las entidades especializadas en materia de archivos a nivel local, según corresponda.

"Las leyes de las entidades federativas desarrollarán la integración, atribuciones y funcionamiento de los sistemas locales equivalentes a las que esta ley otorga al Sistema Nacional."

¹⁵ **Ley General de Archivos**

"Artículo 4. Para los efectos de esta ley se entenderá por: ...

"**XV. Consejos Locales:** A los consejos de archivos de las entidades federativas; ..."



materia de archivos en el orden local,¹⁶ **sin contemplar alguna definición relativa a registros estatales**. De igual forma, la función consistente en la *difusión del patrimonio documental* que el numeral 78 de la ley general otorga al Registro Nacional de Archivos,¹⁷ en el ámbito local se encomienda a los *archivos generales* en las entidades federativas y **no a algún órgano equivalente al Registro Nacional de Archivos en el ámbito local**, tal como se advierte de la propia definición mencionada previamente.¹⁸

En adición a lo anterior, la implementación de un registro estatal reproduciendo la regulación que la ley general establece para el Registro Nacional de Archivos **desvirtuaría el propósito para el que éste fue creado**, en los términos previstos en los artículos 78, 79 y 81 de la ley marco,¹⁹ esto es, como una herramienta

¹⁶ **Ley General de Archivos**

"Artículo 4. Para los efectos de esta ley se entenderá por: ...

"**VII. Archivos generales:** A las entidades especializadas en materia de archivos en el orden local, que tienen por objeto promover la administración homogénea de los archivos, preservar, incrementar y difundir el patrimonio documental de la entidad federativa, con el fin de salvaguardar su memoria de corto, mediano y largo plazo, así como contribuir a la transparencia y rendición de cuentas; ..."

¹⁷ **Ley General de Archivos**

"Artículo 78. El Sistema Nacional contará con el Registro Nacional, cuyo objeto es obtener y concentrar información sobre los sistemas institucionales y de los archivos privados de interés público, así como **difundir el patrimonio documental resguardado en sus archivos**, el cual será administrado por el Archivo General."

¹⁸ **Ley de Archivos para el Estado de Oaxaca**

"Artículo 4. Para los efectos de esta ley se entenderá por:

" ...

"**VII. Archivos generales:** A las entidades especializadas en materia de archivos en el orden local, que tienen por objeto promover la administración homogénea de los archivos, preservar, incrementar y **difundir el patrimonio documental de la entidad federativa**, con el fin de salvaguardar su memoria de corto, mediano y largo plazo, así como contribuir a la transparencia y rendición de cuentas; ..."

" ...

¹⁹ **Ley General de Archivos**

"Artículo 78. El Sistema Nacional contará con el Registro Nacional, cuyo objeto es obtener y concentrar información sobre los sistemas institucionales y de los archivos privados de interés público, así como difundir el patrimonio documental resguardado en sus archivos, el cual será administrado por el Archivo General."

"Artículo 79. La inscripción al Registro Nacional es obligatoria para los sujetos obligados y para los propietarios o poseedores de archivos privados de interés público, quienes deberán actualizar anualmente la información requerida en dicho Registro Nacional, de conformidad con las disposiciones que para tal efecto emita el Consejo Nacional."

"Artículo 81. Para la operación del Registro Nacional, el Archivo General pondrá a disposición de los sujetos obligados y de los particulares, propietarios o poseedores de archivos privados de interés público, una aplicación informática que les permita registrar y mantener actualizada la información.



de control, organización y unificación en tanto permite registrar, concentrar, actualizar y hacer accesible al público la información sobre los sistemas institucionales²⁰ y los archivos privados de interés público, tanto del orden federal como local.

III. Disposiciones relativas al Archivo General del Estado de Oaxaca (Tema 6)

a) Fallo mayoritario

En este apartado de la sentencia, entre otras cuestiones, se declara la invalidez del artículo 98, en la porción normativa "es un organismo desconcentrado de la Secretaría de Administración", de la Ley de Archivos para el Estado de Oaxaca,²¹ por considerar que, al disponer que el Archivo General del Estado *será un organismo desconcentrado de la Secretaría de Administración*, se le asigna una naturaleza jurídica distinta a la que establece el diverso 104 de la Ley General de Archivos²² respecto del Archivo General de la Nación, como organismo descentralizado no sectorizado.

Asimismo, se declara la invalidez del artículo cuarto transitorio de la ley impugnada,²³ que indica que el funcionamiento del Archivo General del Estado deberá

"La información del Registro Nacional será de acceso público y de consulta gratuita, disponible a través del portal electrónico del Archivo General."

²⁰ **Ley General de Archivos**

"**Artículo 20.** El sistema institucional es el conjunto de registros, procesos, procedimientos, criterios, estructuras, herramientas y funciones que desarrolla cada sujeto obligado y sustenta la actividad archivística, de acuerdo con los procesos de gestión documental.

"Todos los documentos de archivo en posesión de los sujetos obligados formarán parte del sistema institucional; deberán agruparse en expedientes de manera lógica y cronológica, y relacionarse con un mismo asunto, reflejando con exactitud la información contenida en ellos, en los términos que establezca el Consejo Nacional y las disposiciones jurídicas aplicables."

²¹ **Ley de Archivos para el Estado de Oaxaca**

"**Artículo 98.** El Archivo General del Estado de Oaxaca **es un organismo desconcentrado de la Secretaría de Administración**, con autonomía técnica, administrativa, operativa y de gestión para el debido cumplimiento de su objeto, atribuciones y ejes rectores conferidos en el decreto que lo crea y demás disposiciones normativas aplicables; su domicilio legal será en el Municipio de Santa Lucía del Camino, sin perjuicio de establecer representaciones dentro del territorio estatal, conforme a su estructura y disponibilidad presupuestal."

²² **Ley General de Archivos**

"**Artículo 104.** El Archivo General es un organismo descentralizado no sectorizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con autonomía técnica y de gestión para el cumplimiento de sus atribuciones, objeto y fines; su domicilio legal es en la Ciudad de México."

²³ **Ley de Archivos para el Estado de Oaxaca**

"**CUARTO.** El Archivo General (sic) Estado de Oaxaca continuará operando con la estructura, decreto de creación, reglamento interno, Manual de Organización y Manual de Procedimientos con



atender a lo previsto en su decreto de creación, reglamento interno y manuales de organización y operación, que lo contemplan como órgano desconcentrado de la Secretaría de Administración.

b) Razones del voto concurrente

Coincidió con la invalidez del artículo 98 en la porción normativa respectiva, pues, en efecto, la naturaleza jurídica asignada en este sentido al Archivo General del Estado no se ajusta a la prevista en el artículo 104 de la Ley General de Archivos para el Archivo General de la Nación que, se pretende, sea también adoptada por los órganos especializados en materia de archivos a nivel local, en atención al mandato de homogeneidad establecido en el multicitado numeral 73, fracción XXIX-T, de la Constitución General.²⁴

Adicionalmente, considero que este mandato de homogeneidad, en lo relativo a aspectos orgánicos, como el que se cuestiona, se materializa en términos de equivalencia, de acuerdo con el artículo 71 de la Ley General de Archivos,²⁵ si se tiene en cuenta, en este punto, que el Archivo General del Estado es parte del sistema local; resultando, de esta forma, necesario, al igual que respecto del Archivo General de la Nación, no sectorizar a las entidades especializadas en materia de archivos a nivel local a una dependencia estatal

que cuenta a la fecha de la publicación de la presente, por considerarse que no contraviene lo dispuesto por esta ley."

²⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

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

"...

"**XXIX-T.** Para expedir la ley general que establezca la organización y administración homogénea de los archivos de la Federación, de las entidades federativas, de los Municipios y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, y determine las bases de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Archivos. ..."

²⁵ Ley General de Archivos

"**Artículo 71.** Las leyes de las entidades federativas regularán los sistemas locales, los cuales contarán con un Consejo Local, como órgano de coordinación.

"Asimismo, se deberá prever la creación de un archivo general como la entidad especializada en materia de archivos. Su titular deberá tener nivel de subsecretario, titular de unidad administrativa o su equivalente.

"En los Consejos Locales participarán los Municipios y las alcaldías de la Ciudad de México, según corresponda, en los términos de la legislación de cada entidad federativa.

"El cumplimiento de las atribuciones de los Consejos Locales estará a cargo de los archivos generales o las entidades especializadas en materia de archivos a nivel local, según corresponda.

"Las leyes de las entidades federativas desarrollarán la integración, atribuciones y funcionamiento de los sistemas locales equivalentes a las que esta ley otorga al Sistema Nacional."



y, con ello, fortalecer la autonomía técnica y de gestión de que gozan, para que puedan ejercer adecuadamente sus funciones y alcanzar sus objetivos.

Consecuentemente, comparto la invalidez del artículo cuarto transitorio de la ley local impugnada, pues dicho precepto remite a la normativa (decreto de creación, reglamento interno, Manual de Organización y Manual de Procedimientos) que regula al Archivo General del Estado a partir de su naturaleza como un órgano desconcentrado, lo que rompe el mandato de equivalencia derivado del artículo 71, último párrafo, de la ley general, conforme al cual las legislaciones locales deben desarrollar la integración, atribuciones y funcionamiento de sus sistemas locales de manera equivalente al previsto para el Sistema Nacional de Archivos.

En efecto, el diseño contemplado en la normativa a la que remite el artículo cuarto transitorio de la ley local impugnada (decreto de creación, del reglamento interior y del Manual de Organización y del Manual de Operaciones, todos del Archivo General del Estado) **no regula al archivo estatal de modo equivalente al contemplado para el Archivo General de la Nación**, pues no prevé que el Archivo Estatal deba contar con los órganos previstos en los artículos 108, 113 y 114 de la Ley General de Archivos,²⁶ sino que dichas disposiciones

²⁶ **Ley General de Archivos**

"**Artículo 108.** Para el cumplimiento de su objeto, el Archivo General contará con los siguientes órganos:

"I. Órgano de gobierno;

"II. Dirección general;

"III. Órgano de vigilancia;

"IV. Consejo Técnico, y

"V. Las estructuras administrativas y órganos técnicos establecidos en su estatuto orgánico.

"El Consejo Técnico operará conforme a los lineamientos emitidos por el órgano de gobierno para tal efecto."

"**Artículo 113.** El Archivo General contará con un comisario público y con una unidad encargada del control y vigilancia, de conformidad con lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y su reglamento; y ejercerá las facultades previstas en estos ordenamientos y los demás que le resulten aplicables."

"**Artículo 114.** El Archivo General contará con un Consejo Técnico que lo asesorará en las materias históricas, jurídicas, de tecnologías de la información y las disciplinas afines al quehacer archivístico.

"El Consejo Técnico estará formado por 13 integrantes designados por el Consejo Nacional a convocatoria pública del Archivo General entre representantes de instituciones de docencia, investigación o preservación de archivos, académicos y expertos destacados. Operará conforme a los lineamientos aprobados por el Consejo Nacional.

"Los integrantes del Consejo Técnico no obtendrán remuneración, compensación o emolumento por su participación."



parten de que dicho órgano es desconcentrado y, como tal, únicamente se contempla la existencia de un director general, que es auxiliado de las áreas administrativas y servidores públicos que requiera y se autoricen conforme al presupuesto asignado.²⁷

IV. La falta de previsión en la Ley de Archivos para el Estado de Oaxaca, sobre la determinación de las responsabilidades administrativas que podrán ser consideradas como faltas "graves" o "no graves" (Tema 9)

27 Decreto que Crea el Archivo General del Estado de Oaxaca

"**Artículo 8.** La Dirección General del AGEO estará a cargo de un director general, quien deberá cumplir con los requisitos señalados en el artículo 21; de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca y será designado y removido por el titular de la Secretaría de Administración previa aprobación del titular del Poder Ejecutivo del Estado."

"**Artículo 10.** El director general, para el eficaz cumplimiento de sus atribuciones, se auxiliará de las áreas administrativas y servidores públicos que requiera y le sean autorizados conforme al presupuesto asignado y de conformidad con el reglamento interno del AGEO y la normatividad aplicable."

Reglamento Interno del Archivo General del Estado de Oaxaca

"**Artículo 1.** Las disposiciones de este ordenamiento son de observancia general y tienen por objeto reglamentar la organización, competencia y facultades de las áreas administrativas del órgano desconcentrado de la Secretaría de Administración denominado Archivo General del Estado de Oaxaca, que les confiere la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca, su decreto de creación y demás disposiciones normativas aplicables para el correcto despacho de los asuntos de su competencia."

"**Artículo 5.** Para el ejercicio de las facultades y el despacho de los asuntos que les competen, el AGEO contará con las siguientes áreas administrativas:

"1. Dirección general.

"1.0.1. Unidad de difusión

"1.0.2. Unidad administrativa

"1.0.2.0. Departamento de recursos humanos y financieros

"1.0.2.1. Departamento de servicios generales

"1.0.3. Unidad jurídica.

"1.1 Dirección de clasificación de archivos

"1.1.0.1. Departamento de investigación y asesoría

"1.1.0.2. Departamento de clasificación, descripción y resguardo documental

"1.2. Dirección del archivo histórico

"1.2.0.1. Departamento de recepción y expurgo

"1.2.0.2. Departamento de conservación y restauración

"1.2.0.2. Departamento de reprografía"

El **Manual de Organización del Archivo General del Estado de Oaxaca**, publicado el 10 de noviembre de 2018, no obstante haber sido expedido con posterioridad a la Ley General de Archivos, el organigrama general y los organigramas específicos únicamente contemplan una dirección general, partiendo de la estructura prevista en el decreto de creación y el reglamento interno.

Por su parte, el **Manual de Procedimientos del Estado de Oaxaca**, publicado el 2 de marzo de 2019, también publicado con posterioridad a la expedición de la Ley General de Archivos, remite a diversos preceptos de dicha normativa, pero también desarrolla los procedimientos del órgano a partir de la estructura contemplada el decreto de creación y el reglamento interno.



a) Fallo mayoritario

En este apartado, siguiendo el precedente de la acción de inconstitucionalidad 101/2019,²⁸ se declara fundado el concepto de invalidez con el cual el instituto accionante señala que, a diferencia de la Ley General de Archivos, la ley local impugnada no establece cuáles de las infracciones en materia de archivos previstas en el artículo 101 de dicho ordenamiento serán consideradas como graves o no graves, lo cual afecta la certeza jurídica sobre cuál es la autoridad competente para resolver los procedimientos respectivos.

De acuerdo con el Pleno, lo anterior vulnera la Ley General de Responsabilidades Administrativas como parámetro en la materia, ya que los artículos 10 a 13²⁹ establecen que la calificación de gravedad o no gravedad es un aspecto

²⁸ Resuelta por el Pleno en sesión de tres de mayo de dos mil veintiuno.

²⁹ **Ley General de Responsabilidades Administrativas**

"Artículo 10. Las secretarías y los órganos internos de control, y sus homólogas en las entidades federativas tendrán a su cargo, en el ámbito de su competencia, la investigación, substanciación y calificación de las faltas administrativas.

"Tratándose de actos u omisiones que hayan sido calificados como faltas administrativas no graves, las secretarías y los órganos internos de control serán competentes para iniciar, substanciar y resolver los procedimientos de responsabilidad administrativa en los términos previstos en esta ley.

"En el supuesto de que las autoridades investigadoras determinen en su calificación la existencia de faltas administrativas, así como la presunta responsabilidad del infractor, deberán elaborar el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa y presentarlo a la autoridad substanciadora para que proceda en los términos previstos en esta ley.

"Además de las atribuciones señaladas con anterioridad, los órganos internos de control serán competentes para:

"I. Implementar los mecanismos internos que prevengan actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas, en los términos establecidos por el Sistema Nacional Anticorrupción;

"II. Revisar el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de recursos públicos federales y participaciones federales, así como de recursos públicos locales, según corresponda en el ámbito de su competencia, y

"III. Presentar denuncias por hechos que las leyes señalen como delitos ante la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción o en su caso ante sus homólogos en el ámbito local."

"Artículo 11. La auditoría superior y las entidades de fiscalización superior de las entidades federativas serán competentes para investigar y substanciar el procedimiento por las faltas administrativas graves.

"En caso de que la auditoría superior y las entidades de fiscalización superior de las entidades federativas detecten posibles faltas administrativas no graves darán cuenta de ello a los órganos internos de control, según corresponda, para que continúen la investigación respectiva y promuevan las acciones que procedan.

"En los casos en que, derivado de sus investigaciones, acontezca la presunta comisión de delitos, presentarán las denuncias correspondientes ante el Ministerio Público competente."



determinante de la autoridad competente para investigar y resolver el procedimiento.

Específicamente, la mayoría tomó en consideración que el artículo 109, fracción III, de la Constitución General,³⁰ prevé que las facultades administrativas graves serán investigadas y substanciadas por la Auditoría Superior de la Federación y los órganos de control internos, o por sus homólogos locales y serán resueltas por el Tribunal de Justicia Administrativa competente. Por otro lado, la mayoría observó que el artículo 109 constitucional establece que las demás faltas y sanciones administrativas –es decir las no graves– serán conocidas y resueltas por los órganos internos de control. De acuerdo con todo lo anterior, la mayoría concluyó que la calificación de gravedad o no gravedad es un aspecto determinante de la autoridad competente para investigar, substanciar y resolver el procedimiento de responsabilidad administrativa respectivo.

Sobre esta base, se declaró la invalidez de los artículos 102 y 103 de la Ley de Archivos para el Estado de Oaxaca³¹ que prevén que tanto los servidores públicos como las personas que no lo sean serán sancionadas por la autoridad competente conforme a las normas aplicables, para lo cual es necesario

"Artículo 12. Los tribunales, además de las facultades y atribuciones conferidas en su legislación orgánica y demás normatividad aplicable, estarán facultados para resolver la imposición de sanciones por la comisión de faltas administrativas graves y de faltas de particulares, conforme a los procedimientos previstos en esta ley."

"Artículo 13. Cuando las autoridades investigadoras determinen que de los actos u omisiones investigados se desprenden tanto la comisión de faltas administrativas graves como no graves por el mismo servidor público, por lo que hace a las faltas administrativas graves substanciarán el procedimiento en los términos previstos en esta ley, a fin de que sea el tribunal el que imponga la sanción que corresponda a dicha falta. Si el tribunal determina que se cometieron tanto faltas administrativas graves, como faltas administrativas no graves, al graduar la sanción que proceda tomará en cuenta la comisión de éstas últimas."

³⁰ **Constitución Política de Los Estados Unidos Mexicanos**

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

"III. ... Las faltas administrativas graves serán investigadas y substanciadas 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 ..."

³¹ **"Artículo 102.** Las infracciones administrativas a que se refiere el presente título o cualquier otra derivada del incumplimiento de las obligaciones establecidas en la presente ley, cometidas por servidores públicos, serán sancionadas ante la autoridad competente en términos de la ley aplicable en la materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, según corresponda."

"Artículo 103. Las infracciones administrativas cometidas por personas que no revistan la calidad de servidores públicos serán sancionadas por las autoridades que resulten competentes de conformidad con las normas aplicables."



contar con la calificación de la infracción; así como la del diverso 105,³² pues al no estar previstas las faltas graves y no graves en la ley local impugnada, los elementos relativos a las infracciones, procedimientos y órganos competentes no podrían determinarse con certeza en otros ordenamientos de la entidad.

b) Razones del voto concurrente

Si bien compartí la declaración de invalidez de los artículos 102 y 103 –no así del 105–³³ de la Ley de Archivos local, pues no se establece qué infracciones del numeral 101 de dicha normativa serán consideradas como infracciones graves o no graves en materia archivística,³⁴ –lo que es indispensable para determinar la autoridad competente para los procedimientos de responsabilidades administrativas–, me separé de las consideraciones expresadas por la mayoría, ya que el parámetro de regularidad constitucional que se propone no es aplicable.

Tal como lo expresé en el voto concurrente que formulé en la acción de inconstitucionalidad 101/2019, considero que la invalidez de dichas normas **deriva directamente de la obligación de los legisladores locales de adecuarse al mandato de homogeneidad y ajuste en materia archivística** derivado del artículo 73, fracción XXIX-T, de la Constitución General y no de una violación al régimen de responsabilidades administrativas.

En efecto, si los artículos 116 a 120 de la Ley General de Archivos establecen el régimen de infracciones en la materia previendo específicamente cuáles serán faltas graves y cuáles no,³⁵ entonces el legislador local no tiene permitido

³² **"Artículo 105.** El Congreso Local emitirá las disposiciones que establezcan las infracciones, procedimientos y órganos competentes que conocerán del incumplimiento de esta ley."

³³ Ver voto particular formulado en la acción de inconstitucionalidad.

³⁴ **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

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

"III. ... Las faltas administrativas graves serán investigadas y substanciadas 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 ..."

³⁵ **Ley General de Archivos**

"Artículo 118. Las infracciones administrativas cometidas por personas que no revistan la calidad de servidores públicos serán sancionadas por las autoridades que resulten competentes de conformidad con las normas aplicables.



variar este sistema normativo, omitiendo cuáles infracciones serán consideradas faltas graves o no graves, pues con ello rompe con el mandato de homogeneidad que se diseñó a nivel general. De ahí que considero que fue correcto declarar la invalidez de las normas impugnadas.

V. Violación del principio de legalidad, en su vertiente de taxatividad, en la configuración de la infracción prevista en el artículo 101 de la Ley de Archivos para el Estado de Oaxaca (Tema 10)

a) Fallo mayoritario

En este último apartado del estudio de fondo, el Pleno declaró la invalidez del artículo 101, fracción I, de la ley local impugnada³⁶ que regulaba una infracción cuyo incumplimiento puede dar lugar a responsabilidades administrativas, al considerar que se violaba el principio de taxatividad, toda vez que la expresión "propiedad en posesión" puede entenderse respecto a la propiedad, excluyendo la posesión, o respecto a ambas, de manera que dicha norma no es lo suficientemente clara en cuanto a la infracción que puede dar lugar a la atribución de una responsabilidad administrativa.

b) Razones del voto concurrente

Si bien estuve de acuerdo con el sentido de la determinación del Pleno, me separé de las consideraciones porque estimo que la razón de invalidez del artículo

"La autoridad competente podrá imponer multas de diez y hasta mil quinientas veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización e individualizará las sanciones considerando los siguientes criterios:

"I. La gravedad de la conducta constitutiva de la infracción;

"II. Los daños o perjuicios ocasionados por la conducta constitutiva de la infracción, y

"III. La reincidencia, en su caso, de la conducta constitutiva de la infracción.

"En caso de reincidencia, las multas podrán duplicarse, dependiendo de la gravedad de la infracción cometida.

"Se considerará reincidente al que habiendo incurrido en una infracción que haya sido sancionada, cometa otra del mismo tipo o naturaleza.

"Se considera grave el incumplimiento a las fracciones I, II, III, IV y V del artículo 116 de la ley; asimismo las infracciones serán graves si son cometidas en contra de documentos que contengan información relacionada con graves violaciones a derechos humanos."

³⁶ **Artículo 101.** Se consideran infracciones a la presente ley, las siguientes:

"I. Transferir a título oneroso o gratuito la **propiedad en posesión** de archivos o documentos de los sujetos obligados, salvo aquellas transferencias que estén previstas o autorizadas en las disposiciones aplicables;

"..."



101, fracción I, no deriva de la falta de precisión de la norma, pues la expresión "propiedad en posesión" necesariamente incluye la posesión.

Partiendo de lo anterior, el precepto impugnado altera el contenido esencial de la infracción prevista en la disposición correlativa de la Ley General de Archivos. En efecto, el artículo 116, fracción I, de dicha ley,³⁷ contempla como infracción a la ley la consistente en transferir a título oneroso o gratuito la propiedad o posesión de archivos o documentos de los sujetos obligados, salvo aquellas transferencias que estén previstas o autorizadas en las disposiciones aplicables. Es decir, se contempla la posibilidad de que se sancionen la transferencia de la propiedad o de la posesión de los archivos o documentos de los sujetos obligados.

Sin embargo, el precepto impugnado excluye de la infracción el supuesto consistente en la transferencia de la propiedad (sin posesión) de los objetos mencionados. Así, el cambio introducido por el legislador local reduce los supuestos de infracción contenidos en el artículo 116, fracción I, de la ley general, lo que rompe con la homogeneidad que se ordena constitucionalmente para esta materia.

No pasa inadvertido que los legisladores locales tienen libertad de configuración para regular las infracciones, procedimientos y órganos que conocerán del incumplimiento de la ley general;³⁸ sin embargo, dicha libertad de configuración está limitada por el mandato constitucional de homogeneidad y ajuste en materia archivística que deriva directamente de la fracción XXIX-T del artículo 73 constitucional.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 122/2020, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 25 de noviembre de 2022 a las 10:36 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 19, Tomo I, noviembre de 2022, página 527, con número de registro digital: 31082.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 16 de enero de 2023.

³⁷ **Artículo 116.** Se consideran infracciones a la presente ley, las siguientes:

"I. Transferir a título oneroso o gratuito la propiedad o posesión de archivos o documentos de los sujetos obligados, salvo aquellas transferencias que estén previstas o autorizadas en las disposiciones aplicables; ..."

³⁸ **Ley General de Archivos**

Artículo 120. Los Congresos Locales emitirán las disposiciones que establezcan las infracciones, procedimientos y órganos competentes que conocerán del incumplimiento de esta ley."



VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL MINISTRO PRESIDENTE ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 295/2020, PROMOVIDA POR LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.

En sesión pública celebrada el siete de junio de dos mil veintidós, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 295/2020, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en la que se declaró la invalidez del Decreto Número 748, por el que se reformaron los artículos 782, 783 y 784 del Código Civil para el Estado de Coahuila de Zaragoza, publicado en el Periódico Oficial de la entidad el veinte de octubre de dos mil veinte, al estimarse que se vulneró el derecho fundamental a la consulta previa de las personas con discapacidad, previsto en el numeral 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

En síntesis, los artículos 782, 783 y 784 del Código Civil para el Estado de Coahuila de Zaragoza, preveían un procedimiento especial para reconocer la validez del testamento hecho por una persona con discapacidad.

Ahora bien, aun cuando comparto la invalidez del decreto impugnado por falta de consulta previa a las personas con discapacidad, lo cierto es que como he realizado en los asuntos en los que se aborda esta problemática, formulo el presente voto concurrente para fortalecer el estándar aplicable en estos casos.

En ese sentido, dividiré mi voto en dos apartados, en el primero, me referiré a las consideraciones que sustentaron la decisión de la sentencia; mientras que, en el segundo, me ocuparé de exponer los motivos que considero robustecen el estándar aplicable.

I. Criterio adoptado por el Tribunal Pleno

En la sentencia se declara la invalidez del Decreto Número 748 en el que se reformaron los artículos 782, 783 y 784 del Código Civil para el Estado de Coahuila de Zaragoza, pues el Congreso Local no realizó consulta alguna a las personas con discapacidad de manera previa a la emisión de los preceptos impugnados que regulaban un procedimiento especial para reconocer la validez del testamento hecho por una persona con discapacidad, por lo cual incumplió con los estándares aplicables, conforme a la acción de inconstitucionalidad



41/2018 y su acumulada 42/2018, la Observación Número 7 del Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y el Informe de la Relatora Especial sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, emitido en dos mil dieciséis.

II. Motivos de la concurrencia

El fallo recoge los lineamientos y estándares constitucionales y convencionales que he venido sosteniendo en los votos que he formulado en este tema, por lo que estoy de acuerdo con las consideraciones torales en las que se apoya la determinación del Pleno.

En efecto, desde el primer asunto en el que la Suprema Corte abordó esta cuestión, señalé la importancia de que este Alto Tribunal determinara el estándar mínimo que debe cumplir toda consulta previa a personas con discapacidad.¹ Por esa razón, en los votos particulares de las acciones de inconstitucionalidad 33/2015² y 96/2014 y su acumulada 97/2014,³ así como en el voto concurrente de la acción de inconstitucionalidad 68/2018,⁴ me di a la tarea de desarrollar el contenido de dicho parámetro.

Al respecto, concluí que para satisfacer la obligación de consulta a personas con discapacidad es necesario que ésta sea previa, pública y abierta. En el caso de leyes, la consulta se debe realizar conforme a las reglas, plazos y procedimientos que el propio órgano legislativo establezca en una convocatoria. Además, esta última debe informar de manera amplia, accesible y por distintos medios acerca de la consulta, especificando la manera en que las personas con discapacidad y las organizaciones que las representan podrán participar en ella.

Lo anterior, con sustento en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, así como diversos documentos elaborados por organismos internacionales, tales como el Informe de la Relatora Especial de los Derechos de las Personas con Discapacidad (A/HRC/31/62); el Manual para Parlamentarios sobre la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su protocolo facultativo, así como un instrumento de buenas prácticas parlamentarias de la Unión Interparlamentaria.

¹ Voto particular de la acción de inconstitucionalidad 33/2015.

² Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de dieciocho de febrero de dos mil dieciséis.

³ Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de once de agosto de dos mil dieciséis.

⁴ Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de veintisiete de agosto de dos mil diecinueve.



Como mencioné, todos estos lineamientos fueron recogidos en la sentencia aprobada por la mayoría en el presente caso, prácticamente en los mismos términos en los que lo he venido haciendo en mis votos concurrentes, por lo que no puedo estar más que de acuerdo con las consideraciones torales en las que se apoya el fallo.

No obstante, como lo señalé en los votos particulares que formulé en las acciones de inconstitucionalidad 33/2015⁵ y 96/2014 y su acumulada 97/2014,⁶ así como en mis votos concurrentes en las acciones de inconstitucionalidad 68/2018,⁷ 1/2017,⁸ 41/2018 y su acumulada 42/2018,⁹ 212/2020,¹⁰ 18/2021¹¹ y 240/2020,¹² me parece que **dicho estándar pudo haberse robustecido aún más** con la inclusión expresa de uno de los principios rectores de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad a los que me he referido con anterioridad: la **igualdad entre el hombre y la mujer**.

En efecto, en el preámbulo de la Convención se reconoce que **"las mujeres y las niñas con discapacidad suelen estar expuestas a un riesgo mayor, dentro y fuera del hogar, de violencia, lesiones o abuso, abandono o trato negligente, malos tratos o explotación"**. Así, dicho instrumento dedica los artículos 3, inciso g), y 6, a la protección de esa minoría en el ámbito de las personas con discapacidad:

"Artículo 3

"Principios generales

"Los principios de la presente Convención serán:

"...

"g) La igualdad entre el hombre y la mujer;

"..."

⁵ Aprobada en sesión del Pleno el dieciocho de febrero de dos mil dieciséis.

⁶ Aprobada en sesión del Pleno del once de agosto de dos mil dieciséis.

⁷ Aprobada en sesión del Pleno del veintisiete de agosto de dos mil diecinueve.

⁸ Aprobada en sesión del Pleno del primero de octubre de dos mil diecinueve.

⁹ Aprobada en sesión del Pleno del veintiuno de abril de dos mil veinte.

¹⁰ Aprobada en sesión del Pleno del primero de marzo de dos mil veintiuno.

¹¹ Aprobada en sesión del Pleno del doce de agosto de dos mil veintiuno.

¹² Aprobada en sesión del Pleno del veintiuno de octubre de dos mil veintiuno.



"Artículo 6

"Mujeres con discapacidad

"1. Los Estados Partes reconocen que las mujeres y niñas con discapacidad están sujetas a múltiples formas de discriminación y, a ese respecto, adoptarán medidas para asegurar que puedan disfrutar plenamente y en igualdad de condiciones de todos los derechos humanos y libertades fundamentales.

"2. Los Estados Partes tomarán todas las medidas pertinentes para asegurar el pleno desarrollo, adelanto y potenciación de la mujer, con el propósito de garantizarle el ejercicio y goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales establecidos en la presente Convención."

En ese sentido, debido a la innegable situación de desigualdad y vulnerabilidad estructural en la que se encuentran las mujeres y niñas en nuestro país –especialmente cuando se considera su intersección con la discapacidad– me parece indispensable incorporar el principio de igualdad de género a efecto de garantizar expresamente la participación de las mujeres en los mecanismos de consulta, dentro del estándar mínimo de validez constitucional en esta materia. Máxime que tal protección ya está prevista en la propia Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

Es conforme a estos razonamientos que estoy a favor del sentido y las consideraciones de la sentencia, por razones adicionales, en tanto considero que el estándar mínimo en ella contenido se pudo haber robustecido aún más con el principio de igualdad entre el hombre y la mujer, establecido en la Convención de la materia.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 295/2020, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 4 de noviembre de 2022 a las 10:15 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 19, Tomo I, noviembre de 2022, página 416, con número de registro digital: 31025.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 25 de noviembre de 2022.

VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL MINISTRO PRESIDENTE ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD



87/2021, PROMOVIDA POR LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.

En sesión pública celebrada el veintisiete de septiembre de dos mil veintidós, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 87/2021, en la que declaró la invalidez del artículo 20, fracciones I, en su porción normativa "*por nacimiento*" y VII en su porción normativa "*ni en juicio de responsabilidad administrativa, y*", requisitos para acceder al cargo de Juez Especializado en Justicia Penal para Adolescentes, previstos en la Ley Orgánica del Tribunal Unitario de Justicia Penal para Adolescentes del Estado de Morelos,¹ expedida mediante Decreto publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiuno de abril de dos mil veintiuno.

Presento este voto concurrente, pues si bien estuve de acuerdo con el sentido de la sentencia, lo hice por consideraciones distintas. A continuación, explico las razones de mi voto.

a) Fallo mayoritario.

La sentencia declara la invalidez del requisito de "ser mexicano por nacimiento", previsto en la fracción I del artículo 20 de la Ley Orgánica del Tribunal Unitario de Justicia Penal para Adolescentes del Estado de Morelos, al afirmar que, de una interpretación del diverso 32 de la Constitución General, se reserva de manera exclusiva al Congreso de la Unión la competencia de señalar los cargos públicos en los que se requiere que su titular sea una persona mexicana por nacimiento, de manera que el referido precepto constitucional excluye a los Congresos Locales de tal posibilidad.

b) Razones del voto concurrente.

Si bien comparto la invalidez de la porción normativa "*por nacimiento*", prevista en la fracción impugnada, no comparto las consideraciones del fallo que retoman lo sostenido mayoritariamente por el Pleno en las acciones de inconstitucional-

¹ **Ley Orgánica del Tribunal Unitario de Justicia Penal para Adolescentes del Estado de Morelos**

"Artículo 20. Para ser Juez Especializado en Justicia Penal para Adolescentes, se requiere:

I. Ser mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos civiles y políticos; ...

"VII. No haber sido condenado en sentencia firme por delito grave intencional ni en juicio de responsabilidad administrativa, y ..."



dad 87/2018,² 59/2018,³ 4/2019,⁴ 40/2019,⁵ 35/2018,⁶ 88/2018,⁷ 93/2018,⁸ 45/2018 y su acumulada 46/2018,⁹ 111/2019,¹⁰ 157/2017,¹¹ 67/2018 y su acumulada 69/2018,¹² 113/2020,¹³ 182/2020,¹⁴ 39/2021¹⁵ y 192/2020,¹⁶ pues en reiteradas ocasiones he señalado que solamente la Constitución General puede distinguir entre mexicanos por nacimiento y por naturalización para acceder a cargos públicos.

En efecto, desde que se analizaron los primeros asuntos relacionados con este tema, como en la acción de inconstitucionalidad 48/2009,¹⁷ he manifestado de manera contraria a lo expresado por la mayoría, que la interpretación más coherente del artículo 32 de la Constitución General con el principio de igualdad y no discriminación debe ser restrictiva, de modo que ni el Congreso de la Unión, ni las Legislaturas Locales pueden exigir la nacionalidad mexicana por nacimiento como requisito para acceder a cargos públicos, fuera de los casos previstos expresamente en la Norma Fundamental.

Al respecto, he explicado que el artículo 32 de la Constitución General debe interpretarse de la manera más restrictiva posible para evitar discriminar entre mexicanos por nacimiento y por naturalización; que la única interpretación que permite lograr este objetivo es que ni la Federación ni las entidades federativas pueden hacer distinciones de este tipo. Esta interpretación es acorde con el *principio pro persona*, puesto que, si los numerales 1o. de la Constitución General y 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos prohíben la discriminación por origen nacional y el diverso 23.1, inciso c), de ese instrumento internacional dispone que todos los ciudadanos deben "*tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de*

² Resuelta en sesión de siete de enero de dos mil veinte.

³ Resuelta en sesión de siete de enero de dos mil veinte.

⁴ Resuelta en sesión de siete de enero de dos mil veinte.

⁵ Resuelta en sesión de veintisiete de enero de dos mil veinte.

⁶ Resuelta el veintitrés de enero de dos mil veinte.

⁷ Resuelta el diecisiete de febrero de dos mil veinte.

⁸ Resuelta el veintiuno de abril de dos mil veinte.

⁹ Resueltas en las sesiones de once, quince, dieciséis y dieciocho de junio de dos mil veinte, por unanimidad de once votos.

¹⁰ Resuelta el veintiuno de julio de dos mil veinte.

¹¹ Resuelta el veintitrés de julio de dos mil veinte.

¹² Resuelta el treinta de julio de dos mil veinte.

¹³ Resuelta el veintidós de abril de dos mil veintiuno.

¹⁴ Resuelta el diecisiete de agosto de dos mil veintiuno.

¹⁵ Resuelta el veintinueve de noviembre de dos mil veintiuno.

¹⁶ Resuelta el veintitrés de septiembre de dos mil veintiuno.

¹⁷ Resuelta en sesión del Tribunal Pleno de catorce de abril de dos mil once.



su país", debe preferirse aquella interpretación constitucional que evite discriminaciones entre ciudadanos mexicanos.

Incluso, al analizarse la acción de inconstitucionalidad 67/2018 y su acumulada 69/2018,¹⁸ enfatiqué que, desde la reforma constitucional de febrero de dos mil once (previa a la "reforma en materia de derechos humanos" de junio del mismo año):

"... ya no era viable que ni las Legislaturas de los Estados ni el Congreso de la Unión estableciera distinciones entre categorías de mexicanos.

"Esto –para mí– queda mucho más claro con el texto actual del artículo 1o., que establece un bloque de constitucionalidad en que están incluidos no sólo los derechos humanos de fuente [nacional], sino todos los derechos humanos constitucionalizados de fuente internacional. Y por ello creo que ni el Congreso de la Unión ni las Legislaturas de los Estados pueden hacer esta distinción, con independencia de lo que diga una interpretación literal del artículo 32, porque –repito– creo que toda la Constitución se tiene que ver a la luz de una óptica distinta, que privilegia la vigencia y el desarrollo de los Derechos Humanos. Y reiteraré el voto concurrente que he emitido en diversos asuntos desde entonces."

Aunado a lo anterior, me aparto del párrafo 55 de la sentencia que establece que el artículo 32 constitucional "reserva de manera exclusiva al Congreso de la Unión la competencia de señalar los cargos públicos en los que se requiere que su titular sea una persona mexicana por nacimiento", pues dicho pronunciamiento escapa de la materia de estudio de este asunto.

Consecuentemente, aunque voté a favor de la invalidez del artículo 20, fracción I, en su porción normativa "por nacimiento", de la Ley Orgánica del Tribunal Unitario de Justicia Penal para Adolescentes del Estado de Morelos, lo hice porque considero que el único cuerpo normativo que puede hacer distinciones entre mexicanos por nacimiento y por naturalización para acceder a cargos públicos es la Constitución General, por lo que ni el Congreso de la Unión ni las Legislaturas Estatales pueden hacer distinciones de este tipo fuera de los casos previstos en ella, y me aparto del párrafo señalado previamente.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 87/2021, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 13 de enero de 2023 a las 10:14 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima

¹⁸ Resuelta en sesión del Tribunal Pleno de treinta de julio de dos mil veinte.



Época, Libro 21, Tomo I, enero de 2023, página 715, con número de registro digital: 31180.

La sentencia relativa a la acción 67/2018 y su acumulada 69/2018 citada en este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 5 de noviembre de 2021 a las 10:16 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 7, Tomo I, noviembre de 2021, página 50, con número de registro digital: 30206.

VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL MINISTRO PRESIDENTE ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 164/2021.

En sesión de veintiséis de septiembre de dos mil veintidós, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 164/2021, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra de los artículos 68, fracción IV; 72, párrafo segundo, fracción III, en las porciones normativas "no haber sido condenado por delito intencional que amerite pena privativa de libertad; pero si se tratare" y "u otro que lastime seriamente la buena fama pública, quedará inhabilitado para el cargo, cualquiera que haya sido la pena"; 78, fracción IV, en las porciones normativas "no haber sido condenado por delito doloso que amerite pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratare" y "u otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, en cualesquier caso que haya sido la pena"; y 259, fracción V, en las porciones normativas "No haber sido condenado por delito que amerita pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratare" y "otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena"; de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California Sur, expedida mediante Decreto 2768, publicado en el Boletín Oficial de esa entidad federativa el treinta de septiembre de dos mil veintiuno.

Durante la discusión, manifesté mi desacuerdo con la metodología de los apartados del estudio de fondo, por lo que a continuación expondré las razones que sustentan mi voto en cada uno de ellos, en el orden que quedaron plasmados en la sentencia:

A. Análisis de los requisitos "no haber sido condenado por delito (sic) que merezca pena privativa de libertad", "no haber sido condenado por delito (sic) que amerite pena privativa de libertad" y "no haber sido condenado por delito doloso que amerite pena corporal de más de un año de prisión".



a) Fallo mayoritario.

La sentencia declara la invalidez de los artículos 68, fracción IV, 72, párrafo segundo, fracción III, en la porción normativa "no haber sido condenado por delito intencional que amerite pena privativa de libertad", 78, fracción IV, en la porción normativa "no haber sido condenado por delito doloso que amerite pena corporal de más de un año de prisión" y 259, fracción V, en la porción normativa "No haber sido condenado por delito que amerita pena corporal de más de un año de prisión", de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California Sur,¹ sobre la base de un test de razonabilidad –como en la diversa acción de inconstitucionalidad 259/2020² y múltiples precedentes–;³ concluyendo que resultan irrazonables y desproporcionales, por ser sobrein-

¹ Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California Sur

"Artículo 68

"El Oficial Mayor deberá cumplir por lo menos con los siguientes requisitos:

" ...

"IV. No haber sido condenado por delito doloso que merezca pena privativa de libertad."

"Artículo 72

" ...

"Para ocupar el cargo de contralor se requiere:

" ...

"III. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito intencional que amerite pena privativa de libertad; pero si se tratare de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que lastime seriamente la buena fama pública, quedará inhabilitado para el cargo, cualquiera que haya sido la pena;"

"Artículo 78

"El personal que preste sus servicios de asesoría dentro del instituto deberá acreditar mediante documentación oficial, contar con los siguientes requisitos:

" ...

"IV. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito doloso que amerite pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratare de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, en cualquier caso que haya sido la pena."

"Artículo 259

"El titular de la Unidad de Transparencia, deberá contar con los siguientes requisitos:

" ...

"V. No haber sido condenado por delito que amerita pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratare de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza y otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena, y"

² Resuelta en sesión de treinta de noviembre de dos mil veintiuno, en este punto, por mayoría de ocho votos; en contra las Ministras Esquivel Mossa y Piña Hernández y el Ministro Pérez Dayán.

³ Entre otros, las acciones de inconstitucionalidad 107/2016, 86/2018, 50/2019, 108/2020, 118/2020, 184/2020, 192/2020, 275/2020, 50/2021, 85/2021, 277/2020 y 57/2021.



clusivos, pues no precisan si el delito fue o no grave, si se relaciona o no con las funciones de los cargos que se desempeñarán, si la pena fue impuesta de forma reciente o hace tiempo, ni si continúa vigente o ya fue cumplida.

b) Razones del voto concurrente.

Al respecto, formulo este voto concurrente, toda vez que, si bien coincido con la mayoría en que dichos requisitos violan el derecho de igualdad y no discriminación, no comparto la metodología con la que se alcanzó esta conclusión. Ello, pues como lo he sostenido en diversos precedentes,⁴ este tipo de disposiciones comportan una distinción basada en una categoría sospechosa: *las personas que han compurgado una pena y buscan reintegrarse a la sociedad*.⁵ Por ello, este tipo de requisitos deben ser sometidos a un escrutinio estricto y no a un escrutinio ordinario, como sostuvo la mayoría.

Efectivamente, en las acciones de inconstitucionalidad 107/2016,⁶ 157/2017,⁷ 85/2018,⁸ 86/2018,⁹ 50/2019,¹⁰ 108/2020,¹¹ 117/2020,¹² 118/2020,¹³ 184/2020,¹⁴ 192/2020,¹⁵ 277/2020,¹⁶ 85/2021,¹⁷ 57/2021,¹⁸ 50/2021¹⁹ y 259/2020²⁰, sostuve

⁴ Así lo sostuve en en las acciones de inconstitucionalidad 107/2016, 157/2017, 85/2018, 86/2018, 50/2019, 83/2019, 108/2020, 117/2020, 118/2020, 259/2020 y 50/2021.

⁵ En efecto, en la discusión de las acciones de inconstitucionalidad 107/2016, 85/2018 y 86/2018, y 50/2021, sostuve que las personas con antecedentes penales estaban protegidas por el 1o. constitucional, por lo que exigir no tenerlos para acceder a un cargo público debía ser analizado bajo un test de escrutinio estricto. Pero adicionalmente, en el voto concurrente en la AI 50/2019, señaló que la categoría sospechosa involucrada en el requisito de no haber sido condenado por delito intencional para ocupar el cargo de comisario municipal es el de las personas que han compurgado una pena y buscan reintegrarse a la sociedad.

⁶ Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de veintitrés de enero de dos mil veinte.

⁷ Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de veintitrés de julio de dos mil veinte.

⁸ Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de veintisiete de enero de dos mil veinte.

⁹ Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de veintisiete de enero de dos mil veinte.

¹⁰ Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de veintisiete de enero de dos mil veinte

¹¹ Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de diecinueve de abril de dos mil veintiuno.

¹² Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de veinte de abril de dos mil veintiuno.

¹³ Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de veinte de mayo de dos mil veintiuno.

¹⁴ Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de dieciocho de mayo de dos mil veintiuno.

¹⁵ Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de veintitrés de septiembre de dos mil veintiuno.

¹⁶ Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de veinticinco de noviembre de dos mil veintiuno.

¹⁷ Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de veinticinco de noviembre de dos mil veintiuno.

¹⁸ Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de treinta de noviembre de dos mil veintiuno.

¹⁹ Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de diecisiete de agosto de dos mil veintiuno.

²⁰ Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de treinta de noviembre dos mil veintiuno.



que hacer distinciones basadas en antecedentes penales incide en una categoría sospechosa, pues se trata de un grupo vulnerable a la discriminación y sistemáticamente desventajado en nuestra sociedad. Al respecto, señalé que si bien el texto del artículo 1o. constitucional no contempla expresamente a las personas que han cumplido una pena como una categoría que justifique una presunción de inconstitucionalidad, la Constitución General no dispone un catálogo cerrado, pues prevé que podrá considerarse sospechosa "*cualquier otra que atente contra la dignidad humana*".

En ese sentido, en tales precedentes referí que las personas con antecedentes penales constituyen un grupo especialmente vulnerable a sufrir discriminación,²¹ en la medida en la que enfrentan obstáculos diferenciados para participar en la vida política y social, únicamente por haber estado en reclusión;²² los cuales son el reflejo de un proceso de estigmatización que se origina en el castigo penal, pero perdura más allá de la cárcel.

Consecuentemente, las normas jurídicas que prohíben categóricamente a este grupo de personas acceder a un cargo público, corren un riesgo muy significativo de excluirlas de participar en la vida pública de la comunidad de manera injustificada, robusteciendo el estigma social que padecen, reduciendo su identidad a la de individuos que estuvieron privados de su libertad y marginando el resto de las virtudes y capacidades que poseen. Razón por la cual los antecedentes penales en este contexto deben considerarse una categoría sospechosa en términos del artículo 1o. de la Constitución General.

Cabe hacer mención que, reconocer a este grupo de personas como una categoría sospechosa, permite visibilizar la situación de vulnerabilidad que enfrentan las personas que han 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.

Pues bien, partiendo de dicho criterio, es que considero que debió analizarse la violación al derecho de igualdad y no discriminación mediante la aplicación

²¹ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Los Derechos Humanos y las Prisiones: Manual de capacitación en derechos humanos para funcionarios de prisiones*, Naciones Unidas, Nueva York y Ginebra, Serie No. 11, 2004, pág. 168.

²² México Evalúa, *La cárcel en México: ¿para qué?* 2013, págs. 23-24.



de un *test de escrutinio estricto* y no de un test de mera razonabilidad. Ello, pues es criterio reiterado de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación que cuando una ley contiene una distinción basada en una categoría sospechosa, el juzgador debe apegarse a dicha metodología.

De esta forma, la sentencia debió verificar si la medida: **(1)** persigue una *finalidad constitucionalmente imperiosa*; **(2)** está *estrechamente vinculada* con dicha finalidad; y **(3)** se trata de la *medida menos restrictiva* para conseguir la finalidad.²³

Así, la medida persigue un *fin constitucionalmente imperioso* relacionado con el establecimiento de determinadas calidades para acceder a los puestos de de oficial mayor, contralor interno, asesor del Instituto de Estudios Legislativos o titular de la Unidad de Transparencia –en términos del artículo 35, fracción VI, constitucional–.²⁴

No obstante, la medida no está estrechamente vinculada con la finalidad imperiosa, ya que resulta en extremo sobreinclusiva. Ello pues la prohibición no distingue entre bienes jurídicos tutelados, la temporalidad entre la comisión del delito y el momento en que se aspira a ocupar el cargo en cuestión, la gravedad del delito, la duración de la sanción. Las normas tampoco permiten distinguir los casos en que la comisión de un delito doloso efectivamente revele la falta de idoneidad de una persona para ocupar los cargos públicos y, por ende, excluye de forma anticipada a una gran cantidad de personas con antecedentes penales que, al momento de la designación, podrían contar con las aptitudes y requisitos necesarios para ejercer los cargos mencionados.

Así, la amplitud con que están redactadas las normas combatidas tiene como efecto la exclusión de personas que en cualquier momento de su vida hubieran cometido un delito doloso, intencional, que amerite pena privativa de libertad o corporal de más de un año de prisión, sin tomar en cuenta que los antece-

²³ Al respecto véase la tesis jurisprudencial 1a./J. 87/2015 (10a.) de la Primera Sala, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 25, diciembre de 2015, Tomo I, página 109, de rubro: "CONSTITUCIONALIDAD DE DISTINCIONES LEGISLATIVAS QUE SE APOYAN EN UNA CATEGORÍA SOSPECHOSA. FORMA EN QUE DEBE APLICARSE EL TEST DE ESCRUTINIO ESTRICTO."

²⁴ **"Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

"Artículo 35. Son derechos de la ciudadanía:

"...

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



denes penales no reflejan nada concluyente sobre la calidad e idoneidad para ejercer tales cargos.

Por lo tanto, las porciones normativas "*no haber sido condenado por delito (sic) que merezca pena privativa de libertad*", "*no haber sido condenado por delito (sic) que amerite pena privativa de libertad*" y "*no haber sido condenado por delito doloso que amerite pena corporal de más de un año de prisión*" previstas como requisito para ocupar el cargo de oficial mayor, contralor interno, asesor del Instituto de Estudios Legislativos o Titular de la Unidad de Transparencia en el Poder Legislativo del Estado de Baja California Sur son excesivamente amplios para lograr los objetivos constitucionalmente relevantes perseguidos por el legislador. Así, la medida resulta claramente sobreinclusiva, por lo que no se encuentra estrechamente relacionada con el fin constitucional que se persigue y, por tanto, resulta inconstitucional. Lo anterior, sin que resulte necesario correr la última grada del test, dado que basta comprobar que no cumple con alguna de las tres gradas para determinar la inconstitucionalidad de la medida.

Por las razones mencionadas, dichos requisitos son violatorios del derecho a la igualdad y no discriminación, al no superar el test de escrutinio estricto.

B. Análisis de la porción normativa "pero si se tratare de otro delito (sic) que lesione (sic) su buena fama (sic), éste se considerará (sic) inhabilitado para el desempeño (sic) del cargo, cualquiera que haya sido la pena impuesta (sic)".

a) Fallo mayoritario.

La sentencia declara la invalidez de los artículos 72, párrafo segundo, fracción III, en la porción normativa "pero si se tratare de ... otro que lastime seriamente la buena fama pública, quedará inhabilitado para el cargo, cualquiera que haya sido la pena", 78, fracción IV, en la porción normativa "pero si se tratare de ... otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, en cualesquier caso que haya sido la pena" y 259, fracción V, en la porción normativa "pero si se tratare de ... otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena", de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California Sur,²⁵ sobre la base de un test de razonabilidad –como en la diversa acción

²⁵ **Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California Sur**
"Artículo 72.



de inconstitucionalidad 259/2020—;²⁶ concluyendo que resultan irrazonables y desproporcionales, por ser sobreinclusivos, al excluir por igual y de manera genérica a cualquier persona que haya sido condenada por un delito que haya lastimado su buena fama, lo cual es estigmatizante y constituye una exigencia de orden moral que no repercute en el correcto ejercicio de los cargos a desempeñar.

b) Razones del voto concurrente.

Al igual que en el apartado anterior, formulo este voto concurrente, toda vez que, si bien coincido con la mayoría en que dicho requisito viola el derecho de igualdad y no discriminación, no comparto la metodología con la que se alcanzó esta conclusión. Ello, pues como lo he sostenido en diversos precedentes,²⁷ este tipo de disposiciones comportan una distinción basada en una categoría sospechosa: *las personas que han cumplido una pena y buscan*

"...

"Para ocupar el cargo de Contralor se requiere:

"...

"III. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito intencional que amerite pena privativa de libertad; **pero si se tratare de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que lastime seriamente la buena fama pública, quedará inhabilitado para el cargo, cualquiera que haya sido la pena;**"

"Artículo 78.

"El personal que preste sus servicios de asesoría dentro del Instituto deberá acreditar mediante documentación oficial, contar con los siguientes requisitos:

"...

"IV. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito doloso que amerite pena corporal de más de un año de prisión; **pero si se tratare de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, en cualquier caso que haya sido la pena.**"

"Artículo 259.

"El titular de la Unidad de Transparencia, deberá contar con los siguientes requisitos:

"...

"V. No haber sido condenado por delito que amerita pena corporal de más de un año de prisión; **pero si se tratare de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza y otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena, y"**

²⁶ Resuelta en sesión de treinta de noviembre de dos mil veintiuno, en este punto, por mayoría de ocho votos; en contra las Ministras Esquivel Mossa y Piña Hernández y el Ministro Pérez Dayán.

²⁷ Así lo sostuve en las acciones de inconstitucionalidad 107/2016, 157/2017, 85/2018, 86/2018, 50/2019, 83/2019, 108/2020, 117/2020, 118/2020, 259/2020 y 50/2021.



*reintegrarse a la sociedad.*²⁸ Por ello, este tipo de requisitos deben ser sometidos a un escrutinio estricto y no a un escrutinio ordinario, como sostuvo la mayoría.

Por lo tanto, y conforme al marco que expuse en el apartado anterior respecto de las personas con antecedentes penales como categoría sospechosa, la porción normativa "*pero si se tratare de otro delito (sic) que lesione (sic) su buena fama (sic), éste se considerará (sic) inhabilitado para el desempeño (sic) del cargo, cualquiera que haya sido la pena impuesta (sic)*" prevista como requisito para ocupar el cargo de oficial mayor, contralor interno, asesor del Instituto de Estudios Legislativos o titular de la Unidad de Transparencia en el Poder Legislativo del Estado de Baja California Sur, es excesivamente amplia para lograr los objetivos constitucionalmente relevantes perseguidos por el legislador. Así, la medida resulta claramente sobreinclusiva, por lo que no se encuentra estrechamente relacionada con el fin constitucional que se persigue y, por tanto, resulta inconstitucional. Lo anterior, sin que resulte necesario correr la última grada del test, dado que basta comprobar que no cumple con alguna de las tres gradas para determinar la inconstitucionalidad de la medida.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 164/2021, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 6 de enero de 2023 a las 10:07 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 21, Tomo I, enero de 2023, página 670, con número de registro digital: 31152.

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

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 26 de enero de 2023.

²⁸ En efecto, en la discusión de las acciones de inconstitucionalidad 107/2016, 85/2018 y 86/2018, y 50/2021, sostuve que las personas con antecedentes penales estaban protegidas por el 1o. constitucional, por lo que exigir no tenerlos para acceder a un cargo público debía ser analizado bajo un test de escrutinio estricto. Pero adicionalmente, en el voto concurrente en la AI 50/2019, señalé que la categoría sospechosa involucrada en el requisito de no haber sido condenado por delito intencional para ocupar el cargo de comisario municipal es el de las personas que han compurgado una pena y buscan reintegrarse a la sociedad.



VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL MINISTRO PRESIDENTE ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 23/2022, PROMOVIDA POR LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.

En sesión pública celebrada el veintisiete de septiembre de dos mil veintidós, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 23/2022, en la que declaró la invalidez del artículo 21, fracciones VI, en su porción normativa "y no haber sido condenado por delito doloso" y X, en su porción normativa "No haber sido condenado mediante sentencia firme por] delito doloso que imponga pena de prisión", requisitos para acceder al cargo de director general del Centro de Conciliación Laboral de Michoacán previstos en la Ley Orgánica del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Michoacán de Ocampo,¹ expedida mediante decreto publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el treinta de diciembre de dos mil veintiuno.

De acuerdo con una mayoría de Ministras y Ministros, los referidos requisitos para ser director general del Centro de Conciliación Laboral de Michoacán, violan el derecho de igualdad al no superar un test de escrutinio ordinario, pues si bien tienen una finalidad constitucionalmente válida, no tiene relación directa, clara e indefectible para el necesario cumplimiento de esa finalidad.

Realizo este voto concurrente, porque, **si bien coincido en que dichas exigencias violan el derecho de igualdad, respetuosamente, considero que la metodología con la que se alcanzó esta conclusión no fue la adecuada.**

I. El argumento de la mayoría

La sentencia declara la invalidez de las porciones "y no haber sido condenado por delito doloso" de la fracción VI y "delito doloso que le imponga pena de prisión" de la fracción X, ambas del mencionado artículo 21 que establecen dichos requisitos para ser director general del Centro de Conciliación Laboral,

¹ **Ley Orgánica del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Michoacán de Ocampo**

"**Artículo 21.** Para ser director general del Centro, deberá cumplir con lo siguiente: ...

"VI. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito doloso;

"...

"X. No haber sido condenado mediante sentencia firme por delito doloso que le imponga pena de prisión. Tratándose de delitos patrimoniales dolosos, cualquiera que haya sido la pena; ..."



al considerar que no superan un análisis ordinario de constitucionalidad a la luz del derecho a la igualdad.

Se considera que esas medidas tienen un fin constitucional válido consistente en que se cumpla con ciertas calidades para el acceso a cargos públicos. No obstante, las medidas no son idóneas, pues los requisitos impugnados no tienen una relación directa, clara e indefectible para cumplir con su finalidad, sino que excluyen de manera genérica a cualquier persona que tuvo condena por delito doloso que ameritara prisión, lo que a su vez restringe el acceso a un empleo público.

Por otra parte, estima que el Legislativo Estatal parte de una premisa equivocada cuando aduce que la norma impugnada es acorde al requisito que la Constitución General establece para ocupar ciertos cargos federales. Además, si bien el artículo 123, apartado A, fracción XX, constitucional prevé el mismo requisito para ser titular del órgano descentralizado federal con función conciliadora, ello no implica que esa exigencia deba ser replicada a nivel local, pues ello queda a libertad configurativa de los Estados, conforme a los precedentes AI 192/2020,² 300/2020,³ 57/2021⁴ y 85/2021.⁵

II. Razones del disenso

Coincido plenamente con la mayoría en que el precepto es inconstitucional porque exige a las personas el no haber sido condenado por delito doloso para ocupar el cargo de director general del Centro de Conciliación Laboral de Michoacán, pero difiero de la metodología del estudio, ya que, desde mi punto de vista, la norma impugnada realiza una distinción que impacta directamente en un grupo especialmente vulnerable: las personas que han sido condenados a una pena y buscan reintegrarse a la sociedad. Por ello, este tipo de requisitos deben ser sometidos a un escrutinio estricto y no a un escrutinio ordinario, como sostuvo la mayoría.

² Resuelta el veintitrés de septiembre de dos mil veintiuno por el Tribunal Pleno, bajo la ponencia del Ministro Alberto Pérez Dayán.

³ Resulta el dieciocho de enero de dos mil veintidós por el Tribunal Pleno, bajo la ponencia de la Ministra Yasmin Esquivel Mossa.

⁴ Resuelta el treinta de noviembre de dos mil veintiuno por el Tribunal Pleno, bajo la ponencia de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández.

⁵ Resuelta el veinticinco de noviembre de dos mil veintiuno por el Tribunal Pleno, bajo la ponencia de la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat.



Como lo he señalado en diversos votos –por ejemplo, en las acciones de inconstitucionalidad 107/2016,⁶ 157/2017,⁷ 85/2018,⁸ 86/2018,⁹ 108/2020,¹⁰ 117/2020,¹¹ 50/2021¹² y 259/2020–¹³ los antecedentes penales deben ser considerados una categoría sospechosa, pues si bien el texto del artículo 1o. constitucional no contempla expresamente 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 quienes hayan cumplido una pena y busquen reintegrarse en la sociedad constituyen un grupo especialmente vulnerable a sufrir discriminación¹⁴ en la medida en la que enfrentan obstáculos diferenciados para participar en la vida política y social, únicamente por haber estado en reclusión.¹⁵ Estos obstáculos son el reflejo de un proceso de estigmatización que se origina en el castigo penal, pero perdura más allá de la cárcel.

En este sentido, las normas jurídicas que prohíben categóricamente a este grupo de personas acceder a un cargo público, corren un riesgo muy significativo de excluirlas de participar en la vida pública de la comunidad de manera injustificada, robusteciendo el estigma social que padecen, reduciendo su identidad a la de individuos que estuvieron privados de su libertad y marginando el resto de las virtudes y capacidades que poseen. Por ello, las personas que han sido condenadas por la comisión de delitos en este contexto deben considerarse una categoría sospechosa en términos del artículo 1o. de la Constitución General.

Cabe hacer mención que, reconocer a este grupo de personas como una categoría sospechosa, permite visibilizar la situación de vulnerabilidad que enfrentan

⁶ Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de veintitrés de enero de dos mil veinte.

⁷ Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de veintitrés de julio de dos mil veinte.

⁸ Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de veintisiete de enero de dos mil veinte.

⁹ Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de veintisiete de enero de dos mil veinte.

¹⁰ Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de diecinueve de abril de dos mil veintiuno.

¹¹ Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de veinte de abril de dos mil veintiuno.

¹² Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de diecisiete de agosto de dos mil veintiuno.

¹³ Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de treinta de noviembre de dos mil veintiuno.

¹⁴ 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.

¹⁵ México Evalúa, La cárcel en México: ¿para qué?, páginas 23-24.



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.

Así las cosas, partiendo de la base que esta Suprema Corte ha sostenido reiteradamente 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, considero que la resolución debió apegarse a dicha metodología para evaluar esta porción normativa.

De esta forma, la sentencia debió verificar si la medida: **(1)** persigue una *finalidad constitucionalmente imperiosa*; **(2)** está *estrechamente vinculada* con dicha finalidad; y, **(3)** se trata de la *medida menos restrictiva* para conseguir la finalidad.¹⁶

Efectivamente, la primera parte del test de escrutinio estricto exige evaluar si la distinción cumple con una finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional, es decir, debe perseguir un objetivo constitucionalmente importante. En este caso, es posible desprender que **el requisito persigue un fin constitucionalmente imperioso**, pues el objetivo del legislador fue asegurar la honradez y apego a la legalidad de las personas que pretendan ocupar el cargo de director general del Centro de Conciliación Laboral de Michoacán, conforme al artículo 109, fracción III, primer párrafo, constitucional,¹⁷ y con

¹⁶ 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."

¹⁷ "Artículo 109. Los servidores públicos y particulares que incurran en responsabilidad frente al Estado, serán sancionados conforme a lo siguiente:

"...

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



relación a los principios que deben regir a los organismos de conciliación estatales de acuerdo con el diverso 123, apartado A, fracción XX, párrafo segundo, constitucional.¹⁸

No obstante, la medida **no se encuentra estrechamente vinculada con dicha finalidad**, toda vez que la misma es sobreinclusiva. Lo anterior, pues si bien establece que la persona aspirante al cargo de director general del Centro de Conciliación Laboral de Michoacán debe cumplir con los requisitos de "y no haber sido condenado por delito doloso" y "No haber sido condenado mediante sentencia firme por delito doloso que le imponga pena de prisión", no precisa qué tipos de delito en específico, su gravedad o la fecha de su comisión, por lo que no permite diferenciar o establecer en qué casos una condena por delito doloso implicaría que una persona no cuenta con las aptitudes y requisitos necesarios para ser director general del Centro de Conciliación Laboral de Michoacán.

Así, la norma excluye *a priori* a todas las personas que hubieran cometido cualquier delito doloso, sin considerar que, en una gran cantidad de casos, la simple comisión de un delito no diga nada ya sobre el carácter de una persona o su idoneidad para ocupar un cargo al momento de su designación.

Por tanto, si la Ley Orgánica del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Michoacán de Ocampo prevé en el artículo 21, fracciones VI, en su porción normativa "y no haber sido condenado por delito doloso" y X en su porción normativa "delito doloso que imponga pena de prisión." los requisitos de "y no haber sido condenado por delito doloso" y "No haber sido condenado mediante sentencia firme por delito doloso que le imponga pena de prisión" para desempeñar el cargo de director general del Centro de Conciliación Laboral de Michoacán, dichas normas son excesivamente amplias para lograr los objetivos constitucionalmente relevantes perseguidos por el legislador; por lo que la misma resulta discriminatoria. Lo anterior, sin que resulte nece-

¹⁸ **Constitución General**

Artículo 123, apartado A, fracción XX, párrafo segundo:

"Antes de acudir a los tribunales laborales, los trabajadores y patrones deberán asistir a la instancia conciliatoria correspondiente. En el orden local, la función conciliatoria estará a cargo de los Centros de Conciliación, especializados e imparciales que se instituyan en las entidades federativas. Dichos centros tendrán personalidad jurídica y patrimonio propios. Contarán con plena autonomía técnica, operativa, presupuestaria, de decisión y de gestión. Se regirán por los principios de certeza, independencia, legalidad, imparcialidad, confiabilidad, eficacia, objetividad, profesionalismo, transparencia y publicidad. Su integración y funcionamiento se determinará en las leyes locales."



sario correr la última grada del test, dado que basta determinar que no cumple con alguna de las tres gradas para determinar la inconstitucionalidad de la medida.

Por las razones mencionadas, el requisito de *no haber sido condenado por delito doloso* para acceder a cargos públicos es violatorio del derecho a la igualdad y no discriminación, al no superar el test de escrutinio estricto.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 23/2022, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 20 de enero de 2023 a las 10:21 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 21, Tomo , enero de 2023, página 612, con número de registro digital: 31202.

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

VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA EN LOS AUTOS DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 34/2019, RESUELTA EN SESIÓN DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN EL DOS DE DICIEMBRE DE DOS MIL DIECINUEVE.

En sesión de dos de diciembre de dos mil diecinueve, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación analizó diversas Leyes de Ingresos de los Municipios del Estado de San Luis Potosí, vigentes para el ejercicio fiscal de dos mil diecinueve, entre otros temas, estudió la constitucionalidad de diversos artículos que establecen multas fijas, normas que se refieren a ramos de policía y tránsito, bando de policía y gobierno o similares, regulación de actividades comerciales, registro público y propiedad privada o pública, de publicidad o anuncios, disposiciones que sólo declaran la posibilidad de imponer multas por violar determinadas leyes, o bien, que remiten a las mismas.

Si bien mi voto fue a favor de la propuesta que se sometió a la consideración del Tribunal Pleno, expresé mi intención de formular el presente voto concurrente a fin de clarificar mi postura en relación con las siguientes disposiciones:



A. Normas relacionadas con el rastro municipal, de ecología o ambientales, leyes de bebidas alcohólicas, de ordenamiento territorial y reglamento de comercio, adecuada prestación de servicios públicos, así como las vinculadas con protección civil

La decisión adoptada por el Tribunal Pleno declara la invalidez de las disposiciones que prevén este tipo de sanciones porque las conductas infractoras que generan las multas impugnadas pueden estar precedidas de visitas o verificaciones realizadas por las autoridades estatales competentes a fin de constatar su debido cumplimiento, o bien, su naturaleza permite que sean graduales.

Si bien comparto lo anterior, considero que tal violación ocurre únicamente respecto de las conductas infractoras que derivan de un procedimiento de verificación por parte de las autoridades correspondientes y su naturaleza les permite que sean graduales.

Sin embargo, la lectura a las disposiciones impugnadas evidencia que existen otro tipo de conductas infractoras que son objetivas y su verificación es instantánea.

Conviene citar, a manera de ejemplo, algunas de las porciones normativas:

A. Conductas objetivas que su verificación es instantánea.

Matar cualquier tipo de ganado, excepto aves de corral, no autorizada fuera del rastro municipal	4.16 UMA
Descargar residuos líquidos, sólidos y/o semisólidos en sitios no autorizados	3.64 UMA
Por venta de carne de una especie que no corresponde a la que se oferta	6.00 UMA

En relación con las conductas descritas la naturaleza misma de las sanciones imposibilita que el legislador adicione en la norma un parámetro de valoración para asignar la cuantía de la multa.

Ello, en virtud de que la imposición de ese tipo de multas no deriva de un proceso o procedimiento seguido en forma de juicio, sino que basta la realización de la conducta para originar la aplicación de la multa y porque las conductas sancionables que prevén son de tal grado de objetividad que requieren una sanción de la misma naturaleza.



De ahí que no comparto las consideraciones expresadas en la sentencia para invalidar las multas descritas.

B. Derecho a la intimidad y libertad de reunión

La decisión del Tribunal Pleno concluyó en la inconstitucionalidad de las normas impugnadas que prevén el cobro de un derecho por la emisión de un permiso para que los gobernados se reúnan en sus casas o de terceros, sin fines de lucro y con motivo de eventos sociales, pues condicionan el ejercicio del derecho de reunión de los habitantes de dichos Municipios al pago para la obtención del permiso respectivo, restricción que carece de fundamento constitucional y legal.

Si bien coincido con la aplicación de un test de proporcionalidad para declarar la invalidez de las normas, considero que la sentencia debió seguir una argumentación diferente.

Esta Suprema Corte ha determinado que la diferencia entre "libertad de asociación" y "libertad de reunión", consiste en que el primero es un derecho complejo compuesto por libertades de índole positiva y negativa que implica entre varias cuestiones la posibilidad de que cualquier individuo pueda establecer, por sí mismo y junto con otras personas, una entidad con personalidad jurídica propia, cuyo objeto y finalidad lícita sea de libre elección.

En cambio, el segundo consiste en que todo individuo pueda congregarse o agruparse con otras personas, en un ámbito privado o público y con la finalidad lícita que se quiera, siempre que el ejercicio de este derecho se lleve a cabo de manera pacífica.

En mi opinión, el hecho de que las normas impugnadas establezcan un cobro por la expedición de un permiso para realizar un evento social particular no coarta el derecho de toda persona a reunirse conforme al artículo 9o. constitucional.

El derecho de libertad de reunión no es un derecho absoluto, de tal manera que puede ser limitado con la finalidad de perseguir algún objetivo constitucionalmente válido.

En mi opinión la medida implementada por las leyes de ingresos municipales no resulta una medida necesaria por las siguientes razones:



No desprendo razón válida para pensar que las reuniones familiares o fiestas particulares en sí mismas van a alterar el orden público. Exigir de manera obligatoria un permiso de la autoridad municipal constituye una medida sobreincludente al condicionar la realización de todo tipo de reuniones privadas aun cuando no existan indicios de que éstas generarían algún tipo de alteración en el entorno social.

De manera adicional estimo que la autoridad no podría introducirse al domicilio de las personas y evitar que se lleve a cabo el evento social de que se trate. Lo único que podría llevar a cabo dicha autoridad es realizar algún tipo de sugerencia en caso de que ésta cause algún tipo de molestia a los demás miembros del Municipio, por alterar la tranquilidad o el orden.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 34/2019, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 20 de agosto de 2021 a las 10:28 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 4, Tomo II, agosto de 2021, página 1621, con número de registro digital: 30039.

VOTO CONCURRENTES QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 133/2020.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de **veinticinco de agosto de dos mil veinte**, resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, donde se determinó por una parte **sobreseer** respecto de los artículos 189, fracción II, incisos i) y j), y 240, párrafo tercero, fracción VI, en su porción normativa "*cuando el promovente acredite que oportunamente las solicitó por escrito al órgano competente, y no le hubieren sido entregadas*", del Código Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo, reformados, respectivamente, mediante los Decretos Números 328 y 329, publicados en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintinueve de mayo de dos mil veinte.

Reconoció la **validez** de los artículos 19, párrafo cuarto, en su porción normativa "*En el caso de los de origen independiente no le serán exigibles las firmas de respaldo ciudadano para obtener su registro como candidato, salvo que no hubieren sido electos inicialmente por una candidatura independiente y, por ende, no hubiesen obtenido el respaldo ciudadano correspondiente*", 21, párrafo quinto, en su porción normativa "*En el caso de los de origen indepen-*



diente no le serán exigibles las firmas de respaldo ciudadano para obtener su registro como candidato, salvo que no hubieren sido electos inicialmente por una candidatura independiente y, por ende, no hubiesen obtenido el respaldo ciudadano correspondiente", y 54 Bis del Código Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo, reformados y adicionado mediante el Decreto Número 328, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintinueve de mayo de dos mil veinte, así como la de los artículos 3, fracción XIV, 34, fracciones XXXIX Bis y XXXIX Ter, 196 Bis y 240 Quáter, fracción V, en su porción normativa "*cuando el promovente acredite que oportunamente las solicitó por escrito al órgano competente, y no le hubieren sido entregadas*", del ordenamiento legal invocado, adicionados mediante el Decreto Número 329, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintinueve de mayo de dos mil veinte.

Finalmente, se declaró la **invalidez** de los artículos 18, párrafo cuarto, en su porción normativa "*por ambos principios*", 169, párrafo noveno, en su porción normativa "*que denigren a las instituciones y a los propios partidos*", 174, 175, 230, fracciones III, inciso g), en su porción normativa "*ofender o cualquier manifestación que denigre*", y IV, inciso I), en su porción normativa "*y denigren*", y 311, fracción III, en sus porciones normativas "*ofensas o*" y "*que denigre*", del Código Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo, reformados mediante el Decreto Número 328, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintinueve de mayo de dos mil veinte, así como la de los artículos 192, fracción I, inciso c), en su porción normativa "*coalición*", 196 Ter y 196 Quáter del ordenamiento legal invocado, reformado y adicionados, respectivamente, mediante el Decreto Número 329, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintinueve de mayo de dos mil veinte.

Expuesto lo anterior, debo precisar lo siguiente:

1. En principio, de manera respetuosa no comparto el sobreseimiento respecto de los mencionados artículos 189, fracción II, incisos i) y j); y 240, párrafo tercero, fracción VI, del Código Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo, pues advierto que en ellos existió un cambio formal que obligó a que se volvieran a publicar los textos impugnados, por lo que con base en el criterio que he sostenido, sí es procedente su impugnación.

Reitero mi postura de no compartir el criterio de cambio material o de sentido normativo, ya que, desde mi óptica, basta con que se cumpla con el criterio *formal* de modificación a la norma para que ésta pueda ser impugnada a través de los medios que señala la ley, pues es suficiente que se modifique



la norma en alguna de sus partes, aun cuando se reproduzca un texto anterior con alguna o algunas variantes, para que se considere que se trata de un acto legislativo nuevo, ya que el legislador externa su voluntad de reiterar lo estipulado en la norma anterior, por lo que ante ese nuevo acto surge la posibilidad de impugnar el texto legal mediante una nueva acción de inconstitucionalidad, ya que se trata de un nuevo acto legislativo.

2. Por otra parte, en relación con el **tema cuarto, relativo a la prohibición de denigrar a las instituciones y a los propios partidos**, si bien compartí el sentido del proyecto, considero que incluso pudieron invalidarse otras porciones normativas.

La sentencia únicamente se ocupa de declarar la invalidez de las porciones normativas en las que se emplean los enunciados "**... ofender o cualquier manifestación que denigre ...**" contenida en el inciso g) de la fracción III del artículo 230 del Código Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo y "**... y denigren ...**", contenida en el inciso I) de la fracción IV del artículo 230 del mismo ordenamiento.

Sin embargo, este Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 50/2015 y sus acumuladas 55/2015, 56/2015 y 58/2015¹ resolvió que lo dispuesto en el artículo 41, fracción III, apartado C, de la Constitución Federal, **sólo protege a las personas frente a las calumnias** en razón de que la norma constitucional referida fue reformada, y **excluyó del ámbito de protección a las instituciones y partidos políticos**.

Ahora bien, el artículo 230, fracciones III, inciso g) y IV, inciso I), del Código Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo impugnado otorga protección a sujetos que no se encuentran dentro del amparo del artículo 41, fracción III, apartado C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como lo son aspirantes, precandidatos, candidatos, partidos políticos, instituciones públicas o privadas, y que por su carácter público deben tener un umbral de tolerancia mayor que de cualquier individuo privado.

A partir de lo anterior, considero que conforme a lo ya resuelto previamente por este Tribunal Pleno, además de declarar la invalidez de los artículos 169, párrafo noveno, en su porción normativa "*que denigren a las instituciones y a los propios partidos*", 230, fracciones III, inciso g), en su porción normativa "*ofen-*

¹ Resueltas en sesión de diez de noviembre de dos mil quince, por mayoría de ocho votos.



der o cualquier manifestación que denigre", y IV, inciso I), en su porción normativa "y denigren", y 311, fracción III, en sus porciones normativas "ofensas o" y "que denigre", del Código Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo, reformados mediante el Decreto Número 328, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintinueve de mayo de dos mil veinte, suplido en su deficiencia el argumento del accionante, debió invalidarse el artículo 230, fracciones III, inciso g), en su porción normativa "aspirantes, precandidatas y candidatas, partidos políticos, instituciones públicas o privadas" y IV, inciso I), en su porción normativa "aspirantes, precandidatas y candidatas, instituciones o partidos políticos", quedando finalmente de la siguiente manera:

"Artículo 230. Son causas de responsabilidad administrativa las siguientes:

"...

"III. Constituyen infracciones de los aspirantes, precandidatos o candidatos a cargos de elección popular al presente código:

"...

"g) Calumniar, a otras personas ~~aspirantes, precandidatas y candidatas, partidos políticos, instituciones públicas o privadas~~, así como toda aquella acción u omisión que constituya violencia política por razones de género; y,

"...

"IV. Constituyen infracciones de los aspirantes y candidatos independientes a cargos de elección popular al presente código:

"...

"I) La difusión de propaganda política o electoral que contenga expresiones que calumnien a personas ~~aspirantes, precandidatas y candidatas, instituciones o partidos políticos~~, y que dichas expresiones constituyan violencia política por razones de género.

"...".

3. Finalmente, respecto al **tema quinto denominado invalidez del sistema de asignación de diputaciones de representación proporcional**, preciso que no comparto que se haya suplido la queja del accionante en lo relativo a la impugnación del artículo 175 del Código Electoral del Estado de Michoacán de Ocam-



po, pues considero que al tratarse de una acción en materia electoral no procede la suplencia de la queja en su amplitud, en tanto que el segundo párrafo del artículo 71 de la ley de la materia establece que las sentencias que dicte esta Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre la no conformidad con leyes electorales a la Constitución, sólo podrán referirse a la violación de los preceptos que se hayan señalado de manera expresa en el escrito inicial.

No obstante lo anterior, voté a favor de la declaratoria de invalidez, debido a que considero que la inconstitucionalidad del artículo 175 deriva de que **forma parte del sistema normativo** que fue considerado inconstitucional.

Por las razones expresadas, es que respetuosamente me separo de las consideraciones que han quedado puntualizadas en este voto.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 133/2020, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 15 de enero de 2021 a las 10:16 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 82, Tomo I, enero de 2021, página 59, con número de registro digital: 29621.

VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 150/2017 Y ACUMULADA 153/2017, PROMOVIDAS POR DIVERSOS SENADORES INTEGRANTES DE LA SEXAGÉSIMA LEGISLATURA DEL CONGRESO DE LA UNIÓN Y EL PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de **veintinueve de agosto de dos mil veintidós**, resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro y su acumulada, donde se determinó: **sobreseer** en la acción de inconstitucionalidad 153/2017, formulada por el Partido de la Revolución Democrática; declarar **procedente y fundada** la acción de inconstitucionalidad 150/2017, promovida por diversos senadores integrantes de la Sexagésima Tercera Legislatura del Congreso de la Unión; y declarar la invalidez del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, publicado en el Diario Oficial de la Federación el treinta y uno de octubre de dos mil diecisiete; ello debido a que se actualizaron diversas violaciones al procedimiento legislativo que dio origen al referido decreto que vulneraron el derecho de todas las fuerzas políticas de participaren condiciones de igualdad al interior del Senado de la República.



Ahora, si bien compartí la mayoría de las consideraciones que contiene el proyecto, así como la existencia y potencial invalidante de las violaciones al procedimiento legislativo advertidas, como lo expresé en la sesión en que se resolvió el presente asunto, no comparto el apartado "**VI.2. Fijación del parámetro de la regularidad constitucional en cuanto al debido proceso legislativo y especial relevancia del reglamento del Senado**", pues se pretende fijar como parte del parámetro de regularidad constitucional para el análisis de las violaciones al procedimiento legislativo **lo que establece el Reglamento del Senado de la República**, considerándolo como una norma extensiva del artículo 72 de la Constitución Federal en tanto que regula la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones que se susciten en los procedimientos legislativos de su competencia.

En efecto, respetuosamente, no coincido con esas consideraciones, pues se pretende generar **una nueva doctrina respecto a las violaciones procesales tratándose de procesos legislativos del Congreso de la Unión, en la que se elevan a rango constitucional las leyes y los reglamentos** que rigen el trabajo legislativo de las Cámaras de Diputados y de Senadores, dando a entender que cualquier violación a dichos cuerpos normativos deberá considerarse como una violación constitucional, lo cual es inaceptable.

No desconozco la importancia que tienen las disposiciones reglamentarias para efectos del análisis del procedimiento legislativo, pues en ellas se establece la forma en que habrá de seguirse dentro de las Cámaras del Congreso de la Unión el trámite en comisiones y su posterior discusión y votación en el Pleno. Sin embargo, me parece incorrecto e inaceptable que pretenda equipararse dichas disposiciones al Texto Constitucional.

Por el contrario, era bajo la doctrina del Pleno que debía desarrollarse el parámetro de regularidad constitucional sobre violaciones al procedimiento legislativo. Por ejemplo, al resolverse recientemente la acción de inconstitucionalidad 95/2021 y su acumulada 105/2021 **en la sesión de dieciséis de noviembre de dos mil veintiuno** en la que se analizó el artículo décimo tercero transitorio del decreto de reformas legales en materia de Poder Judicial de la Federación, publicado el siete de junio de dos mil veintiuno, también se analizó el procedimiento legislativo y **en específico el procedimiento legislativo que se originó dentro del Senado de la República**, sin que al respecto se analizara o se determinara que el reglamento del Senado tuviera una especial relevancia al grado de equipararla con una extensión de la Constitución Federal.

Por ello, considero que en este caso debía únicamente **retomarse la doctrina sólida construida por el Tribunal Pleno tratándose de violaciones al proceso legislativo, reiterada en múltiples precedentes**; en la que se ha sostenido que, la evaluación del potencial invalidante de las violaciones al proceso legis-



lativo debe equilibrar dos principios que se encuentran en natural tensión. Por un lado, el de *economía procesal*, que apunta a la necesidad de no reponer innecesariamente etapas procedimentales cuando ello pudiera no tener como resultado un cambio sustancial de la voluntad parlamentaria; y, por el contrario, un principio de **equidad en la deliberación parlamentaria**, que apunta a la necesidad de no considerar automáticamente como irrelevantes todas las infracciones procedimentales que se produzcan en una tramitación parlamentaria.¹

Este último principio, el de la *equidad en la deliberación parlamentaria*, está estrechamente vinculado **con la esencia y valor mismo de la democracia como sistema de adopción de decisiones públicas en contextos caracterizados por el pluralismo político**. Criterio que, debía ser puntualizado tratándose del Congreso de la Unión para señalar que como lo establece el artículo 72 de la Constitución Federal, en cuanto al desarrollo de los trabajos legislativos, debe atenderse a lo que establecen los reglamentos respectivos; sin embargo, las violaciones a ellos deberán ser valoradas conforme a los principios ya señalados, para determinar su potencial invalidante.

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 acción de inconstitucionalidad 150/2017 y su acumulada 153/2017, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 6 de enero de 2023 a las 10:07 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 21, Tomo I, enero de 2023, página 235, con número de registro digital: 31150.

¹ El criterio sostenido en estos precedentes se ha aplicado en las siguientes acciones: a) acción de inconstitucionalidad 9/2005, promovida por el Partido Revolucionario Institucional, resuelta el 13 de junio de 2005, por mayoría de 6 votos. Ministros disidentes: Luna Ramos, Díaz Romero, Góngora Pimentel, Sánchez Cordero y Silva Meza; b) acción de inconstitucionalidad 50/2015 y sus acumuladas 55/2015, 56/2015 y 58/2015, promovida por Partidos Políticos Movimiento Ciudadano, Acción Nacional, Revolución Democrática y Morena, resueltas el diez de noviembre de dos mil quince, por mayoría de ocho votos. Ministros disidentes: Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea y Silva Meza; c) acción de inconstitucionalidad 112/2019 y sus acumuladas 113/2019, 114/2019, 115/2019, 119/2019 y 120/2019, promovida por Partidos Acción Nacional, Movimiento Ciudadano, de la Revolución Democrática, Revolucionario Institucional, de Baja California y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, resueltas el once de mayo de dos mil veinte, por unanimidad de once votos; y, d) acción de inconstitucionalidad 31/2019, promovida por diputados integrantes de la Sexagésima Legislatura del Estado de Chihuahua, resuelta el uno de julio de dos mil diecinueve, por mayoría de siete votos. Ministros disidentes: Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas y Medina Mora I.



VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 109/2021.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de treinta de junio de dos mil veintidós, resolvió la acción de inconstitucionalidad 109/2021, en la que, entre otras cuestiones, se determinó declarar la invalidez de los artículos 38, 39 y 40 de la Ley de Educación de la Ciudad de México, expedida mediante decreto publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el siete de junio de dos mil veintiuno.

Lo anterior, al considerarse que se vulneró el derecho a la consulta previa de las personas pertenecientes a comunidades indígenas.

Si bien comparto el sentido de la resolución, me separo del estándar rígido propuesto para tener por constitucional una consulta a las comunidades indígenas; puesto que, como he expresado, sostengo que los méritos de cada proceso deben analizarse en cada caso concreto, ya que un estándar inflexible y único para todos los casos podría resultar inadecuado para las particularidades de cada situación, lo que será un desincentivo para los esfuerzos que llevan a cabo las autoridades para realizar cualquier acción en beneficio de las comunidades indígenas.

Ello incluso, pues es posible que en un caso concreto se cumpla con el parámetro de regularidad constitucional señalado en precedentes, relativo a que la consulta debe ser previa, libre, informada, culturalmente adecuada y de buena fe; pero no cumplirse con el estándar específico señalado en la sentencia, lo cual llevaría a la declaratoria de invalidez de la norma de manera innecesaria, con la consecuente afectación a los propios derechos e intereses indígenas.

Así, por las razones expresadas, es que comparto las determinaciones tomadas en este asunto, separándome de la consideración que se precisa en el cuerpo del presente voto.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 109/2021, 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 I, septiembre de 2022, página 439, con número de registro digital: 30958.



VOTO CONCURRENTENTE Y PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO JAVIER LAYNEZ POTISEK EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 122/2020.

En sesión de trece de julio del dos mil veintiuno, el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad identificada al rubro en la que, entre otras cosas, declaró la invalidez de los artículos precisados en el tercer punto resolutivo de la ejecutoria, de la Ley de Archivos para el Estado de Oaxaca, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad el quince de febrero de dos mil veinte.

En el considerando séptimo se analizó el fondo del asunto, atendiendo a cada uno de los temas planteados.

I. Voto concurrente

Así, en el tema uno se determinó que existe concurrencia de competencias legislativas en materia de archivos porque la Ley General de Archivos difundida en el Diario Oficial de la Federación el quince de junio de dos mil dieciocho, constituye la ley marco en esa materia, pues establece los principios y bases para el desarrollo de las leyes locales correlativas, eliminando en la Constitución Federal la atribución de competencias entre los dos órdenes de gobierno, dejando la función de reparto al Congreso Federal.

Como lo he señalado en diversos precedentes en materia de transparencia, acceso a la información pública y protección de datos personales, así como en los distintos asuntos en que se han analizado leyes de archivos locales,¹ considero que el hecho de que la Constitución Federal contenga un mandato para que el Congreso de la Unión emita una Ley General de determinada materia a través de la cual distribuya competencias en los distintos ámbitos de gobierno, no significa que se elimine de la Constitución dicha distribución, sino que este aspecto debe analizarse junto con, en este caso, la Ley General de Archivos, para determinar qué pueden hacer las legislaturas locales y qué les está vedado, sobre todo porque tal distribución se analiza partiendo de la Constitución Federal.

Tampoco comparto la consideración relativa a que derivado del establecimiento del régimen de concurrencia en materia de archivos, las Legislaturas Locales dejaron de tener competencia para legislar esa materia en aspectos primarios,

¹ De manera reciente, en la acción de inconstitucionalidad 141/2019 resuelta por mayoría de diez votos en el apartado correspondiente, en sesión de cuatro de mayo de dos mil veintiuno.



quedando básicamente facultadas para armonizar y adecuar sus legislaciones conforme al contenido de la ley general, encargada de desarrollar los principios y bases materia de la reforma constitucional, de manera congruente y no contradictoria a nivel nacional.

Lo anterior, porque con tal consideración se da a entender que las Legislaturas Locales sólo deben replicar la Ley General de Archivos para respetar el sistema, siendo que se estableció que, en respeto al federalismo y a su libertad configurativa, deben adecuar su legislación, pudiendo también ampliarla o perfeccionarla sin contravenir los mínimos de la citada ley general.

En general, considero importante destacar el contenido de la fracción XXIX-T del artículo 73 constitucional, relativa al tema de facultades concurrentes o de todas las leyes generales por las que se crean diversos sistemas, conforme al cual el parámetro ha sido fundamentalmente la Constitución, pero, inevitablemente, el mandato contenido en cada ley marco.

Estimo que tal disposición constitucional contiene dos mandatos muy claros y específicos sobre el contenido de la ley general de la materia, pues, por una parte, prevé la obligación del Congreso de la Unión de expedir una ley general que establezca la organización y administración homogénea de los archivos, en los tres niveles de gobierno y, por otra, el segundo mandato consiste en que esa ley determine las bases de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Archivos, aspecto que me parece importante al fijar el parámetro de constitucionalidad, porque sobre el primer mandato la accionante no expuso argumentos de invalidez, ya que la norma local reproduce en su integralidad todos aquellos preceptos de la ley general que están encaminados a la gestión documental y a la administración de los archivos, precisamente, para lograr un sistema homogéneo.

Más bien, la accionante se limita a plantear cuestiones relativas a la parte orgánica, señalando lo que es contrario a la ley marco y haciendo una comparación entre el texto de la ley general y el de la ley local, por ello considero que debe establecerse el parámetro partiendo de que la materia de archivos es concurrente, que las leyes locales deben respetar las bases, principios y procedimientos de la ley general, pero que en la regulación se debe buscar una equivalencia normativa que no es lo mismo a una igualdad o reiteración de preceptos.

Si bien, la ejecutoria hace alusión a dicha equivalencia, lo cierto es que al resolver los diversos temas propuestos por la accionante, el parámetro que se aplica no es ese, sino el de identidad, pues se llega al absurdo de invalidar normas



locales porque el Congreso Estatal no replicó la ley general, lo que evidencia no sólo incongruencia en la decisión, sino también que se soslayan los mandatos contenidos expresamente en el artículo 73, fracción XXIX-T, de la Constitución Federal.

Ejemplo de lo anterior es la declaratoria de inconstitucionalidad del artículo 65 de la Ley de Archivos para el Estado de Oaxaca, porque no incluye o replica las fracciones II, III, VII y XIII del diverso 65 de la ley general, en cuanto a los servidores públicos locales con atribuciones o funciones similares a las que corresponderían al secretario de Gobernación, al secretario de la Función Pública y a un comisionado del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, así como un representante del órgano que emule las funciones del Consejo Técnico y Científico Archivístico, respectivamente.

Otro ejemplo lo encontramos en el análisis del artículo 100 de la ley local que establece las atribuciones del Archivo General del Estado. Al respecto, la mayoría del Pleno declaró la invalidez de diversas porciones normativas de las fracciones V y VI, así como la existencia de distintas omisiones legislativas, simple y sencillamente porque el legislador local no replicó las atribuciones que al efecto establece el diverso 106 de la Ley General de Archivos.

Las inconsistencias advertidas radican en que si en materia de archivos hay concurrencia de facultades y el artículo 73, fracción XXIX-T, constitucional, sólo prevé los dos mandatos antes mencionados, es claro que no puede exigirse a los Congresos Locales replicar el contenido de la ley general, so pena de invalidar las disposiciones que no lo hagan, o bien, que contengan supuestos distintos, dentro de su ámbito de atribuciones.

De ahí que comparta parcialmente el parámetro de regularidad constitucional fijado en la ejecutoria y aplicado en cada uno de los temas resueltos, pues me apartado de todas aquellas consideraciones en que se afirma o que hagan pensar que las Legislaturas Locales sólo pueden replicar el contenido de la Ley General de Archivos, en su respectivo ámbito de competencia.

Por otra parte, en el tema seis se determinó reconocer la validez del numeral 100, con la salvedad de sus fracciones V y VI, así como la invalidez de los artículos 98, en la porción normativa indicada, que regulan al Archivo General de la entidad, y cuarto transitorio, todos de la Ley de Archivos para el Estado de Oaxaca.

Voté a favor del sentido adoptado en ese apartado, aclarando dos aspectos. El primero, que sólo comparto la declaratoria de invalidez decretada respecto



de los artículos 98 y cuarto transitorio, no así las conclusiones consistentes en invalidar las citadas fracciones del diverso 100, y de declarar la existencia de omisiones legislativas respecto de tal precepto, atendiendo al parámetro de regularidad constitucional que considero aplicable a la materia, esto es, que existe concurrencia de facultades y que las normas controvertidas deben analizarse a la luz de una equivalencia normativa o funcional.

El segundo aspecto es que al resolverse la acción de inconstitucionalidad 141/2019, citada como precedente, voté en contra del tema de naturaleza jurídica del Archivo General del Estado de Jalisco al considerar que no existía sustento para declarar inconstitucional un precepto porque el archivo local no esté o tenga que no estar sectorizado, pues dicha figura, como tal, no está regulada en esa entidad porque no ha sido necesaria.

En el precedente comentado, la norma entonces controvertida sólo establecía que el archivo local gozaba de autonomía técnica y de gestión y que era sectorizado a la Secretaría General de Gobierno, mientras que en el caso la norma dispone que el Archivo General del Estado es un organismo desconcentrado de la Secretaría de Administración, con autonomía técnica, administrativa, operativa y de gestión. De ahí que considero que hay una diferencia que trasciende al sistema, pues mientras la ley general lo regula como organismo descentralizado, la ley local lo ubica como desconcentrado, aspecto que trasciende a su naturaleza, organización y a los órganos que lo integran.

Por tales razones comparto la conclusión de invalidez, pero por razón diversa, esto es, no porque sea o no sectorizado, sino porque es desconcentrado.

II. Voto particular.

Por otra parte, en el tema cuatro se declaró la invalidez del artículo 65 de la Ley de Archivos para el Estado de Oaxaca, al considerar, en esencia, que la integración del Consejo local de archivos presenta diversas deficiencias y diferencias en relación con la ley general.

De manera similar a como voté en la acción de inconstitucionalidad 141/2019, no comparto la invalidez total del precepto citado, porque conforme a lo establecido por el Tribunal Pleno en diversos precedentes, al analizar el sistema de concurrencias de la ley general de la materia debe existir equivalencia normativa, concretamente al interpretar el artículo 70 de la ley general, sin que ello signifique que deba existir una identidad o réplica forzosa de lo establecido en la ley marco, por lo que no comparto la declaratoria de inconstitucionalidad por el hecho de que no se repitan o reiteren de manera idéntica los



equivalentes de los funcionarios federales que, forzosamente, tengan que formar parte del órgano o la figura del secretario técnico, así como su participación, ni las reglas de suplencia o de remuneración.

Considero importante destacar que los sistemas locales están regulados en la ley general en tres preceptos, como es el artículo 70, que mandata la equivalencia mencionada, y debe recordarse que la Constitución Federal en el numeral 73, fracción XXIX-T, establece el mandato para el Congreso de la Unión de que a través de la ley general establezca las bases de integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Archivos, mas no de los sistemas locales, razón por la que no puede exigirse a las Legislaturas Locales que repliquen íntegramente la ley marco, en su respectivo ámbito de competencia.

Si bien, pudiera ser deseable que en materia de organización los Congresos Locales regularan de manera similar o replicaran la ley marco, lo objetivamente cierto es que, al no hacerlo, por ejemplo al no incluir en el Consejo local de archivos al símil local del secretario de la Función Pública, no advierto violación a alguna norma constitucional, pues, se insiste, la materia de archivos no se federalizó.

Por tales razones voté en contra en ese apartado, precisando que comparto el reconocimiento de validez realizado respecto del artículo 65 en sus fracciones IV, V y VI.

En el tema cinco se declaró la invalidez de los artículos 63, fracción II, 68, 69, en la porción normativa especificada, 70, fracción I, II y III, y 71, fracción I, que regulan lo relativo al Comité Técnico de Archivos del Estado de Oaxaca, al considerar que no observan lo que, para su homólogo, se establece en el diverso 114 de la Ley General de Archivos.

Mi voto en contra es porque considero que tales preceptos se confrontan con una institución nacional distinta, dado que los artículos 108 y 114 de la ley general establecen que, para el cumplimiento de su objetivo, el Archivo General de la Nación contará con, entre otros órganos, un Consejo Técnico y Científico Archivístico, que es el que lo asesora en las materias históricas, jurídicas, tecnologías de la información y disciplinas afines, y el cual estará conformado por trece integrantes de, entre otras, instituciones de docencia, investigación, preservación de archivos, que no obtendrán remuneración, entre otras reglas.

Por su parte, el artículo 63 de la ley local establece un Comité Técnico, como órgano asesor del sistema local, el cual considero que no se puede confrontar con el Consejo que está previsto en la ley general, al tratarse de instituciones distin-



tas. Al ser así, estimó que sobre este aspecto se está ante la total libertad configurativa del legislador local para crear un Comité Técnico, el cual sirve de apoyo al sistema local y que cuenta con una serie de atribuciones que se prevén en el diverso 71 de este ordenamiento, esto es, se trata de un órgano cuya finalidad es hacer operativo el sistema local.

Es importante recordar que en la acción de inconstitucionalidad se analizan sistemas en abstracto conformados por diversas instituciones, de modo que no hay razón para repetir exactamente en el sistema local un Consejo Técnico y Científico Archivístico y no poder crear un Comité Técnico Estatal, pues, aun cuando procediera la confronta entre ambos órganos, considero que tampoco tendrían que ser idénticos, ya que uno es para el Archivo General de la Nación y, otro, es un Comité Técnico del Sistema Local de Archivos.

Por tales razones y en congruencia con el parámetro que estimo aplicable a la materia de archivos, considero que en este tema debió atenderse a la libertad configurativa del Congreso Estatal a fin de reconocer la posibilidad de regular la existencia de un comité técnico.

Respecto al tema nueve, se declaró la invalidez de los artículos 102, 103 y 105 de Ley de Archivos para el Estado de Oaxaca por no prever y diferenciar la gravedad de las faltas que pueden originar responsabilidad administrativa.

Congruente con mi voto en la acción de inconstitucionalidad 101/2019, citada como precedente, también estoy en contra en este aspecto, pues estimo, en esencia, que la falta de precisión de conductas graves y no graves se subsana con el diverso 118 de la ley general que hace esa diferencia, por lo que considero que no hay razón para declarar la inconstitucionalidad del precepto local.

Finalmente, en cuanto al apartado de efectos, voté en contra de la declaración de invalidez por omisiones, atendiendo a mi postura adoptada en diversos precedentes, y en el caso sólo comparto la invalidez decretada respecto del artículo 65 de la Ley de Archivos para el Estado de Oaxaca, por cuanto hace a las omisiones de no prever órganos equivalentes del Archivo General del Estado.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 122/2020, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 25 de noviembre de 2022 a las 10:36 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*,



Undécima Época, Libro 19, Tomo I, noviembre de 2022, página 527, con número de registro digital: 31082.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 16 de enero de 2023.

VOTO CONCURRENTENTE Y PARTICULAR QUE FORMULA LA MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 122/2020.

En las sesiones celebradas el ocho, doce y trece de julio de dos mil veintiuno, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió una acción de inconstitucionalidad planteada por la Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), en la que alegó la inconstitucionalidad de distintos artículos y la existencia de diversas omisiones de la Ley de Archivos para el Estado de Oaxaca, publicada en el Periódico Oficial de esa entidad el quince de febrero de dos mil veinte.

Contexto y antecedentes

Para comprender el origen de este asunto es necesario tomar en cuenta que el siete de febrero de dos mil catorce fue publicada en el Diario Oficial de la Federación una trascendental reforma en materia de transparencia, acceso a la información pública, protección de datos personales y archivos. En lo que aquí interesa, esta reforma adicionó al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos la fracción XXIX-T, a través de la cual se facultó al Congreso de la Unión para expedir la Ley General de Archivos, en los siguientes términos:

"Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

"...

"XXIX-T. Para expedir la ley general que establezca la organización y administración homogénea de los archivos de la Federación, de las entidades federativas, de los Municipios y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, y determine las bases de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Archivos."



En cumplimiento de este precepto, el Congreso de la Unión expidió la Ley General de Archivos, misma que se publicó el quince de junio de dos mil dieciocho en el Diario Oficial de la Federación. Como se desprende del Texto Constitucional, esta ley tiene dos objetivos: **i)** establecer la organización y **administración homogénea** de los archivos de la Federación, de las entidades federativas, de los Municipios y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México; y, **ii)** determinar las **bases** de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Archivos.

En relación con las bases para la organización y funcionamiento de los sistemas de archivos resultan indispensables para las entidades federativas los artículos 70 y 71 de la ley general.¹

El artículo 70 dispone que cada entidad federativa contará con su propio sistema local de archivos, el cual define como "el conjunto orgánico y articulado de estructuras, relaciones funcionales, métodos, normas, instancias, instrumentos, procedimientos y servicios tendientes a cumplir con los fines de la organización y conservación homogénea de los archivos de los sujetos obligados dentro de su jurisdicción."

Por su parte, el artículo 71 establece una base institucional mínima con la que deben contar los sistemas estatales de archivos, al disponer que éstos se conformarán por: **i)** un Consejo Local de Archivos, que será el órgano coordinador del sistema y en los cuales deberán tener participación los Municipios o las alcaldías en el caso de la Ciudad de México; y, **ii)** un Archivo General Estatal, que será la instancia especializada en materia de archivos y que es-

¹ "**Artículo 70.** Cada entidad federativa contará con un sistema local, el cual será el conjunto orgánico y articulado de estructuras, relaciones funcionales, métodos, normas, instancias, instrumentos, procedimientos y servicios tendientes a cumplir con los fines de la organización y conservación homogénea de los archivos de los sujetos obligados dentro de su jurisdicción."

"**Artículo 71.** Las leyes de las entidades federativas regularán los sistemas locales, los cuales contarán con un Consejo local, como órgano de coordinación.

"Asimismo, se deberá prever la creación de un archivo general como la entidad especializada en materia de archivos. Su titular deberá tener nivel de subsecretario, titular de unidad administrativa o su equivalente.

"En los Consejos locales participarán los Municipios y las alcaldías de la Ciudad de México, según corresponda, en los términos de la legislación de cada entidad federativa.

"El cumplimiento de las atribuciones de los Consejos locales estará a cargo de los archivos generales o las entidades especializadas en materia de archivos a nivel local, según corresponda.

"Las leyes de las entidades federativas desarrollarán la integración, atribuciones y funcionamiento de los sistemas locales equivalentes a las que esta ley otorga al Sistema Nacional."



tará a cargo de un director general con el rango de subsecretario, titular de Unidad Administrativa o su equivalente. A partir de este marco institucional mínimo, el último párrafo del mismo artículo dispone que todas las entidades federativas, en sus respectivas leyes locales de archivos, "desarrollarán la integración, atribuciones y funcionamiento de los sistemas locales **equivalentes** a las que esta ley otorga al Sistema Nacional."

En cumplimiento del artículo cuarto transitorio de la ley general,² el Poder Legislativo de Oaxaca expidió una nueva ley de archivos con el propósito de adecuarse al nuevo marco constitucional y de la ley general, misma que fue impugnada por el INAI en la presente acción de inconstitucionalidad. Los conceptos de invalidez planteados por el INAI se centraron en cuestionar aspectos relativos a la integración, atribuciones y funcionamiento de distintos componentes del sistema local de archivos de Oaxaca. Siendo así, la principal cuestión a resolver fue determinar si el legislador de Oaxaca había establecido en su ley local un sistema de archivos **equivalente** al sistema previsto en la ley general para todo el país.

Sobre el entendimiento de la "equivalencia" para lograr una "administración homogénea" de los archivos del país, el Tribunal Pleno no ha sido unánime, y justamente este tema constituye el primero de mis votos concurrentes en el presente asunto.

I. Votos concurrentes

Parámetro de regularidad constitucional (tema 1)

Antes de señalar el porqué de mi concurrencia con la presente acción de inconstitucionalidad 122/2020, considero prudente reseñar de manera sucinta qué pasó con dicho parámetro en los primeros dos presentes que votamos en materia de Sistema Nacional de Archivos.

En la acción de inconstitucionalidad 101/2019, donde analizamos la Ley de Archivos de Colima, y que votamos el tres de mayo de dos mil veintiuno, se propuso un parámetro deferente hacia las entidades federativas, acorde, a mi juicio, a la fracción XXIX-T del artículo 73 constitucional, y por ello la compartí, además

² "**Cuarto.** En un plazo de un año, a partir de la entrada en vigor de la presente ley, las Legislaturas de cada entidad federativa, deberán armonizar sus ordenamientos relacionados con la presente ley. ..."



de que aquel fue un parámetro muy claro, pertinente y sucinto.³ Ese parámetro estaba subsumido en el preámbulo del tema 2.1, de manera que, aunque no lo votamos en sus méritos, lo aprobamos al estar subsumido (el Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea fue el único que señaló no compartir el parámetro propuesto).

Sobre el mandato de equivalencia de los sistemas locales con el nacional, conviene resaltar lo señalado al resolverse dicha acción de inconstitucionalidad 101/2019. En ella el Tribunal Pleno sostuvo que lo más respetuoso con el marco competencial era entender que este mandato tiene un carácter funcional. Es decir, que "se considera que el diseño a nivel local es equivalente al federal, siempre y cuando, las diferencias del primero no sean tales que entorpezcan, dificulten o imposibiliten el funcionamiento del Sistema Nacional, ni su debida coordinación con los sistemas locales, a fin de lograr una administración homogénea de los archivos en los distintos órdenes de gobierno."⁴

Sin embargo, este parámetro aceptado en la acción de inconstitucionalidad 101/2019 cambió al día siguiente, pues el cuatro de mayo de ese mismo año votamos la acción de inconstitucionalidad 141/2019 (relativa a la Ley de Archivos de Jalisco), donde se sostuvo que la Ley General de Archivos, en tanto se trata de una ley general, "distribuye" competencias, y en términos generales se interpretó que las atribuciones de las entidades federativas se suprimían frente a la existencia de una ley general. Yo no compartí la propuesta, sólo estuve a favor del sentido (en tanto que sí existe entre la obligación de los Estados de homologar sus leyes de archivos a la ley general), así que en esa sesión dije: "No se distribuyen competencias. Hay un marco de respeto. Principio que, incluso, retoma el artículo 64 de la ley general."⁵ Si bien varios de nosotros nos manifestamos en este sentido (a mi parecer fuimos al menos

³ Se estableció que ni la Constitución Política del País, ni la Ley General de Archivos mandataron a las entidades federativas para que legislaran sus sistemas locales en términos idénticos o como una réplica del Sistema Nacional, sino solo de forma equivalente.

⁴ Párrafo 83 de ese engrose.

⁵ "**Artículo 64.** El Sistema Nacional es un conjunto orgánico y articulado de estructuras, relaciones funcionales, métodos, normas, instancias, instrumentos, procedimientos y servicios tendientes a cumplir con los fines de la organización y administración homogénea de los archivos de los sujetos obligados.

"Las instancias del Sistema Nacional observarán lo dispuesto en las resoluciones y acuerdos generales que emita el Consejo Nacional.

"El Sistema Nacional y los sistemas locales se coordinarán en un marco de respeto de las atribuciones de la Federación, las entidades federativas, los Municipios, así como las alcaldías de la Ciudad de México."



cuatro que señalamos expresamente esta cuestión al momento de votar este parámetro de la acción de inconstitucionalidad 141/2019), el parámetro fue aprobado por la mayoría.

El tercer asunto que se analizó y resolvió en el seno del Tribunal Pleno fue el derivado de la Ley de Archivos de Oaxaca, el ocho, doce y trece de julio del mismo año (y que es el que nos ocupa: la acción de inconstitucionalidad 122/2020). El proyecto a discusión proponía un parámetro muy distante de la 101/2019 e incluso de la 141/2019 pues repasaba precedentes de hace más de veinte años sobre leyes generales, jerarquía normativa y distribución de competencias cuyo hilo conductor interpretativo y pertinencia no compartí.

La propuesta suscitó debate y entonces la Ministra ponente amablemente señaló que suprimiría estos segmentos y que recogería en el engrose ambos precedentes (101/2019 y 141/2019). Yo en ese momento señalé que respecto al segundo precedente (141/2019) había formulado un voto concurrente (precisamente por las razones que acabo de reseñar en el presente documento), de manera que ese voto se replica en esta acción de inconstitucionalidad 122/2020.

Sin embargo, de la sentencia advierto que en los párrafos 30 a 64 se mantienen consideraciones de la acción de inconstitucionalidad 141/2019 relativas a la distribución de competencias que no compartí, por lo que me aparto expresamente de dichas consideraciones.

Yo sigo compartiendo en términos generales el parámetro breve y concreto que aprobamos en el primero de los precedentes (101/2019), de manera que mantengo mi concurrencia en este tema.

A mi parecer el artículo 64 de la Ley General de Archivos establece una coordinación "en un marco de respeto de las atribuciones de la Federación, las entidades federativas, los Municipios". Ese marco de respeto no es una frase vacua o un recurso retórico, lo que en este caso está indicando es que en materia archivística los Estados no están obligados a replicar esquemas y modelos diseñados para el régimen federal, pues ello socavaría la soberanía interior que

⁶ "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 régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una Federación establecida según los principios de esta Ley Fundamental."



les otorga el artículo 40 constitucional⁶ (éste es el "marco de respeto"). No se trata de que en los Estados se "supriman atribuciones" (como se dijo en la acción de inconstitucionalidad 141/2019) sino de **orientar sus atribuciones** al fin común impuesto por la Constitución.

De hecho, en armonía con este régimen federal, el artículo 71 de la misma ley archivística dispone que "[l]as leyes de las entidades federativas desarrollarán la integración, atribuciones y funcionamiento de los sistemas locales **equivalentes** a las que esta ley otorga al Sistema Nacional". Al respecto, encuentro que tal "equivalencia" permite, a su vez, la concreción del artículo 73 constitucional (fracción XXIX-T), que ordena una organización y administración **homogénea** de los archivos de los diversos órdenes de gobierno del país.

Comité Técnico de Archivos (tema 5)

Los conceptos de invalidez planteados por el INAI en contra de la Ley de Archivos de Oaxaca se ordenaron, en la propuesta, en diez temas. Respecto al tema 5, en el que se aborda la figura del **Comité Técnico de Archivos**, si bien estuve de acuerdo con el sentido y en general las consideraciones que sustentan la decisión adoptada por la mayoría, lo hice con algunas razones adicionales, que desarrolló en un **voto concurrente**.

Al respecto, tenemos que el artículo 114 de la Ley General de Archivos contempla que el Archivo General de la Nación contará con un Consejo Técnico y Científico Archivístico, el cual estará conformado por representantes de instituciones de docencia, investigación o preservación de archivos, académicos y expertos en la materia.⁷ Su función consiste en asesorar al Archivo General en temas históricos, jurídicos, de tecnologías de la información y de disciplinas afines a la de archivos.

Por su parte, el legislador de Oaxaca contempló la existencia de un Comité Técnico de Archivos en los artículos 63, 68, 69, 70 y 71 de la Ley de Archivos de

⁷ **Artículo 114.** El Archivo General contará con un Consejo Técnico que lo asesorará en las materias históricas, jurídicas, de tecnologías de la información y las disciplinas afines al quehacer archivístico. "El Consejo Técnico estará formado por 13 integrantes designados por el Consejo Nacional a convocatoria pública del Archivo General entre representantes de instituciones de docencia, investigación o preservación de archivos, académicos y expertos destacados. Operará conforme a los lineamientos aprobados por el Consejo Nacional.

"Los integrantes del Consejo Técnico no obtendrán remuneración, compensación o emolumento por su participación."



Oaxaca.⁸ Al cual, sin embargo, le dio un estatus, integración y funciones distintas a las del Consejo Técnico previsto en la ley general. Por ejemplo, dispuso que el Comité Técnico sería un órgano integrante del sistema local de archivos a la par del Consejo Local de Archivos, contempló una integración mixta con responsables de archivos de entes públicos y profesionistas especializados en la materia, le asignó funciones no sólo de asesoría sino también algunas de carácter normativo, no estableció alguna prohibición de remuneración para sus integrantes, entre otros aspectos que lo diferencian con el Consejo Técnico del Archivo General de la Nación.

El Tribunal Pleno, por mayoría de votos, invalidó estos preceptos al considerar que el diseño del Comité Técnico de Archivos de la Ley de Archivos para el Estado de Oaxaca no resultaba equivalente al del Consejo Técnico y Científico Archivístico previsto en la Ley General de Archivos.

Si bien compartí el sentido del proyecto, en este tema considero que el principal defecto del diseño del Comité Técnico de Archivos radica en que no define

⁸ "Artículo 63. El sistema estatal se integrará de la siguiente forma: I. Un Consejo local de archivos, y II. Un Comité Técnico de Archivos."

"Artículo 68. El sistema local para el adecuado desarrollo de sus funciones contará con un órgano colegiado asesor, denominado Comité Técnico."

"Artículo 69. El Comité Técnico se conformará por los responsables de los archivos de los Poderes del Estado, responsables de los archivos de órganos autónomos, responsables de centros de documentación existentes en el Estado y por profesionistas especializados en la materia."

"Artículo 70. Para su funcionamiento el Comité Técnico estará integrado de la siguiente manera:

"I. Un presidente, quien será designado en sesión ordinaria y durará un año en su encargo;

"II. Un vocal Ejecutivo, quien será designado en sesión ordinaria, y durará un año en su encargo;

"III. Vocales, los responsables de los archivos de los Poderes del Estado, responsables de los archivos de los órganos autónomos y los responsables de los centros de documentación existentes en el Estado, y

"IV. Invitados, profesionistas especializados en la materia."

"Artículo 71. El Comité Técnico de Archivos tendrá las siguientes atribuciones:

"I. Analizar y proponer al Consejo local la normativa necesaria en materia de archivos para una adecuada organización y administración documental;

"II. Proponer mecanismos de coordinación, cooperación y organización con la finalidad de impulsar y promover la modernización de los procedimientos utilizados en la salvaguarda de la documentación administrativa, judicial e histórica del Estado y Municipios de Oaxaca;

"III. Coadyuvar en el análisis y elaboración de directrices, criterios y recomendaciones en materia archivística apegadas a la normatividad existente y aplicable en cada caso;

"IV. Procesar y remitir un informe cada doce meses en el que se remita la retroalimentación y evaluación de los trabajos realizados en el año;

"V. Contribuir al fortalecimiento del sistema estatal;

"VI. Las que instruya el Consejo local en el ejercicio de sus objetivos y funciones, y

"VII. Las que señalen los demás ordenamientos aplicables."



con claridad su naturaleza y además entremezcla sus funciones, lo que podría contraponerse con las atribuciones de otros órganos y generar una distorsión en el funcionamiento del sistema.

Como lo señalé al abordar lo relativo al registro estatal de archivos, la Legislatura de Oaxaca no está impedida para crear órganos no previstos en la ley general ni obligada a que sus órganos guarden absoluta identidad con los del sistema nacional. Sin embargo, en este caso lo que me llevó a votar por la invalidez de las disposiciones impugnadas fue que el legislador de Oaxaca diseñó al Comité Técnico de Archivos de una forma que produce inseguridad jurídica respecto de su operación y del alcance de sus atribuciones. De ahí que en este tema haya votado de manera concurrente.

II. Voto particular

Registro Estatal de Archivos (tema 3)

Como ya señalé, los conceptos de invalidez planteados por el INAI en contra de la Ley de Archivos de Oaxaca se ordenaron, en la propuesta, en diez temas. De ellos, no estuve de acuerdo en la decisión adoptada por la mayoría en el tema 3, relativo a la creación de un **Registro Estatal de Archivos**. Al respecto desarrollé un **voto particular** en el presente documento. Lo mismo en cuanto al tema 4, relativo a la conformación del **Consejo Estatal**, porque sólo coincidí en una mínima parte con la decisión mayoritaria de declarar la invalidez de algunas porciones del artículo, pero no estoy de acuerdo con haberlo invalidado todo ni con las razones expuestas.

En primer término tenemos que, en ejercicio de sus facultades para establecer el sistema local de archivos, el legislador de Oaxaca decidió que dicho sistema contara con un Registro Estatal de Archivos, cuyo objeto sería, de acuerdo con el artículo 76 de la Ley de Archivos local, obtener y concentrar información sobre los sistemas institucionales y de los archivos privados de interés público, así como difundir el patrimonio documental resguardado en sus archivos y cuya administración estaría a cargo del Archivo General del Estado. La existencia de este registro quedó prevista en los artículos 4, fracción XLIII; 11, fracción IV; 76 al 79 y octavo transitorio de la Ley de Archivos de Oaxaca.⁹

⁹ "Artículo 4. Para los efectos de esta ley se entenderá por: ...

"XLIII. Registro Estatal: Al Registro de Archivos del Estado de Oaxaca; ..."

"Artículo 11. Los sujetos obligados deberán: ...



La mayoría del Pleno decidió que es inconstitucional la existencia de un registro estatal, pues duplica funciones y es contraria al propósito perseguido con la creación del Registro Nacional de Archivos, que fue evitar que la información archivística se encuentre dispersa.¹⁰ Razón por la cual se invalidaron los artículos impugnados en relación con este tema.

Respetuosamente, no comparto la determinación anterior. Ni del parámetro de regularidad constitucional aplicable al diseño institucional de los sistemas estatales de archivos, ni de la revisión de los artículos 78 a 81 de la Ley General de Archivos (que establecen el Registro Nacional de Archivos a cargo del Archivo General de la Nación) se desprende que este registro necesariamente deba ser único, ni que las entidades federativas carezcan de atribuciones para crear su propio registro estatal.

Contrario a lo que sugiere la resolución, considero que los Estados sí pueden crear un registro estatal, aunque no sea una de las figuras contempladas en el artículo 71 de la ley general. Desde mi perspectiva, las figuras señaladas ex-

"IV. Inscribir en el registro estatal y en su caso en el Registro Nacional, de acuerdo con las disposiciones que se emitan en la materia, la existencia y ubicación de archivos bajo su resguardo; ..."

"Artículo 76. El Sistema Estatal contará con el Registro Estatal, cuyo objeto es obtener y concentrar información sobre los sistemas institucionales y de los archivos privados de interés público, así como difundir el patrimonio documental resguardado en sus archivos, el cual será administrado por el Archivo General del Estado Oaxaca."

"Artículo 77. La inscripción al registro estatal es obligatoria para los sujetos obligados quienes deberán actualizar anualmente la información requerida en dicho registro, de conformidad con las disposiciones que para tal efecto emita el Consejo local y, en su caso, el Consejo Nacional, en términos de lo dispuesto por la normativa aplicable."

"Artículo 78. El registro estatal será administrado por el Archivo General del Estado Oaxaca, su organización y funcionamiento será conforme las disposiciones que emita el propio Consejo local."

"Artículo 79. Para la operación del registro estatal, el Archivo General del Estado Oaxaca pondrá a disposición de los sujetos obligados y de los particulares, propietarios o poseedores de archivos privados de interés público, una aplicación informática que les permita registrar y mantener actualizada la información, la cual deberá prever la interoperabilidad con el Registro Nacional y considerar las disposiciones que para tal efecto emita el Consejo Nacional.

"La información del registro estatal será de acceso público y de consulta gratuita, disponible a través del portal electrónico del Archivo General del Estado Oaxaca."

"OCTAVO. El Archivo General del Estado de Oaxaca pondrá en operación el Registro Estatal de Archivos."

¹⁰ Decisión adoptada por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras Esquivel Mossa y Piña Hernández (ponente) y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y Presidente Zaldivar Lelo de Larrea. Con voto en contra del señor Ministro Pérez Dayán y de la suscrita.



presamente en ese artículo (Consejo Estatal Local de Archivos y Archivo General del Estado) deben interpretarse como un mínimo institucional que la ley local debe prever, pues el mandato constitucional contenido en el artículo 73, fracción XXIX-T, se refiere a que la ley general sólo establecerá las bases para la organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Archivos. A partir de esas bases, como lo dispone el último párrafo del numeral 71 de la ley general, las entidades federativas cuentan con libertad configurativa para desarrollar la integración, atribuciones y funcionamiento de los sistemas locales, debiendo solamente guardar equivalencia, comunicación e integración con el sistema nacional.

De esta manera, la Legislatura de Oaxaca actuó dentro de su esfera competencial delimitada por el marco constitucional y de la ley general en materia de archivos. Máxime que la forma en cómo reguló al registro estatal no entorpece, dificulta ni imposibilita el funcionamiento del registro nacional, sino que, por el contrario, estableció en la ley local las previsiones necesarias para que ambos registros coexistieran y funcionaran en forma armónica; guardando, además, un diseño equivalente con el registro nacional.

En el artículo 11, fracción IV, de la ley estatal de archivos, se establece el deber de los sujetos obligados locales de inscribir los archivos a su cargo tanto en el registro estatal como en el nacional, lo cual revela que el registro estatal no representa un obstáculo para el funcionamiento y la operatividad del registro nacional, por el contrario, se trata de una coordinación efectiva, atendiendo a la realidad social del Estado de Oaxaca. Más aun, el diverso 79 de la ley local dispone que la plataforma digital a través de la cual operará el registro estatal deberá prever la interoperabilidad con el registro nacional y considerar las disposiciones que, para tal efecto, emita el Consejo Nacional de Archivos.

Además, el registro estatal de archivos cumple con el mandato de equivalencia, pues las previsiones sobre su funcionamiento contenidas en la Ley de Archivos de Oaxaca son prácticamente idénticas a las correspondientes al registro nacional que contempla la ley general.

Respetuosamente considero que, la forma en cómo se reguló al registro estatal no entorpecía, dificultaba ni imposibilitaba el funcionamiento del registro nacional, e incluso la ley local contenía las previsiones necesarias para que ambos registros coexistieran y funcionaran en forma armónica, guardando, además, un diseño equivalente con el registro nacional.

Al respecto, debe recordarse que el Pleno sostuvo, en la **acción de inconstitucionalidad 101/2019** y reitera en la presente resolución, que el criterio más res-



petuoso de la distribución competencial era interpretar en términos funcionales el mandato de equivalencia del último párrafo del artículo 71 de la ley general, de tal manera que sólo resultarán inválidas aquellas normas locales que obstaculicen o impidan el adecuado funcionamiento del sistema nacional; supuesto que en este punto no se actualiza. Por lo que, si las normas invalidadas no tenían el efecto de obstaculizar o impedir el adecuado funcionamiento del registro nacional, no encuentro razón constitucional para declarar su invalidez.

Consejo Estatal de Archivos (tema 4)

Como ya lo mencioné, el Consejo Estatal de Archivos forma parte de la infraestructura institucional mínima con la que deben contar los sistemas estatales de archivos en términos del artículo 71 de la Ley General de Archivos. La integración de este Consejo en Oaxaca quedó definida en el artículo 65 de la ley local.¹¹

El Tribunal Pleno, por mayoría, declaró la invalidez total de este precepto debido a que consideró que incurría en diversas inconsistencias y que, por lo tanto, no estaba integrado, ni su funcionamiento resultaba equivalente al Consejo Nacional de Archivos previsto en la ley general. En concreto, consideró que el artículo 65 de la ley local resultaba inconstitucional porque: **i)** en su fracción I, establecía una duplicidad de funciones para el director general del Archivo Estatal, al prever que fungiría en el Consejo como representante del Poder Ejecutivo Estatal; **ii)** en su fracción II, disponía que el secretario Técnico integraría el Consejo Local, algo que no se contempla para el secretario Técnico del Consejo Nacional; **iii)** no contemplaba como integrantes del Consejo Local

¹¹ **"Artículo 65.** El Consejo local es la autoridad máxima y el órgano normativo del sistema estatal o local y contará con la siguiente estructura organizacional:

"I. Un presidente, que será el director general del Archivo General del Estado de Oaxaca y consejero representante del Poder Ejecutivo del Estado;

"II. Un secretario Técnico, que será designado por el Consejo local y deberá ser miembro del mismo, quien en todo momento podrá removerse de sus funciones y tendrá voz pero no voto;

"III. Consejeros, los servidores y/o funcionarios públicos designados en representación del Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial, quienes tendrán voz y voto;

"IV. Municipios, los representantes designados por los Municipios invitados por el Consejo Local, quienes tendrán voz y voto;

"V. Vocales, los representantes designados por los órganos autónomos, quienes tendrán voz y voto;

"VI. Invitados, las personas que cuenten con conocimientos especializados vinculados a la materia archivística y que el presidente del Consejo Local considere pertinente su participación en las sesiones, poniéndolo a consideración de los integrantes del mismo, quienes tendrán voz, pero no voto.

"Los representantes referidos en la fracción III de este artículo serán designados en los términos que disponga la normativa de los órganos a los que pertenecen."



a los homólogos de los titulares de la Secretaría de Gobernación, Secretaría de la Función Pública e INAI; **iv**) no preveía los requisitos para seleccionar a los representantes de archivos privados; **v**) no establecía una prohibición de remuneración para los consejeros; y, **vi**) no señalaba cómo se efectuarían las sesiones ordinarias y extraordinarias del Consejo.

En relación con este tema, sólo estuve de acuerdo en que se invalidaran la fracción I, en la porción normativa que decía "y consejero representante del Poder Ejecutivo del Estado" y la fracción II, que disponía que el secretario Técnico sería un integrante del Consejo Estatal de Archivos. En mi opinión, sólo en esos dos supuestos la ley local sí generaba una distorsión funcional respecto al papel que desempeñan ambos funcionarios, de tal manera que no podía sostenerse que, en relación con ellos, el funcionamiento del sistema local resultara equivalente al del sistema nacional.

De manera destacada no comparto que la resolución señale como una deficiencia de la ley local, el no prever como integrantes del Consejo estatal a los equivalentes de los titulares de la Secretaría de Gobernación, de la Secretaría de la Función Pública y de un comisionado del INAI.

Sobre el homólogo del comisionado del INAI, disiento en que no esté previsto en la ley local, pues la fracción V del mismo artículo 65 contempla la participación en el Consejo de los representantes designados por los órganos autónomos; y, de acuerdo con el numeral 114, apartado C, de la Constitución de Oaxaca, el Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales de Oaxaca, homólogo del INAI, es un órgano autónomo.

Por lo que hace a los homólogos de los titulares de la Secretarías de Gobernación y de la Función Pública no comparto que la ausencia de tales figuras se traduzca en una indebida o insuficiente integración del órgano. A diferencia de la mayoría, no advierto por qué la ausencia en el Consejo estatal de archivos de los titulares de esas dependencias genera una afectación o una distorsión en el funcionamiento del sistema local, por lo que no considero que ello resulte contrario al parámetro de regularidad constitucional al que deben ajustarse las Legislaturas de las entidades federativas en materia de archivos.

Los Estados viven sus problemáticas particulares y es responsabilidad de ellos ver de qué manera pueden contar con un Consejo estatal de archivos que sea eficaz para el contexto local. En este sentido, no considero que el Consejo estatal deba guardar una identidad en su integración con el Consejo Nacional. Dentro del amplio margen que supone el mandato de equivalencia, las Legislaturas Locales, atendiendo a su contexto local y a la realidad de la organiza-



ción del Estado, pueden decidir no integrar al Consejo Estatal de archivos a funcionarios cuya participación no sea esencial o necesaria, por lo que su ausencia no provocará distorsión alguna en el funcionamiento de este órgano clave del sistema estatal de archivos.

En términos similares me pronuncié en la sesión de Pleno correspondiente al resolverse la acción de inconstitucionalidad 141/2019, en la cual también voté en contra de invalidar un artículo de la Ley de Archivos de Jalisco por no contemplar la participación en el Consejo local del homólogo del titular de la Secretaría de Gobernación.

Por lo anterior es que, en relación con este tema, estuve de acuerdo en la invalidez del artículo 65, pero sólo de sus fracciones I (en la porción normativa "*y consejero representante del Poder Ejecutivo del Estado*") y II, y voté en contra de haber invalidado el resto.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 122/2020, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 25 de noviembre de 2022 a las 10:36 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 19, Tomo I, noviembre de 2022, página 527, con número de registro digital: 31082.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 16 de enero de 2023.

VOTOS CONCURRENTES Y PARTICULARES QUE FORMULA LA MINISTRA LORETTA ORTIZ AHLF EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 111/2021.

En la sesión del veintisiete de septiembre de dos mil veintidós, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación analizó la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de los artículos 8, fracción I, 9, fracción I y 15, fracción IV, de la Ley del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California, expedida mediante el Decreto Número 255, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dieciocho de junio de dos mil veintiuno.

En el estudio de fondo, reflejado en el **considerando sexto** de la sentencia, se analizan dos problemas jurídicos relacionados con las normas impugnadas.



- **Problema jurídico I.** La constitucionalidad del requisito de "ser mexicano por nacimiento" para acceder al cargo de Magistrado del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California.
- **Problema jurídico II.** La constitucionalidad de diversos requisitos relacionados con la comisión de un delito en distintas variantes normativas, para acceder a los cargos de: (i) Magistrado, (ii) Juez, y (iii) secretario de Estudio y Cuenta, secretario de Acuerdos y actuarios del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California:

A diferencia de la mayoría de los casos que resuelve el Tribunal Pleno relacionados con la constitucionalidad de requisitos para acceder a distintos cargos públicos, el presente asunto contiene una particularidad esencial para su resolución.

Dos de las tres normas impugnadas **remiten** los requisitos para ocupar los diversos puestos del Tribunal Administrativo mencionados a las disposiciones de la Constitución del Estado de Baja California, mismas que prevén las respectivas exigencias para acceder a cargos del Poder Judicial Local. Lo anterior se puede observar con mayor claridad en el siguiente cuadro comparativo:

Ley del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California	Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California
<p>"Artículo 8. Para ser nombrado <u>Magistrado</u> del tribunal, se requiere:</p> <p>"I. Cumplir con los mismos requisitos que para ser Magistrado del Tribunal Superior de Justicia del Estado, contenidos en el</p>	<p>"Artículo 60. Para ser nombrado <u>Magistrado del Poder Judicial</u>, se requiere como mínimo:</p> <p>"I. Ser ciudadano Mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles; ...</p>
<p><u>artículo 60 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California.</u>"</p>	<p>"VI. No haber sido condenado por delito que amerite pena de más de un año de prisión; pero si se tratare de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena ..."</p>
<p>"Artículo 9. Para ser nombrado <u>Juez</u>, se requiere:</p>	<p>"Artículo 62. ... Para ser <u>Juez</u> se requiere: ...</p>



<p>"I. Cumplir con los mismos requisitos que para ser Juez del Poder Judicial del Estado, contenidos en el <u>artículo 62 de la Constitución Política</u> del Estado Libre y Soberano de Baja California."</p>	<p>"V. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por un delito intencional que amerite pena corporal de más de un año de prisión, pero si se trata de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que lesione la buena fama en el concepto público, inhabilitará para el cargo cualquiera que haya sido la pena; ..."</p>
<p>"Artículo 15. Para ser secretario de estudio y cuenta o secretario de Acuerdos del tribunal, se requiere: ...</p> <p>"IV. No haber sido condenado por delito intencional; y, ...</p> <p>"Para ser actuario del tribunal, se requiere cumplir con los mismos requisitos que se establecen para secretario de estudio y cuenta o secretario de Acuerdos, excepto la experiencia profesional a que se refiere la tercera fracción."</p>	<p>No hay remisión a la Constitución de la entidad federativa.</p>

Resolución del Tribunal Pleno

1. Metodología.

Con el fin de dotar de contenido a la primera fracción de los artículos 8 y 9 impugnados de la Ley del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California, la sentencia retoma los requisitos establecidos en los numerales 60 y 62 de la Constitución Estatal.

2. Problema jurídico I.

Con base en el criterio mayoritario del Pleno, en la sentencia se determinó que el requisito de "ser ciudadano Mexicano por nacimiento" es inconstitucional, ya que los Congresos de las entidades federativas no cuentan con facultades (sic) imponerlo.

3. Problema jurídico II

Sobre el requisito para acceder al **cargo de Magistrado y Juez** consistente en "no haber sido condenado por delito que amerite pena de más de un año de prisión;



pero si se tratare de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza ... inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena", el proyecto original lo consideraba constitucional. En la discusión del asunto, cinco de las Ministras y de los Ministros votaron porque dicho requisito era constitucional; en contraste, el resto consideramos que éste resultaba inválido.¹ Así, al no haberse alcanzado la mayoría calificada para declarar su invalidez, ésta se desestimó.

En lo que respecta al requisito para acceder al **cargo de Magistrado y Juez** consistente en "*... u otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público*", el Pleno declaró su inconstitucionalidad por mayoría de 8 votos.²

Finalmente, en lo relativo al requisito para acceder a los cargos de secretario de estudio y cuenta, secretario de Acuerdos y actuario, consistente en "*no haber sido condenado por delito intencional*", el Pleno consideró que el mismo resultaba inválido.³

4. Efectos

Con base en lo anterior este Alto Tribunal declaró la **invalidez directa** del artículo 15, fracción IV, de la Ley del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California.

Por otro lado, la sentencia explica que la fracción I de los artículos 8 y 9 impugnados, hacen una remisión al contenido normativo de los numerales 60 y 62 de la Constitución Política de dicha entidad federativa, por lo que éstos **no se**

¹ Las Ministras y los Ministros (i) Gutiérrez Ortiz Mena, (ii) González Alcántara Carrancá, (iii) Ortiz Ahlf, (iv) Pardo Rebolledo y (v) el presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron por la invalidez de dicho requisito. Por su parte, las Ministras y los Ministros (i) Esquivel Mossa, (ii) Piña Hernández, (iii) Ríos Farjat, (iv) Laynez Potisek y, (v) Pérez Dayán, votaron por su constitucionalidad. El Ministro Aguilar Morales no asistió a la sesión.

² Las Ministras y los Ministros (i) Gutiérrez Ortiz Mena, (ii) González Alcántara Carrancá, (iii) Ortiz Ahlf, (iv) Pardo Rebolledo, (v) Ríos Farjat, (vi) Laynez Potisek, (vii) Pérez Dayán y (viii) el presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron por la invalidez de dicho requisito; mientras que las Ministras (i) Esquivel Mossa y (ii) Piña Hernández, consideraron que el mismo era inválido. El Ministro Aguilar Morales no asistió a la sesión.

³ Las Ministras y los Ministros (i) Gutiérrez Ortiz Mena, (ii) González Alcántara Carrancá, (iii) Esquivel Mossa, (iv) Ortiz Ahlf, (v) Pardo Rebolledo, (vi) Ríos Farjat, (vii) Laynez Potisek, (viii) Pérez Dayán, y (ix) el presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron por la invalidez de dicho requisito; mientras que la Ministra (i) Piña Hernández consideró que el mismo era inválido. El Ministro Aguilar Morales no asistió a la sesión.



invalidan para el cargo de **Juez y Magistrado del Poder Judicial**. Sin embargo, se declara su inconstitucionalidad **en la remisión que hace a dicha norma de la Constitución de la entidad**, para efecto de que éstos no se apliquen para el cargo de **Juez y Magistrado del Tribunal Administrativo**.

Razones de disenso.

En lo que respecta al **primer problema jurídico**, tal como señalé en mi voto concurrente en la acción de inconstitucionalidad 65/2021, se comparte el criterio mayoritario que sostiene la falta de competencia de las Legislaturas de los Estados para establecer dicho requisito. No obstante, también se sostiene que el mismo es contrario al principio de igualdad y no discriminación.

Sobre el **segundo problema jurídico**, se estima que el requisito para acceder al cargo de Magistrado y Juez del Tribunal Administrativo consistente en "*no haber sido condenado por delito que amerite pena de más de un año de prisión; pero si se tratare de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza ... inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena*" es inconstitucional, por ser sobreinclusivo y por vulnerar los principios constitucionales y convencionales de la reinserción social, en perjuicio de la igualdad y no discriminación.

Por último, en lo que concierne a los efectos, no es posible **declarar la invalidez por extensión de las normas de remisión**, ya que regulan cargos distintos a los analizados en el presente asunto. Sin embargo, no se comparte la metodología adoptada para invalidar la fracción I de los artículos 8 y 9 de la ley analizada, toda vez que: **(i)** no es acorde con los términos del artículo 41, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional; **(ii)** genera mayor incertidumbre y falta de certeza a las y los gobernados; y, **(iii)** existen otras opciones metodológicas que expondré en el apartado correspondiente y que ya han sido adoptadas por el Tribunal Pleno para declarar la invalidez de normas de remisión que generan mayor claridad.

Con el fin de ahondar en lo anterior, el presente voto se dividirá en los siguientes apartados: (i) los vicios de constitucionalidad adicionales que presenta el requisito de "ser ciudadano Mexicano por nacimiento"; (ii) la inconstitucionalidad del requisito de "*no haber sido condenado por delito que amerite pena de más de un año de prisión; pero si se tratare de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza ... inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena*"; y, (iii) la metodología para determinar los efectos de la sentencia, en caso de "normas de remisión".



I. Requisito de "ser ciudadano Mexicano por nacimiento"

Sobre el requisito en cuestión, el artículo 35 de la Constitución Federal establece que la nacionalidad mexicana puede adquirirse por nacimiento o por naturalización. Así, el requisito de "ser ciudadano Mexicano por nacimiento" hace una distinción que excluye a las personas mexicanas por naturalización.

El principio de igualdad y no discriminación dispone que toda persona debe recibir el mismo trato y gozar de los mismos derechos en igualdad de condiciones, siempre y cuando se encuentren en una situación similar.⁴ En ese sentido, ya que no toda distinción es discriminatoria ni, por tanto, violatoria del principio de igualdad y no discriminación, debe analizarse si dicha distinción resulta razonable y objetiva.

Al respecto, en los mismos términos que precisé en mi voto concurrente en la acción de inconstitucionalidad 65/2021, los artículos 35 de la Carta Magna, 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, establecen el derecho de "todos los ciudadanos" de participar en la dirección de los asuntos públicos, en condiciones generales de igualdad, que **exclusivamente** pueden ser reglamentadas por razones de edad, **nacionalidad**, residencia o condena, por Juez competente, entre otras.

Tal como ha reconocido este Tribunal Pleno, y en concordancia con mi voto concurrente en la acción de inconstitucionalidad 82/2021 y su acumulada 86/2021, la mayoría de las ocasiones en que se ha utilizado el *test de escrutinio estricto* en el Tribunal Pleno a efecto de determinar si una distinción es proporcional, se ha tratado de asuntos relacionados con medidas que involucran alguna de las denominadas "categorías sospechosas" reconocidas en el artículo 1o. constitucional, o en otros tratados internacionales,⁵ siempre que éstas no constituyan medidas afirmativas.

⁴ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General No. 20 "La no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales", parr. 10; Corte IDH, Caso de los Buzos Miskitos (Lemoth Morris y otros) Vs. Honduras. "Sentencia de 31 de agosto de 2021", Serie C No. 432, párrs. 98 y 99; Corte IDH. *Caso Vicky Hernández y otras Vs. Honduras*. "Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de marzo de 2021", Serie C No. 422, párr. 64. Disponible en: https://www.corteidh.or.cr/casos_sentencias.cfm.

⁵ Convención Americana sobre Derechos Humanos, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, entre otros.



La Constitución Federal,⁶ la Convención Americana sobre Derechos Humanos,⁷ y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos,⁸ establecen que el **origen nacional** de las personas es una categoría sospechosa, por lo que el requisito en cuestión debe analizarse a la luz de un test de proporcionalidad de *escrutinio estricto*.

De conformidad con la jurisprudencia 10/2016 derivada de la acción de inconstitucionalidad 8/2014, la medida a analizar bajo dicho escrutinio debe cumplir con las siguientes gradas: (i) perseguir un fin constitucionalmente imperioso; (ii) estar estrechamente vinculada con dicha finalidad; y, (iii) es la medida menos restrictiva posible.

En el caso concreto, el requisito en cuestión no supera dicho test al no existir ninguna justificación constitucionalmente imperiosa que demande la mexicanidad por nacimiento para ocupar el cargo bajo análisis.

Esta limitante no se relaciona con la labor y funciones que deben desempeñar las Magistradas y los Magistrados del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California, y que están reflejadas en diversos artículos de la Ley del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa del Estado de Baja California, por lo que no hay justificación para dicha exigencia.

Por tanto, al no haber una finalidad constitucionalmente imperiosa, no se supera ninguna de las gradas del test de proporcionalidad en su *escrutinio estricto* por lo que el requisito impugnado resulta discriminatorio y, por tanto, inconstitucional e inconvencional.⁹

II. Requisito de "no haber sido condenado por delito que amerite pena de más de un año de prisión; pero si se tratare de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza ... inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena".

⁶ Artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁷ Artículo 1o. de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

⁸ Artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

⁹ "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)". 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, con número de registro digital: 169877.



En relación con el segundo motivo de disenso que se adelantó, la inconstitucionalidad de este requisito parte de reconocer que los derechos humanos no son absolutos, por lo que admiten restricciones o limitaciones justificadas.¹⁰ Resulta constitucionalmente válido restringir el derecho para acceder a un cargo público a través de la imposición de requisitos cuyo objeto sea el de buscar perfiles idóneos para el desempeño de las funciones encomendadas, incluyendo el cargo para ser Magistrada o Magistrado local en materia administrativa. No obstante, dichas distinciones deben ser objetivas y razonables a la luz del parámetro de control de regularidad constitucional.

En concordancia con lo que se sostuvo en la acción de inconstitucionalidad 87/2021, resuelta el veintisiete de septiembre de dos mil veintidós, para analizar la constitucionalidad de ese tipo de requisitos para acceder a un cargo público es necesario conocer con certeza la naturaleza de la distinción para poder asociarlos de manera justificada con las funciones que habrán de desempeñarse en el ejercicio del cargo.

En otras palabras, el requisito tiene que guardar una relación con las funciones a desempeñar en el cargo, tal como reconoce la misma sentencia en su párrafo 68 al establecer que "para la definición de las respectivas calidades a ser establecidas en la respectiva ley, como los requisitos exigibles para cada empleo o comisión en el servicio público, será importante identificar las tareas o funciones inherentes a cada cargo o puesto público".

En ese sentido, el requisito de "*no haber sido condenado por delito que amerite pena de más de un año de prisión*" es sobreinclusivo, ya que no permite conocer con certeza si los delitos que ameriten la pena de más de un año de prisión están directamente relacionados con el perfil idóneo para el desempeño de las funciones para ser Juez o Magistrado.

Si bien el artículo 116 de la Constitución Federal establece como uno de los requisitos para ser Magistrado de los Poderes Judiciales Locales, precisamente el de "gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito que amerite pena corporal de más de un año de prisión", lo cierto es que lo anterior

¹⁰ Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 139/2019, resuelta por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la sesión del 5 de abril de 2022; sentencia recaída al amparo directo 9/2021, resuelta por la Primera Sala en la sesión del 29 de septiembre de 2021; sentencia recaída al amparo directo en revisión 2397/2020, resuelta por la Primera Sala en la sesión del 9 de junio de 2021; sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 108/2020, resuelta por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la sesión del 19 de abril de 2021.



sólo resulta de utilidad para analizar la libertad configurativa del legislador secundario.

Dicha libertad configurativa no se ve mermada pues aunque podría asemejarse la naturaleza del cargo de Magistrado del Poder Judicial y el de Magistrado Administrativo, no se trata de los mismos puestos. El análisis de constitucionalidad del cargo para ser Magistrado Local del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa no debe ser tratado como si fuera un cargo del Poder Judicial Local, a pesar de que materialmente se pueda alegar cierta similitud en las funciones jurisdiccionales a desempeñar.

Por otro lado, este requisito también vulnera el derecho a la igualdad y no discriminación reconocido en los artículos 1o. constitucional, 1o. de la Convención Americana de Derechos Humanos y 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, ya que excluye genéricamente a cualquier persona condenada por la comisión de un delito.

Dicha restricción atenta «contra» la reinserción social, ya que una persona que ha cumplido una pena y que busca reintegrarse a la sociedad tiene el derecho de acceder a un cargo público del país, en igualdad de condiciones y sin discriminación alguna. De lo contrario, se perpetuaría la estigmatización originada a partir del castigo penal, más allá de la condena que fue propiamente cumplida.

El artículo 18 constitucional establece que "el sistema penitenciario se organizará sobre la base del respeto a los derechos humanos ... **como medios para lograr la reinserción del sentenciado a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir, observando los beneficios que para él prevé la ley**".

En el ámbito internacional, el artículo 5.6 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como el diverso 10.3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, disponen que el régimen penitenciario consistirá en un tratamiento cuya finalidad esencial será la reforma y la readaptación social de los penados.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos en su Opinión Consultiva número 29, del veinticuatro de mayo de dos mil veintidós, estableció que "la ejecución de las penas privativas de la libertad debe procurar que la persona del penado se pueda reintegrar a la vida libre en condiciones de coexistir con el resto de la sociedad sin lesionar a nadie, es decir, ... conforme a los principios de la convivencia pacífica y con respeto a la ley".



Asimismo, determinó que los Estados deben mitigar las barreras y obstáculos que enfrentan las personas que pasaron por el sistema penitenciario debido a los efectos nocivos que producen las condiciones actuales de privación de libertad, así como la estigmatización y deterioro asociado a la prisión que puede provocar también un ostracismo a nivel familiar y comunitario.¹¹

Las *Reglas Mínimas para el Tratamiento de Reclusos* de la Organización de las Naciones Unidas, también conocidas como las "Reglas Nelson Mandela" establecen que: (i) los objetivos de las penas y medidas privativas de libertad son principalmente proteger a la sociedad contra el delito y reducir la reincidencia, los cuales sólo se pueden alcanzar si se aprovecha el periodo de privación de libertad para lograr, en lo posible, **la reinserción de los exreclusos en la sociedad tras su puesta en libertad, de modo que puedan vivir conforme a la ley y mantenerse con el producto de su trabajo**; y, (ii) en el tratamiento de los reclusos **no se hará hincapié en el hecho de su exclusión de la sociedad, sino en el hecho de que continúan formando parte de ella.**

Por su parte, el Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria de la Organización de las Naciones Unidas, en su reporte temático A/HRC/4/40 determinó que los sistemas penitenciarios de todo el mundo y las condiciones de encarcelamiento deben estar encaminadas a que las personas puedan reinsertarse en la sociedad, retomando todas sus actividades lícitas sin la necesidad de delinquir para su pleno ejercicio.

Derivado de lo anterior, para salvaguardar el derecho a la reinserción social de todas las personas y determinar si la comisión de cierto delito puede ser una distinción constitucionalmente válida para ocupar los cargos públicos en cuestión, se debe analizar con el mayor detalle y certeza la relación que existe entre ésta y las funciones que se desempeñarían. Ello, con el fin de no incurrir en una doble sanción para una persona que ha cumplido su pena.

Así, el hecho de que una persona haya sido condenada por un delito intencional en cualquier momento de su vida, no es determinante para concluir si tiene o no la idoneidad para ejercer el cargo de persona Jueza o Magistrada. Por ello, al ser imposible hacer esa relación, el requisito bajo análisis resulta inconstitucional e inconvencional.

¹¹ Corte IDH, "Enfoques diferenciados respecto de determinados grupos de personas privadas de la libertad (Interpretación y alcance de los artículos 1.1, 4.1, 5, 11.2, 12, 13, 17.1, 19, 24 y 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y de otros instrumentos que conciernen a la protección de los derechos humanos)", Opinión Consultiva OC-29/22 del 30 de mayo de 2022. Serie A No. 29. Disponible en: https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_29_esp.pdf.



III. Metodología para determinar los efectos de la sentencia

En lo que respecta al apartado de efectos, la sentencia declara la inconstitucionalidad de los mismos únicamente en lo que se refiere a **la remisión que hace a dicha norma de la Constitución de la entidad**, para efecto de que los requisitos que se invalidaron no estén vigentes para el cargo de **Juez y Magistrado del Tribunal Administrativo**.

Al respecto, **no es posible declarar la invalidez por extensión de las normas de remisión** al regular cargos distintos a los analizados en el presente asunto. No obstante, no se comparte la metodología adoptada para invalidar los requisitos en cuestión, ya que se observan otras opciones metodológicas que ya han sido adoptadas por el Tribunal Pleno para declarar la inconstitucionalidad de normas de remisión y que generan mayor claridad.

El artículo 41, fracción IV, de la ley reglamentaria en la materia establece que las sentencias dictadas por el Alto Tribunal deben contener **"los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales, actos u omisiones respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda"**.

Como ha sido criterio reiterado por este Alto Tribunal, la declaratoria de invalidez que emita la Suprema Corte de Justicia de la Nación, acorde con la naturaleza jurídica de este medio de control constitucional, tendrá como efecto expulsar del orden jurídico nacional a la porción normativa contraria al Texto Fundamental.¹²

Pese a que la sentencia busca expulsar del ordenamiento jurídico aquellos requisitos que se declararon inconstitucionales, en la práctica se crea una especie de invalidez ficticia, pues lo que hace constar la expulsión de los mismos es la sentencia de este Alto Tribunal, sin que medie una obligación específica a

¹² Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 60/2018 resuelta por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión del 20 de enero de 2021; sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 80/2019, resuelta por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión del 27 de abril de 2020; sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 71/2018 y su acumulada 75/2018, resuelta por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión del 7 de octubre de 2019; sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 114/2017, resuelta por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión del 30 de mayo de 2019; sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 107/2015 y su acumulada 114/2015, resuelta por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión del 18 de junio de 2018.



cargo del Poder Legislativo de la entidad federativa para subsanar los vicios de inconstitucionalidad de las normas referidas.

Lo anterior cuestiona el alcance de los efectos dictados en esta sentencia, sobre todo tomando en cuenta que: (i) no se establecen obligaciones en los efectos a las autoridades legislativas para modificar los requisitos inválidos; (ii) las autoridades ejecutoras de la norma en este caso son la o el gobernador del Estado, quien someterá a consideración del Congreso del Estado, la terna para que se realicen los nombramientos de Magistrados (artículos 49, fracción VII y 27, fracción XXIII, de la Constitución Federal); y, (iii) que el artículo 94 de la Constitución Federal establece que las razones que justifiquen las decisiones de las sentencias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación serán obligatorias para **las autoridades jurisdiccionales** de la Federación y de las entidades federativas.

Sobre la obligación al legislador de modificar la norma, en otras ocasiones la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido los efectos de la sentencia de manera contundente para brindar certeza jurídica a las y los gobernados.

En la acción de inconstitucionalidad 274/2020, el Tribunal Pleno reconoció que el efecto de las sentencias se puede postergar por un lapso razonable. En otros casos, el efecto ha consistido en **la reviviscencia** de las normas vigentes con anterioridad a las que han sido expulsadas del ordenamiento jurídico para garantizar un mínimo indispensable de certeza jurídica.

En las acciones de inconstitucionalidad 212/2020, 84/2016, 81/2018 y 201/2020 este Máximo Tribunal **ha establecido un plazo** para que los Congresos Locales den cumplimiento a las declaraciones de invalidez, así como para que los efectos de ésta comiencen a surtir efectos.

En el presente caso, es verdad que se invalidan los requisitos considerados inconstitucionales. No obstante, de la sentencia no se desprende que el texto de la norma impugnada deba ser modificado por el Poder Legislativo, por lo que el mismo quedaría intacto aun después de haber sido declarado inválido.

Toda vez que una de las autoridades que participa en el proceso de selección de los cargos impugnados es la o el gobernador de la entidad federativa, éste tendría que observar la sentencia emitida en el presente caso para entender que los requisitos invalidados de los artículos 8 y 9 de la Ley del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California no están vigentes.



Aunque lo anterior es deseable, no se otorga la suficiente certeza sobre el cumplimiento de la presente sentencia, especialmente al considerar que en el ordenamiento jurídico mexicano impera el principio de legalidad.

A pesar de que en caso de una aplicación indebida de los requisitos invalidados, una o un aspirante podría acudir a algún medio de impugnación administrativo o jurisdiccional para inconformarse en mi opinión, ello impone un obstáculo adicional e innecesario, que podría haberse evitado si se hubiera ordenado al Congreso del Estado de Baja California a modificar la norma en los términos dictados en esta sentencia.

Lo anterior sobre todo tomando en cuenta que el artículo 41, fracción VI, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, otorga un amplio margen de apreciación a este Alto Tribunal para salvaguardar la certeza y seguridad jurídica que trae como consecuencia la declaratoria de invalidez de una norma.¹³

En conclusión, si bien la sentencia aborda la complejidad que trae consigo una norma de remisión, este Alto Tribunal ha utilizado metodologías más claras que otorgan mayor certeza jurídica a las y los gobernados, que pudieran brindar mayor claridad en sus efectos.

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.

¹³ Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 295/2020, resuelta por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión del 7 de junio de 2022; sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 204/2020, resuelta por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión del 7 de junio de 2022; sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 109/2021, resuelta por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión del 30 de junio de 2022; sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 274/2020, resuelta por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión del 6 de junio de 2022; sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 297/2020, resuelta por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión del 7 de junio de 2022.



Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 111/2021, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 27 de enero de 2023 a las 10:28 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 21, Tomo I, enero de 2023, página 493, con número de registro digital: 31222.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 175/2021, PROMOVIDA POR LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.

En sesión pública celebrada el veintiséis de septiembre de dos mil veintidós, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 175/2021, en la que declaró la invalidez, entre otras cuestiones, de la fracción VII del artículo 62 Bis de la Ley Número 207 de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Guerrero,¹ que establecía el requisito de contar con reconocida solvencia moral para acceder al cargo de titular del órgano interno de control del Instituto de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales de dicha entidad federativa, debido a que transgredía el principio de seguridad jurídica.

Formulo este voto particular ya que no comparto la declaratoria de invalidez de este requisito, pues considero que respeta el derecho de acceso a cargos públicos en condiciones de igualdad al superar un test de razonabilidad.

I. Criterio mayoritario

El Tribunal Pleno declaró la inconstitucionalidad de la fracción VII del artículo 62 Bis de la Ley Número 207 de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Guerrero, que establece el requisito de *contar con reconocida solvencia moral* para acceder al cargo de titular del órgano interno de control del Instituto de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales del Estado de Guerrero, ya que viola el derecho a la seguridad jurídica.

¹ **Ley Número 207 de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Guerrero**

"Artículo 62 Bis. Para ser titular del órgano interno de control se deberán cubrir los siguientes requisitos:

"...

"VII. Contar con reconocida solvencia moral."



La sentencia señala que este requisito se basa en un concepto ambiguo ("solvencia moral") que puede generar arbitrariedades y discriminación, toda vez que un cargo podría negarse por prejuicios personales de quien designa. De la misma forma, señala que la medida también es discriminatoria al exigirle a la persona que pretende acceder al cargo público acreditar contar con reconocida solvencia moral, sin siquiera saber cuáles son los criterios morales de las personas que lo calificarán.

II. Razones del diseño

No comparto la declaratoria de invalidez de la fracción VII del artículo 62 Bis de la Ley Número 207 de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Guerrero, que establece el requisito de *contar con reconocida solvencia moral* para ser titular del órgano interno de control del referido instituto, ya que es un requisito que respeta el derecho al acceso a cargos públicos en condiciones de igualdad. Así he votado en distintos precedentes donde se analizan requisitos análogos.²

En efecto, el parámetro de regularidad constitucional para analizar este tipo de requisitos debe partir del derecho de acceder, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas,³ contenidos en los artículos 23.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos⁴ y 35, fracción VI, de la Constitución General.⁵

² Por ejemplo, en la acción de inconstitucionalidad 67/2018 y su acumulada 69/2018 voté a favor del requisito de gozar de buena reputación para acceder al cargo de titular del órgano interno de control de diversas instituciones en el Estado de Michoacán. De la misma forma, en la acción de inconstitucionalidad 73/2018, me pronuncié por la validez del requisito de gozar de buena fama pública para ser fiscal de Michoacán. En la acción de inconstitucionalidad 57/2019, voté en contra de invalidar el requisito de gozar de buena fama pública para el cargo de defensor municipal de derechos humanos en Chiapas. Por último, en la acción de inconstitucionalidad 300/2020 voté en contra de invalidar el requisito de contar con reconocida solvencia moral para ser titular del órgano interno de control del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México.

³ En esta misma línea se resolvió la AI. 111/2019 el veintiuno de julio de dos mil veinte, bajo la ponencia del Ministro Pardo Rebolledo.

⁴ **Convención Americana sobre Derechos Humanos**

"Artículo 23. Derechos Políticos

"1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

"a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;

"b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y

"c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país."

⁵ **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

"Artículo 35. Son derechos de la ciudadanía:



Cabe hacer mención que, al no verse involucrada ninguna categoría sospechosa del artículo 1o. constitucional y al no tratarse sobre el acceso a cargos de elección popular, la medida en cuestión debe analizarse bajo un test de razonabilidad,⁶ mediante el cual se debe evaluar si el requisito **(1)** persigue un *fin legítimo*; y, **(2)** es *adecuado* para alcanzar dicho fin.

En primer lugar, la medida persigue un *fin legítimo*. Como se advierte del informe del Congreso del Estado de Guerrero, los requisitos impuestos para poder acceder al cargo de titular del órgano interno de control del Instituto de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales de dicha entidad persiguen los fines de legalidad, honradez, certeza, objetividad, profesionalismo, independencia, imparcialidad, equidad y la eficiencia en su actuación. Es decir, atienden a la exigencia de idoneidad del cargo, toda vez que ejercerá funciones dentro del sistema de responsabilidades administrativas y combate a la corrupción. Esto es congruente con lo establecido en los artículos 109⁷ y 134 constitucionales,⁸ donde se requiere el cumplimiento de los principios de legalidad, eficiencia, economía, transparencia y honradez.

En segundo lugar, el requisito es *adecuado*. Para identificar la relación que existe entre el requisito y los principios constitucionales mencionados es relevante hacer mención de las funciones del órgano que se busca dirigir. En efecto, el órgano interno de control es la instancia encargada de prevenir, corregir, investigar y calificar actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas de servidoras o servidores públicos del instituto y de particu-

" ...

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

⁶ En estos casos, procede analizar la constitucionalidad de la medida mediante un test de escrutinio estricto. Tal fue el caso de la acción de inconstitucionalidad 50/2015 y sus acumuladas 55/2015, 56/2015 y 58/2015, resueltas por unanimidad en sesión del Tribunal Pleno de diez de noviembre de dos mil quince.

⁷ **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

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

" ...

"III. Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones. ..."

⁸ **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

"**Artículo 134.** Los recursos económicos de que dispongan la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados. ..."



lares vinculados con faltas graves; de sancionar aquellas distintas a las que son competencia del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guerrero; revisar el ingreso, egreso, manejo, custodia, aplicación de recursos públicos estatales; así como presentar las denuncias por hechos u omisiones que pudieran ser constitutivos de delito ante la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción del Estado de Guerrero;⁹ entre otras cuestiones.

Así, el órgano interno de control tiene funciones clave en materia de responsabilidades administrativas, de combate a la corrupción, e incluso de fiscalización de recursos públicos. De esta forma, es necesario que quien los presida no sólo cuente con capacidades técnicas y profesionales en estas materias, sino que es preciso que se trate de personas a los cuales la sociedad vea como figuras de autoridad, o bien, respecto de los cuales no exista una percepción de infamia, debido a la naturaleza de las responsabilidades que le fueron asignadas.

Por ello, el requisito de *contar con reconocida solvencia moral*, establecido en la fracción VII del artículo 62 Bis de la ley impugnada, es razonable a la luz del derecho de acceso a cargos públicos en condiciones de igualdad.

En suma, no comparto la declaratoria de invalidez del requisito de *contar con reconocida solvencia moral*, ya que, mediante un análisis de las funciones del cargo, es posible afirmar que se trata de una medida razonable que respeta el derecho a acceder a cargos públicos en condiciones de igualdad.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 175/2021, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 25 de noviembre de 2022 a las 10:36 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 19, Tomo I, noviembre de 2022, página 483, con número de registro digital: 31081.

⁹ **Ley Número 207 de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Guerrero**

"**Artículo 62.** El órgano interno de control es un órgano dotado de autonomía técnica y de gestión para decidir sobre su funcionamiento y resoluciones. Tendrá a su cargo prevenir, corregir, investigar y calificar actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas de servidoras o servidores públicos del instituto y de particulares vinculados con faltas graves; para sancionar aquellas distintas a las que son competencia del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guerrero; revisar el ingreso, egreso, manejo, custodia, aplicación de recursos públicos estatales; así como presentar las denuncias por hechos u omisiones que pudieran ser constitutivos de delito ante la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción del Estado de Guerrero."



VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO PRESIDENTE ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 122/2020, PROMOVIDA POR EL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES.

En sesión del trece de julio de dos mil veintiuno, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 122/2020 promovida por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, en contra de diversas disposiciones de la Ley de Archivos para el Estado de Oaxaca, publicada el quince de febrero de dos mil veinte en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa.

Presento este voto porque, tal como lo he expresado en precedentes, no comparto la forma en que la mayoría ha entendido el parámetro de regularidad constitucional en materia archivística. Asimismo, considero necesario apartarme de diversas determinaciones alcanzadas por el Pleno, por las razones que desarrollo a continuación:

I. Parámetro de regularidad (Tema 1)

a) Fallo mayoritario

La sentencia define el parámetro de estudio en materia de archivos a partir de los artículos 6o., apartado A, fracción V y 73, fracción XXIX-T, de la Constitución General¹ y cuarto transitorio de la Ley General de Archivos.² En esencia, sostiene que, con la reforma constitucional de siete de febrero de dos mil catorce,

¹ **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

"Artículo 6o. ...

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

...

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

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

"XXIX-T. Para expedir la Ley General de Archivos que establezca la organización y administración homogénea de los archivos de la Federación, de las entidades federativas, de los Municipios y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, y determine las bases de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Archivos. ..."



las facultades en las materias de transparencia y acceso a la información y de archivos pasaron de ser coincidentes a concurrentes y que los Congresos Locales dejaron de tener competencia para legislar sobre aspectos primarios en materia de archivos, pues se delegó el reparto de competencias al Congreso de la Unión, a efecto de homogeneizar en todas las dependencias y en los tres niveles de gobierno la forma de generarlos, conservarlos y protegerlos.

b) Razones de disenso

Si bien coincido con la sentencia en cuanto a que la materia archivística es concurrente, me aparto de la argumentación relativa a que, a través de la Ley General de Archivos, el Congreso de la Unión distribuye las competencias entre los órdenes de gobierno (páginas 37, 38, 46 y 47 de la sentencia), por las razones que expongo a continuación:

Primero, el parámetro de regularidad se desprende de la fracción XXIX-T del artículo 73 de la Constitución General que, en materia archivística, establece un mandato de homogeneidad y ajuste en los tres órdenes de gobierno, para lo cual ordenó al Congreso de la Unión expedir una ley general que se erige como parámetro de validez, al prever: (i) las normas, métodos y definiciones que deben reflejarse de forma homogénea en las entidades federativas; y, (ii) las bases de organización y funcionamiento de un Sistema Nacional de Archivos que, en términos del numeral 71 de la ley general, debe replicarse en las entidades federativas mediante sistemas locales que tengan atribuciones, integración y funcionamiento equivalentes.³

Tanto del procedimiento de reforma como del propio texto de la fracción XXIX-T se advierte que el propósito del Constituyente Permanente fue que la materia de archivos, competencia de la Federación y de las entidades federativas –en

² **Ley General de Archivos**

"Cuarto. En un plazo de un año, a partir de la entrada en vigor de la presente ley, **las Legislaturas de cada entidad federativa, deberán armonizar sus ordenamientos relacionados con la presente ley.**

"El Consejo Nacional emitirá lineamientos, mecanismos y criterios para la conservación y resguardo de documentos de acuerdo a las características económicas, culturales y sociales de cada región en los Municipios que no tengan condiciones presupuestarias ni técnicas y cuenten con una población menor a 70,000 habitantes."

³ **Ley General de Archivos**

"**Artículo 71.** Las leyes de las entidades federativas desarrollarán la integración, atribuciones y funcionamiento de los sistemas locales equivalentes a las que esta ley otorga al Sistema Nacional."



términos del artículo 124,⁴ en relación con el citado numeral 73– se regulara de forma homogénea en todo el territorio nacional.

Sin embargo, de dicho parámetro no deriva que el Congreso de la Unión deba distribuir competencias a través de la ley general, como sí lo hace expresamente en otras materias, como secuestro y desaparición forzada [fracción XXI, inciso a)];⁵ electoral (fracción XXIX-U);⁶ responsabilidades administrativas de los servidores públicos (fracción XXIX-V).⁷

Por tanto, en mi opinión, la distribución de competencias en materia de archivos, la hace la propia Constitución que, en todo caso, autoriza que, en la ley general, se limite la libertad de configuración normativa y operativa de la Federación y las entidades federativas, en aras del referido criterio de homogeneidad.

Así pues, a efecto de examinar la regularidad constitucional de normas locales en materia archivística, debe atenderse a la pretendida finalidad de homogeneidad, mandatada desde la Constitución y materializada a través de la Ley

4 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

"**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."

5 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

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

"**XXI.** Para expedir:

"**a)** Las leyes generales que establezcan como mínimo, los tipos penales y sus sanciones en las materias de secuestro, desaparición forzada de personas, otras formas de privación de la libertad contrarias a la ley, trata de personas, tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, así como electoral.

"**Las leyes generales contemplarán también la distribución de competencias** y las formas de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios; ..."

6 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

"**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. ..."

7 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

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

"**XXIX-V.** Para expedir la **ley general que distribuya competencias** entre los órdenes de gobierno para establecer las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, sus obligaciones, las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que éstos incurran y las que correspondan a los particulares vinculados con faltas administrativas graves que al efecto prevea, así como los procedimientos para su aplicación. ..."



General de Archivos, ya que las entidades federativas, al ejercer su competencia para legislar al respecto, están obligadas a ajustarse a las bases y principios que establece, los cuales deben ser los mismos en todo el país, con el objeto de que dicha finalidad se cumpla.

Este deber de ajuste no se traduce en reproducir o trasladar literalmente las previsiones de la citada ley general, lo que, además de no ser siempre posible, dadas las especificidades del orden local y las particularidades de cada entidad federativa e, incluso, no válido jurídicamente en algunos casos, por tratarse de normas dirigidas a las autoridades federales, vaciaría de contenido la competencia asignada constitucionalmente a las entidades para regular la materia; si no se entiende, en última instancia, como la observancia del sentido principal que quiso atribuirse a cierta figura o institución.

De este modo, considero que lo que debe verificarse en cada supuesto es si la variación o los cambios introducidos por el legislador local **alteran o no el contenido esencial y/o alcance** de la disposición correlativa de la ley general, es decir, si respetan o no el estándar o patrón de referencia definido por este ordenamiento, que debe ser común a toda normativa.

II. La regulación atinente al Comité Técnico de Archivos del Estado de Oaxaca (Tema 5)

a) Fallo mayoritario

En este apartado una mayoría de Ministras y Ministros consideraron que debían invalidarse los artículos 63, fracción II; 68; 69, en su porción normativa "*los responsables de los archivos de los Poderes del Estado, responsables de los archivos de órganos autónomos, responsables de Centros de Documentación existentes en el Estado y por*"; 70, fracciones I, II y III; y 71, fracción I, de la Ley de Archivos para el Estado de Oaxaca relativos a la regulación del Comité Técnico de Archivos del Estado.

Lo anterior, al considerar que dichas disposiciones no observaban lo que, para su homólogo –el Consejo Técnico y Científico Archivístico– se establece en la Ley General de Archivos, pues éste fue previsto como un órgano de asesoría del sistema estatal colocado con la misma jerarquía que la del Sistema Local de Archivos, siendo que conforme a la ley general sólo le compete dar asesoría al Archivo General del Estado.



b) Razones de disenso

Si bien estuve de acuerdo con la inconstitucionalidad de los artículos 63, fracción II; 68; y 69, en la porción normativa respectiva, lo cierto es que, contrario a lo determinado en la sentencia, estimo que debió declararse la invalidez del numeral 71 en su totalidad,⁸ así como el artículo 70, fracción III, únicamente en la porción normativa "los responsables de los archivos de los Poderes del Estado, responsables de los archivos de los órganos autónomos y los responsables de los centros de documentación existentes en el Estado". Asimismo, considero que debió reconocerse la validez de las fracciones I y II del referido precepto de la ley impugnada.⁹

Como expliqué antes, el mandato constitucional de homogeneidad y ajuste en materia archivística que deriva directamente de la fracción XXIX-T del artículo 73 constitucional y se instrumenta en el diverso 71 de la Ley General de Archivos,¹⁰ exige que en los sistemas locales se prevean diseños locales equivalentes al de la ley general.

⁸ Ley de Archivos para el Estado de Oaxaca

"**Artículo 71.** El Comité Técnico de Archivos tendrá las siguientes atribuciones:

"**I.** Analizar y proponer al Consejo Local la normativa necesaria en materia de archivos para una adecuada organización y administración documental;

"**II.** Proponer mecanismos de coordinación, cooperación y organización con la finalidad de impulsar y promover la modernización de los procedimientos utilizados en la salvaguarda de la documentación administrativa, judicial e histórica del Estado y Municipios de Oaxaca;

"**III.** Coadyuvar en el análisis y elaboración de directrices, criterios y recomendaciones en materia archivística apegadas a la normatividad existente y aplicable en cada caso;

"**IV.** Procesar y remitir un informe cada doce meses en el que se remita la retroalimentación y evaluación de los trabajos realizados en el año;

"**V.** Contribuir al fortalecimiento del Sistema Estatal;

"**VI.** Las que instruya el Consejo Local en el ejercicio de sus objetivos y funciones, y

"**VII.** Las que señalen los demás ordenamientos aplicables."

⁹ Ley de Archivos para el Estado De Oaxaca

"**Artículo 70.** Para su funcionamiento el Comité Técnico estará integrado de la siguiente manera:

"**I.** Un presidente, quien será designado en sesión ordinaria y durará un año en su encargo;

"**II.** Un vocal Ejecutivo, quien será designado en sesión ordinaria, y durará un año en su encargo;

"**III.** Vocales, **los responsables de los archivos de los Poderes del Estado, responsables de los archivos de los órganos autónomos y los responsables de los centros de documentación existentes en el Estado,** y

"**IV.** Invitados, profesionistas especializados en la materia."

¹⁰ Ley General de Archivos

"**Artículo 71.** ... Las leyes de las entidades federativas desarrollarán la integración, atribuciones y funcionamiento de los sistemas locales equivalentes a las que esta ley otorga al Sistema Nacional."



Conforme a la ley marco, el Consejo Técnico y Científico Archivístico se regula de la siguiente forma: **(i)** es un órgano del Archivo General de la Nación;¹¹ **(ii)** opera conforme a los lineamientos que *expida* el órgano de gobierno del Archivo General de la Nación y aquellos que *apruebe* el Consejo Nacional;¹² **(iii)** su función es asesorar al Archivo General en las materias históricas, jurídicas, de tecnologías de la información y las disciplinas afines al quehacer archivístico;¹³ **(iv)** estará formado por trece integrantes designados por el Consejo Nacional a convocatoria pública del Archivo General entre *representantes de instituciones de docencia, investigación o preservación de archivos, académicos y expertos destacados*;¹⁴ y, finalmente, **(v)** sus integrantes no obtendrán remuneración, compensación o emolumento por su participación.¹⁵

Partiendo de lo anterior, considero que la regulación del Comité Técnico prevista en la ley local impugnada no es equivalente a la prevista para el Consejo Técnico a nivel nacional, pero no porque se coloque en la misma jerarquía del sistema local –como señala la sentencia–, sino porque **altera sustancialmente** el diseño previsto en la Ley General de Archivos para dicho órgano.

¹¹ **Ley General de Archivos**

"**Artículo 114.** El Archivo General contará con un Consejo Técnico que lo asesorará en las materias históricas, jurídicas, de tecnologías de la información y las disciplinas afines al quehacer archivístico."

¹² **Ley General de Archivos**

"**Artículo 108.** Para el cumplimiento de su objeto, el Archivo General contará con los siguientes órganos: ...

"V. Consejo Técnico, y ...

"El Consejo Técnico operará conforme a los lineamientos emitidos por el órgano de gobierno para tal efecto. ..."

¹³ **Ley General de Archivos**

"**Artículo 114.** El Archivo General contará con un Consejo Técnico que lo asesorará en las materias históricas, jurídicas, de tecnologías de la información y las disciplinas afines al quehacer archivístico. ..."

¹⁴ **Ley General de Archivos**

"**Artículo 114.** ...

"El Consejo Técnico estará formado por 13 integrantes designados por el Consejo Nacional a convocatoria pública del Archivo General entre representantes de instituciones de docencia, investigación o preservación de archivos, académicos y expertos destacados. Operará conforme a los lineamientos aprobados por el Consejo Nacional. ..."

¹⁵ **Ley General de Archivos**

"**Artículo 114.** ...

"Los integrantes del Consejo Técnico no obtendrán remuneración, compensación o emolumento por su participación."



En primer lugar, por lo que se refiere a la regulación de las atribuciones del Comité Técnico previstas en el artículo 71 de la ley impugnada,¹⁶ la sentencia únicamente argumenta que éstas "no debieron precisarse en el artículo 71 de la Ley de Archivos para el Estado de Oaxaca, pues esa atribución de expedir normatividad sólo debe entenderse conferida al Consejo Local" (párrafo 167).

Sin embargo, considero que el aspecto de dicho precepto que genera el rompimiento con el mandato de equivalencia radica, esencialmente, en que el legislador local otorga al Comité Técnico funciones que materialmente están destinadas a **asesorar al Consejo Local** –y no al Archivo General del Estado, como lo prevé el diseño nacional–, pues de su contenido se advierte que aquéllas están relacionadas con las funciones de los consejos locales relativas a *la implementación de la normativa* que expida el Consejo Nacional, así como con *su función de órgano coordinador*.¹⁷

¹⁶ **Ley de Archivos para el Estado de Oaxaca**

"Artículo 71. El Comité Técnico de Archivos tendrá las siguientes atribuciones:

"I. Analizar y proponer al Consejo Local la normativa necesaria en materia de archivos para una adecuada organización y administración documental;

"II. Proponer mecanismos de coordinación, cooperación y organización con la finalidad de impulsar y promover la modernización de los procedimientos utilizados en la salvaguarda de la documentación administrativa, judicial e histórica del Estado y Municipios de Oaxaca;

"III. Coadyuvar en el análisis y elaboración de directrices, criterios y recomendaciones en materia archivística apegadas a la normatividad existente y aplicable en cada caso;

"IV. Procesar y remitir un informe cada doce meses en el que se remita la retroalimentación y evaluación de los trabajos realizados en el año;

"V. Contribuir al fortalecimiento del Sistema Estatal;

"VI. Las que instruya el Consejo Local en el ejercicio de sus objetivos y funciones, y

"VII. Las que señalen los demás ordenamientos aplicables."

¹⁷ **Ley General de Archivos**

"Artículo 73. Los Consejos Locales tendrán las siguientes atribuciones:

"I. Implementar las políticas, programas, lineamientos y directrices para la organización y administración de los archivos que establezca el Consejo Nacional;

"II. Aprobar criterios para homologar la organización y conservación de los archivos locales;

"III. Aprobar las campañas de difusión sobre la importancia de los archivos como fuente de información esencial y como parte de la memoria colectiva;

"IV. En el marco del Consejo Nacional, los Consejos Locales podrán proponer las disposiciones que regulen la creación y uso de sistemas automatizados, para la gestión documental y administración de archivos para los sujetos obligados del ámbito local, que contribuyan a la organización y conservación homogénea de sus archivos;

"V. Establecer mecanismos de coordinación con los sujetos obligados de los Municipios o de las alcaldías, según corresponda;

"VI. Operar como mecanismo de enlace y coordinación con el Consejo Nacional;

"VII. Fomentar la generación, uso y distribución de datos en formatos abiertos, y



En tal virtud, considero que el artículo 71 se aparta del diseño nacional que concibe al Consejo Técnico como asesor técnico del Archivo General del Estado, rompiendo con el mandato de homogeneidad previsto en la Constitución General lo que, en mi opinión, era suficiente para declarar su invalidez total.

En segundo lugar, en relación con el artículo 70 de la ley local impugnada,¹⁸ considero que únicamente debió invalidarse la porción normativa de la fracción III que indicaba: "los responsables de los archivos de los Poderes del Estado, responsables de los archivos de los órganos autónomos y los responsables de los centros de documentación existentes en el Estado", similar a la porción invalidada del diverso 69 de la ley impugnada.¹⁹

Lo anterior, porque mientras que el diseño previsto a nivel nacional contempló una integración compuesta por **representantes de instituciones de docencia, investigación o preservación de archivos, académicos y expertos destacados**, designados por el Consejo Nacional mediante convocatoria pública expedida por el Archivo General,²⁰ dichas porciones normativas prevén que el Comité Técnico se conformará por los responsables de los Poderes, órganos y centros de documentación estatales. Esta configuración introduce un elemento que **altera sustancialmente** el contenido esencial del órgano de asesoría previsto en la Ley General de Archivos, pues al introducir a representantes de los sujetos obligados **se modifica el carácter propiamente técnico** que la referida ley pretendió dar a este órgano.

"VIII. Las demás establecidas en esta ley."

¹⁸ **Ley de Archivos para el Estado de Oaxaca**

"Artículo 70. Para su funcionamiento el Comité Técnico estará integrado de la siguiente manera:

"I. Un presidente, quien será designado en sesión ordinaria y durará un año en su encargo;

"II. Un vocal Ejecutivo, quien será designado en sesión ordinaria, y durará un año en su encargo;

"III. Vocales, **los responsables de los archivos de los Poderes del Estado, responsables de los archivos de los órganos autónomos y los responsables de los centros de documentación existentes en el Estado**, y

"IV. Invitados, profesionistas especializados en la materia."

¹⁹ **Ley de Archivos para el Estado de Oaxaca**

"Artículo 69. El Comité Técnico se conformará por los responsables de los archivos de los Poderes del Estado, **responsables de los archivos de órganos autónomos, responsables de Centros de Documentación existentes en el Estado y por profesionistas especializados en la materia.**"

²⁰ **Ley General de Archivos**

"Artículo 114. ..."

"El Consejo Técnico estará formado por 13 integrantes designados por el Consejo Nacional a convocatoria pública del Archivo General entre representantes de instituciones de docencia, investigación o preservación de archivos, académicos y expertos destacados. Operará conforme a los lineamientos aprobados por el Consejo Nacional. ..."



En cambio, contrario al proyecto, considero que no debieron invalidarse las fracciones I y II del artículo 70 de la ley local impugnada, pues se refieren simplemente a la forma de designación y duración del encargo de los integrantes del Comité Técnico, sin que ello represente una modificación respecto del diseño previsto para el órgano equivalente a nivel nacional.

III. Disposiciones relativas al Archivo General del Estado de Oaxaca (Tema 6)

a) Fallo mayoritario

En este apartado, el Tribunal Pleno analizó distintos aspectos relacionados con la regulación del Archivo General del Estado plasmada en la ley local impugnada.

Entre otras cuestiones, la sentencia señala que las facultades previstas en el artículo 100 de la ley local impugnada están relacionadas con las facultades en materia archivística que se prevén en el diverso 106 de la Ley General de Archivos, con excepción de la facultad prevista en la fracción XXII, pues se refiere a un aspecto presupuestario.²¹ Sin embargo, se estimó que ello no generaba la invalidez de la norma, pues sólo consistía en proponer las cuotas por los servicios prestados con motivo de las funciones del archivo local.

No obstante, el fallo indicó que algunas de las atribuciones previstas en el artículo 106 de la ley general no se contemplan en la ley local impugnada,²² lo que contraviene dicho ordenamiento general; y, que la facultad de brindar asesoría técnica sobre gestión documental y administración de archivos prevista en el

²¹ **Ley de Archivos para el Estado de Oaxaca**

"Artículo 100. Para el cumplimiento de su objeto, el Archivo General del Estado de Oaxaca tiene las siguientes atribuciones: ...

"XXII. Proponer al secretario de Administración las cuotas por los servicios que preste, y ..."

²² Las relativas a: emitir dictámenes técnicos sobre archivos en peligro de destrucción o pérdida, y las medidas necesarias para su rescate (fracción XIV); promover la incorporación de la materia archivística en programas educativos de diversos niveles académicos (fracción XVIII); realizar la declaratoria de patrimonio documental del Estado (fracción XXI); realizar la declaratoria de interés público respecto de documentos o archivos privados (fracción XXII); otorgar las autorizaciones para la salida del Estado de documentos considerados como su patrimonio documental (fracción XXIII); coadyuvar con las autoridades competentes, en la recuperación y, en su caso, incorporación a sus acervos de archivos que tengan valor histórico (fracción XXIV); proporcionar los servicios complementarios que determinen las disposiciones reglamentarias y demás disposiciones jurídicas aplicables (fracción XXX); y, coordinar acciones con las instancias competentes a fin de prevenir y combatir el tráfico ilícito del patrimonio documental de la Nación (fracción XXXII).



diverso 100, fracciones V y VI, de la ley local no se prevé en los términos amplios que indica la ley general, pues están limitadas a realizarse con instituciones gubernamentales y privadas en educación, cultura, ciencia y tecnología, información e informática dirigidos a los sujetos obligados del Poder Ejecutivo del Estado, en materia de archivos. Consecuentemente, el Pleno declaró la invalidez de la fracción V, en la porción "en educación, cultura, ciencia y tecnología, información e informática" y VI, en la parte que dice "dirigidos a los sujetos obligados del Poder Ejecutivo del Estado", del artículo 100 de la Ley de Archivos para el Estado de Oaxaca.

b) Razones de disenso

Contrario a lo resuelto por la mayoría, considero que debió declararse la **invalidez total** del artículo 100 de la Ley de Archivos para el Estado de Oaxaca,²³ ya

²³ Ley de Archivos para el Estado de Oaxaca

"**Artículo 100.** Para el cumplimiento de su objeto, el Archivo General del Estado de Oaxaca tiene las siguientes atribuciones:

"**I.** Organizar, preservar y difundir el acervo documental gráfico, bibliográfico y hemerográfico que resguarda, con base en las mejores prácticas nacionales e internacionales;

"**II.** Fungir como órgano de consulta de los sujetos obligados del Poder Ejecutivo del Estado en materia archivística;

"**III.** Expedir copias certificadas, transcripciones paleográficas y dictámenes de autenticidad de los documentos existentes en sus acervos;

"**IV.** Desarrollar investigaciones en materia archivística encaminadas a la organización, conservación, preservación y difusión del patrimonio documental que resguarda y de los archivos de los sujetos obligados del Poder Ejecutivo del Estado;

"**V.** Establecer mecanismos de cooperación y asesoría con instituciones gubernamentales y privadas en educación, cultura, ciencia y tecnología, información e informática;

"**VI.** Diseñar e implementar programas de asesoría y capacitación dirigidos a los sujetos obligados del Poder Ejecutivo del Estado, en materia de archivos.

"**VII.** Generar exposiciones, visitas guiadas y publicaciones para apoyar el conocimiento de su acervo, así como, para promover la cultura archivística, de consulta y aprovechamiento del patrimonio documental.

"**VIII.** Analizar y aprobar, en su caso, las peticiones de particulares que posean documentos con valor histórico y soliciten sean incorporados de manera voluntaria a los acervos del Archivo General del Estado de Oaxaca;

"**IX.** Brindar asistencia técnica sobre gestión documental y administración de archivos;

"**X.** Resguardar el patrimonio documental que custodia;

"**XI.** Emitir el dictamen de baja documental o de transferencia secundaria para los sujetos obligados del Poder Ejecutivo del Estado.

"**XII.** Autorizar la recepción y resguardo de las transferencias secundarias de los documentos con valor histórico generados por el Poder Ejecutivo del Estado y, en su caso, por otros sujetos obligados distintos al Poder Ejecutivo del Estado, así como aquellos documentos en posesión de particulares que, en forma voluntaria y previa valoración, incorpore a sus acervos;



que las deficiencias normativas que tiene dicho precepto rompen con el criterio de homogeneidad y son suficientes para declarar su inconstitucionalidad.

De un análisis comparativo de las atribuciones relativas al Archivo General del Estado contenidas en el artículo 100 de la ley local impugnada y el diverso 106 de la Ley General referentes al Archivo General de la Nación,²⁴ concluyo lo siguiente:

"XIII. Integrar los inventarios documentales de cada fondo en su archivo histórico;

"XIV. Proveer un sistema de reproducción que no afecte la integridad física de los documentos históricos, cuando estos presenten un deterioro físico que impida acceder a ellos directamente;

"XV. Difundir el procedimiento para la consulta y acceso a los documentos contenidos en su archivo histórico;

"XVI. Fomentar el desarrollo profesional archivístico a través de convenios de colaboración con autoridades educativas públicas o privadas;

"XVII. Concentrar las ediciones impresas del Periódico Oficial del Gobierno del Estado;

"XVIII. Elaborar y difundir los lineamientos para la organización, conservación y custodia de los Archivos de la Administración Pública Estatal de Oaxaca;

"XIX. Elaborar los formatos autorizados para la transferencia, baja de los expedientes y cédula de préstamo;

"XX. Declarar el carácter histórico de los documentos y archivos;

"XXI. Elaborar y publicar los registros e instrumentos para el control y consulta de los fondos y grupos documentales que conforman su acervo;

"XXII. Proponer al secretario de Administración las cuotas por los servicios que preste, y

"XXIII. Las demás que le señalen las disposiciones jurídicas aplicables."

²⁴ **Ley General de Archivos**

"Artículo 106. Para el cumplimiento de su objeto, el Archivo General tiene las siguientes atribuciones:

"I. Fungir, mediante su titular, como presidente del Consejo Nacional;

"II. Organizar, conservar y difundir el acervo documental, gráfico, bibliográfico y hemerográfico que resguarda, con base en las mejores prácticas y las disposiciones jurídicas aplicables;

"III. Elaborar, actualizar y publicar en formatos abiertos los inventarios documentales de cada fondo en su acervo;

"IV. Fungir como órgano de consulta de los sujetos obligados del Poder Ejecutivo Federal en materia archivística;

"V. Llevar a cabo el registro y validación de los instrumentos de control archivístico de los sujetos obligados del Poder Ejecutivo Federal;

"VI. Emitir el dictamen de baja documental o de transferencia secundaria para los sujetos obligados del Poder Ejecutivo Federal, los cuales se considerarán de carácter histórico;

"VII. Autorizar, recibir y resguardar las transferencias secundarias de los documentos de archivo con valor histórico producidos por el Poder Ejecutivo Federal;

"VIII. Analizar la pertinencia de recibir transferencias de documentos de archivo con valor histórico de sujetos obligados distintos al Poder Ejecutivo Federal;

"IX. Recibir transferencias de documentos de archivo con valor histórico de sujetos obligados distintos al Poder Ejecutivo Federal;

"X. Analizar y aprobar, en su caso, las peticiones de particulares que posean documentos y soliciten sean incorporados de manera voluntaria a acervos del Archivo General;



En primer lugar, no comparto el argumento de la mayoría en el sentido de que la atribución relativa a *brindar asesoría técnica sobre gestión documental y administración de archivos* no está contemplada en los términos amplios que

- "XI. Establecer técnicas de reproducción que no afecten la integridad física de los documentos;
- "XII. Proveer, cuando los documentos históricos presenten un deterioro físico que impida acceder a ellos directamente, su conservación y restauración que permita su posterior reproducción que no afecte la integridad del documento;
- "XIII. Desarrollar investigaciones encaminadas a la organización, conservación y difusión del patrimonio documental que resguarda;
- "XIV. Emitir dictámenes técnicos sobre archivos en peligro de destrucción o pérdida, y las medidas necesarias para su rescate;
- "XV. Establecer mecanismos de cooperación y asesoría con otras instituciones gubernamentales y privadas;
- "XVI. Publicar y distribuir obras y colecciones para apoyar el conocimiento de su acervo, así como para promover la cultura archivística, de consulta y aprovechamiento del patrimonio documental de la Nación;
- "XVII. Diseñar e implementar programas de capacitación en materia de archivos;
- "XVIII. Promover la incorporación de la materia archivística en programas educativos de diversos niveles académicos;
- "XIX. Definir el procedimiento para el acceso a los documentos contenidos en sus archivos históricos;
- "XX. Custodiar el patrimonio documental de la Nación de su acervo;
- "XXI. Realizar la declaratoria de patrimonio documental de la Nación;
- "XXII. Realizar la declaratoria de interés público respecto de documentos o archivos privados;
- "XXIII. Otorgar las autorizaciones para la salida del país de documentos considerados patrimonio documental de la Nación;
- "XXIV. Coadyuvar con las autoridades competentes, en la recuperación y, en su caso, incorporación a sus acervos de archivos que tengan valor histórico;
- "XXV. Expedir copias certificadas, transcripciones paleográficas y dictámenes de autenticidad de los documentos existentes en sus acervos;
- "XXVI. Determinar los procedimientos para proporcionar servicios archivísticos al público usuario;
- "XXVII. Brindar asesoría técnica sobre gestión documental y administración de archivos;
- "XXVIII. Coadyuvar en la elaboración de normas oficiales mexicanas en materia de archivos o vinculadas a la misma;
- "XXIX. Fomentar el desarrollo profesional de archivólogos, archivónomos y archivistas, a través de convenios de colaboración o concertación con autoridades e instituciones educativas públicas o privadas, nacionales o extranjeras;
- "XXX. Proporcionar los servicios complementarios que determinen las disposiciones reglamentarias y demás disposiciones jurídicas aplicables;
- "XXXI. Suscribir convenios en materia archivística en el ámbito nacional e internacional, en coordinación con las autoridades competentes en la materia;
- "XXXII. Coordinar acciones con las instancias competentes a fin de prevenir y combatir el tráfico ilícito del patrimonio documental de la Nación;
- "XXXIII. Organizar y participar en eventos nacionales e internacionales en la materia, y
- "XXXIV. Las demás establecidas en esta ley y en otras disposiciones jurídicas aplicables."



prevé el artículo 106, fracción XXVII, de la ley general²⁵ y que se regula de forma limitada en las fracciones V y VI del diverso 100 de la ley local impugnada, pues contrario a ello, dicha atribución está prevista su fracción IX.²⁶

Sin embargo, considero que tal como señala la sentencia, no se contemplaron las atribuciones equivalentes a las previstas en las fracciones XIV, XVIII, XXII, XXIII, XXIV, XXX y XXXII, de la ley general;²⁷ y no se advierte que alguna de ellas se refiera a atribuciones que no puedan implementarse de modo equivalente en el nivel local.

En adición a ello, tampoco advierto que se hayan previsto las facultades contenidas en las fracciones XXVIII, XXXI y XXXIII, relativas a *coadyuvar en la elaboración de NOM'S en materia de archivos o vinculadas a la misma; suscribir convenios en materia archivística en el ámbito nacional e internacional, en coordinación con las autoridades competentes en la materia; y, organizar y participar en eventos nacionales e internacionales en la materia.*

²⁵ **Ley General de Archivos**

"**Artículo 106.** Para el cumplimiento de su objeto, el Archivo General tiene las siguientes atribuciones: ...

"**XXVII.** Brindar asesoría técnica sobre gestión documental y administración de archivos; ..."

²⁶ **Ley de Archivos para el Estado de Oaxaca**

"**Artículo 100.** Para el cumplimiento de su objeto, el Archivo General del Estado de Oaxaca tiene las siguientes atribuciones:

" ...

"**IX.** Brindar asistencia técnica sobre gestión documental y administración de archivos; ..."

²⁷ **Ley General de Archivos**

"**Artículo 106.** Para el cumplimiento de su objeto, el Archivo General tiene las siguientes atribuciones: ...

"**XIV.** Emitir dictámenes técnicos sobre archivos en peligro de destrucción o pérdida, y las medidas necesarias para su rescate; ...

"**XVIII.** Promover la incorporación de la materia archivística en programas educativos de diversos niveles académicos; ...

"**XXII.** Realizar la declaratoria de interés público respecto de documentos o archivos privados;

"**XXIII.** Otorgar las autorizaciones para la salida del país de documentos considerados patrimonio documental de la Nación;

"**XXIV.** Coadyuvar con las autoridades competentes, en la recuperación y, en su caso, incorporación a sus acervos de archivos que tengan valor histórico; ...

"**XXX.** Proporcionar los servicios complementarios que determinen las disposiciones reglamentarias y demás disposiciones jurídicas aplicables;

" ...

"**XXXII.** Coordinar acciones con las instancias competentes a fin de prevenir y combatir el tráfico ilícito del patrimonio documental de la Nación; ..."



Asimismo, contrario lo determinado por el Pleno, no estimo que la facultad prevista en la ley general consistente en *determinar los procedimientos para proporcionar servicios archivísticos al público usuario*²⁸ esté comprendida en la *difundir el procedimiento para la consulta y acceso a los documentos contenidos en su archivo histórico*,²⁹ pues mientras la *determinación* implica decidir en qué consistirán tales procedimientos, la *difusión* simplemente implica esparcir el conocimiento sobre aquellos. De manera que no se contempla una atribución equivalente a la mencionada.

De igual forma, contrario a la sentencia que estima que la atribución prevista en la fracción XXII del artículo 100 de la ley local impugnada no presenta problemas de inconstitucionalidad,³⁰ considero que dicha facultad rompe con el mandato de equivalencia, ya que al establecer que es facultad del archivo local proponer al secretario de Administración las cuotas por los servicios que preste, asume la naturaleza de órgano desconcentrado prevista en la legislación impugnada, lo cual en mi opinión, no respeta el diseño nacional.³¹

De manera adicional, es posible advertir que si bien las atribuciones contempladas en las fracciones III, V, XV, XVII y XIX del artículo 106 de la ley general,³² de

²⁸ **Ley General de Archivos**

"**Artículo 106.** Para el cumplimiento de su objeto, el Archivo General tiene las siguientes atribuciones: ...

"**XXVI.** Determinar los procedimientos para proporcionar servicios archivísticos al público usuario; ..."

²⁹ **Ley de Archivos para el Estado de Oaxaca**

"**Artículo 100.** Para el cumplimiento de su objeto, el Archivo General del Estado de Oaxaca tiene las siguientes atribuciones: ...

"**XV.** Difundir el procedimiento para la consulta y acceso a los documentos contenidos en su archivo histórico; ..."

³⁰ **Ley de Archivos para el Estado de Oaxaca**

"**Artículo 100.** Para el cumplimiento de su objeto, el Archivo General del Estado de Oaxaca tiene las siguientes atribuciones: ...

"**XXII.** Proponer al secretario de Administración las cuotas por los servicios que preste, y ..."

³¹ Tal como lo desarrollo en el voto concurrente formulado en esta acción de inconstitucionalidad.

³² **Ley General de Archivos**

"**Artículo 106.** Para el cumplimiento de su objeto, el Archivo General tiene las siguientes atribuciones: ...

"**III.** Elaborar, actualizar y publicar en formatos abiertos los inventarios documentales de cada fondo en su **acervo**; ...

"**V.** Llevar a cabo el registro y validación de los instrumentos de control archivístico de los sujetos obligados del Poder Ejecutivo Federal; ...



alguna forma se incluyen en la ley local impugnada,³³ lo cierto es que de su lectura es posible advertir que su implementación no resulta equivalente pues se altera sustancialmente el contenido de dichas atribuciones.

Por último, considero que la facultad comprendida en la fracción XVIII, de la ley local impugnada,³⁴ que atribuye al Archivo General del Estado la facultad de *elaborar y difundir los lineamientos para la organización, conservación y custodia de los Archivos de la Administración Pública Estatal de Oaxaca*, no respeta el diseño nacional, ya que la ley general otorga al Consejo Nacional la emisión de lineamientos para la organización y conservación de archivos y al Consejo local la de implementarlos,³⁵ por lo que dicha atribución no puede atribuirse al Archivo General del Estado. Sin que sea obstáculo a lo anterior el hecho de que ello se limite a los archivos de la administración pública estatal de Oaxaca, pues dicha limitación obedece a la regulación del archivo local como órgano desconcentrado, lo que contraviene el mandato de homogeneidad que rige la materia, como se mencionó antes.³⁶

"XV. Establecer mecanismos de cooperación y asesoría con otras instituciones gubernamentales y privadas; ..."

"XVII. Diseñar e implementar programas de capacitación en materia de archivos; ..."

"XIX. Definir el procedimiento para el acceso a los documentos contenidos en sus archivos históricos; ..."

³³ **Ley de Archivos para el Estado de Oaxaca**

"Artículo 100. Para el cumplimiento de su objeto, el Archivo General del Estado de Oaxaca tiene las siguientes atribuciones: ...

"V. Establecer mecanismos de cooperación y asesoría con instituciones gubernamentales y privadas en educación, cultura, ciencia y tecnología, información e informática; ..."

"VI. Diseñar e implementar programas de asesoría y capacitación dirigidos a los sujetos obligados del Poder Ejecutivo del Estado, en materia de archivos. ..."

"XIII. Integrar los inventarios documentales de cada fondo en su archivo histórico; ..."

"XV. Difundir el procedimiento para la consulta y acceso a los documentos contenidos en su archivo histórico; ..."

"XXI. Elaborar y publicar los registros e instrumentos para el control y consulta de los fondos y grupos documentales que conforman su acervo; ..."

³⁴ **Ley de Archivos para el Estado de Oaxaca**

"Artículo 100. Para el cumplimiento de su objeto, el Archivo General del Estado de Oaxaca tiene las siguientes atribuciones:...

"XVIII. Elaborar y difundir los lineamientos para la organización, conservación y custodia de los archivos de la administración pública estatal de Oaxaca; ..."

³⁵ **Ley General de Archivos**

"Artículo 67. El Consejo Nacional tiene las atribuciones siguientes:

"I. Aprobar y difundir la normativa relativa a la gestión documental y administración de archivos, conforme a las mejores prácticas de la materia; ..."

³⁶ Ver voto concurrente formulado en esta acción de inconstitucionalidad.



Por tanto, no obstante algunas de las atribuciones previstas en el artículo 100 de la ley local impugnada se ajustaron al diseño nacional previsto para el Archivo General, lo cierto es que **las deficiencias normativas que contiene dicho precepto son suficientes para declarar su invalidez total**, ya que la regulación del Sistema Estatal de Archivos en cuanto a las *atribuciones* del Archivo General del Estado **no resulta equivalente** a la regulación del Sistema Nacional, en términos del numeral 71, párrafos segundo y quinto, de la ley general.³⁷

IV. La falta de regulación concerniente a los delitos en materia archivística previstos en la Ley General de Archivos (Tema 7)

a) Fallo mayoritario

El Pleno estimó infundado el argumento en el que el instituto accionante señala que la ley local impugnada es inconstitucional al no prever delitos en materia archivística, de conformidad con lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 141/2019,³⁸ en el sentido de que la Ley General de Archivos no establece una obligación a las Legislaturas Locales de replicar los delitos previstos en dicho ordenamiento y que el mandato de homogeneidad no conlleva dicha obligación. Consecuentemente, al no existir la obligación aducida por el accionante, se reconoce la validez de la Ley de Archivos para el Estado de Oaxaca.

b) Razones de disenso

En el mismo sentido de mi voto en el precedente referido, estimo que si bien la falta de regulación de los delitos en materia de archivos no configura una omisión

³⁷ **Ley General de Archivos**

"**Artículo 71.** Las leyes de las entidades federativas regularán los sistemas locales, los cuales contarán con un Consejo Local, como órgano de coordinación.

"Asimismo, se deberá prever la creación de un archivo general como la entidad especializada en materia de archivos. Su titular deberá tener nivel de subsecretario, titular de unidad administrativa o su equivalente.

"En los Consejos Locales participarán los Municipios y las alcaldías de la Ciudad de México, según corresponda, en los términos de la legislación de cada entidad federativa.

"El cumplimiento de las atribuciones de los Consejos Locales estará a cargo de los archivos generales o las entidades especializadas en materia de archivos a nivel local, según corresponda.

"Las leyes de las entidades federativas desarrollarán la integración, atribuciones y funcionamiento de los sistemas locales equivalentes a las que esta ley otorga al Sistema Nacional."

³⁸ Resuelta por el Pleno en sesión de cuatro de mayo de dos mil veintiuno.



absoluta –contra la cual resultaría improcedente la acción de inconstitucionalidad–,³⁹ sí existe una omisión relativa.

Conforme al artículo cuarto transitorio de la Ley General de Archivos,⁴⁰ el Congreso del Estado estaba obligado a legislar sobre delitos en materia archivística, de conformidad con lo dispuesto por este ordenamiento emitido en cumplimiento al mandato de homogeneidad y ajuste en los tres niveles de gobierno en esta materia, establecido en la fracción XXIX-T del artículo 73 de la Constitución General.⁴¹

Sin embargo, esto no fue observado por el legislador local, ya que en contravención al artículo 121 de la citada ley general,⁴² incluyó un título séptimo correspon-

³⁹ "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI BIEN ES IMPROCEDENTE CONTRA UNA OMISIÓN ABSOLUTA EN LA EXPEDICIÓN DE UNA LEY, NO LO ES CUANDO AQUÉLLA SEA RESULTADO DE UNA DEFICIENTE REGULACIÓN DE LAS NORMAS RESPECTIVAS. El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que la acción de inconstitucionalidad es improcedente contra la omisión de los Congresos de los Estados de expedir una ley, por no constituir una norma general que, por lo mismo, no ha sido promulgada ni publicada, los cuales son presupuestos indispensables para la procedencia de la acción. Sin embargo, tal criterio no aplica cuando se trate de una omisión parcial resultado de una deficiente regulación de las normas respectivas." (Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, noviembre de 2009, página 701, con número de registro digital:166041.)

⁴⁰ **Ley General de Archivos**

"Cuarto. En un plazo de un año, a partir de la entrada en vigor de la presente ley, las Legislaturas de cada entidad federativa, deberán armonizar sus ordenamientos relacionados con la presente ley. "El Consejo Nacional emitirá lineamientos, mecanismos y criterios para la conservación y resguardo de documentos de acuerdo a las características económicas, culturales y sociales de cada región en los Municipios que no tengan condiciones presupuestarias ni técnicas y cuenten con una población menor a 70,000 habitantes."

⁴¹ **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

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

"XXIX-T. Para expedir la ley general que establezca la organización y administración homogénea de los archivos de la Federación, de las entidades federativas, de los Municipios y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, y determine las bases de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Archivos. ..."

⁴² **Ley General de Archivos**

"Artículo 121. Será sancionado con pena de tres a diez años de prisión y multa de tres mil a cinco mil veces la Unidad de Medida y Actualización a la persona que:

"I. Sustraiga, oculte, altere, mutile, destruya o inutilice, total o parcialmente, información y documentos de los archivos que se encuentren bajo su resguardo, salvo en los casos que no exista responsabilidad determinada en esta ley;

"II. Transfiera la propiedad o posesión, transporte o reproduzca, sin el permiso correspondiente, un documento considerado patrimonio documental de la Nación;



diente a "infracciones administrativas y delitos en materia de archivos" pero únicamente estableció un capítulo relativo a las infracciones administrativas sin regular delitos en materia de archivos. En ese sentido, considero el argumento consistente en que existe una deficiente regulación del aspecto relativo a los delitos especiales debió estimarse fundado.

V. La falta de emisión de disposiciones transitorias en la Ley de Archivos para el Estado de Oaxaca, para la expedición del Estatuto Orgánico de su Archivo Estatal (Tema 8)

a) Fallo mayoritario

La mayoría de las Ministras y de los Ministros integrantes del Pleno estimó infundados los planteamientos en los que el accionante señala que la ley local impugnada fue omisa en prever disposiciones transitorias para que el órgano de gobierno del Archivo General del Estado expidiera su estatuto orgánico en un plazo no mayor a un año a la entrada en vigor de la ley y para que en los seis meses posteriores a la vigencia de la ley local, se expidiera el Reglamento del Consejo Local.

Lo anterior, sobre la base que se trata del reclamo de omisiones legislativas que no pueden ser analizadas en esta vía, al no existir una obligación prevista en el artículo 73, fracción XXIX-T, constitucional o en la Ley General de Archivos, en el sentido de emitir las disposiciones transitorias que aduce el accionante para la expedición de los ordenamientos que refiere.

"III. Traslade fuera del territorio nacional documentos considerados patrimonio documental de la Nación, sin autorización del Archivo General;

"IV. Mantenga, injustificadamente, fuera del territorio nacional documentos considerados patrimonio documental de la Nación, una vez fenecido el plazo por el que el Archivo General le autorizó la salida del país, y

"V. Destruya documentos considerados patrimonio documental de la Nación.

"La facultad para perseguir dichos delitos prescribirá en los términos previstos en la legislación penal aplicable.

"En tratándose del supuesto previsto en la fracción III, la multa será hasta por el valor del daño causado.

"Será sancionado con pena de tres a diez años de prisión y multa de tres mil veces la Unidad de Medida y Actualización hasta el valor del daño causado, a la persona que destruya documentos relacionados con violaciones graves a derechos humanos, alojados en algún archivo, que así hayan sido declarados previamente por autoridad competente."



b) Razones de disenso

No comparto la determinación del Pleno en este apartado pues considero que lo que planteaba el accionante eran omisiones legislativas relativas –que sí son susceptibles de analizarse en esta vía– ya que argumentaba que la ley local impugnada debió prever el deber de los órganos del sistema local de expedir su normativa interna, como lo hace la ley general en los artículos séptimo y décimo segundo transitorios.⁴³

Aunque el mandato de homogeneidad y ajuste derivado del artículo 73, fracción XXIX-T, constitucional, no se traduce en que el legislador deba reproducir o trasladar literalmente las previsiones de la ley general, lo cierto es que la expedición de normativa interna es indispensable para dar operatividad a los sistemas locales y, por tanto, para cumplir con la finalidad de homogeneidad que busca la Constitución General.

Al respecto, la única disposición relativa a la expedición de la normativa interna de los órganos del sistema local se encuentra en el artículo cuarto transitorio⁴⁴ –invalidado de acuerdo con las consideraciones del tema 6 relativo al estudio de fondo–, el cual para efectos de la operación del Archivo General del Estado, remite al decreto de creación, al reglamento interno, y a los manuales de organización y procedimientos que regulan al archivo estatal como órgano desconcentrado, esto es, en forma distinta a la ordenada en la ley general.

De este modo, la falta de disposiciones transitorias relativas a expedir la normativa interna de los órganos del sistema local, aunado a la remisión a disposiciones que regulan a uno de esos órganos a partir de una naturaleza distinta a la que se prevé en el diseño nacional, contraviene el mandato constitucional de homogeneidad, por lo que considero que debió estimarse fundado el argumento planteado por el instituto accionante.

⁴³ **Ley General de Archivos**

"**Séptimo.** El órgano de gobierno del Archivo General, deberá expedir y publicar en el Diario Oficial de la Federación en un periodo no mayor a un año, contado a partir de la entrada en vigor de la presente ley, el Estatuto Orgánico del Archivo General."

"**Décimo segundo.** El Consejo Nacional deberá integrarse dentro de tres meses a partir de la entrada en vigor de la presente ley, y elaborar su reglamento en los seis meses subsecuentes."

⁴⁴ **Ley de Archivos para el Estado de Oaxaca**

"**Cuarto.** El Archivo General (sic) Estado de Oaxaca continuará operando con la estructura, decreto de creación, reglamento interno, Manual de Organización y Manual de Procedimientos con que cuenta a la fecha de la publicación de la presente, por considerarse que no contraviene lo dispuesto por esta ley."



VI. La falta de previsión en la Ley de Archivos para el Estado de Oaxaca, sobre la determinación de las responsabilidades administrativas que podrán ser consideradas como faltas "graves" o "no graves" (Tema 9)

a) Fallo mayoritario

Siguiendo el precedente de la acción de inconstitucionalidad 101/2019,⁴⁵ el Pleno calificó como fundado el argumento con el cual el instituto accionante señala que, a diferencia de la Ley General de Archivos, la ley local impugnada no establece cuáles de las infracciones en materia de archivos previstas en el artículo 101 de dicho ordenamiento serán consideradas como graves o no graves.

Sobre esta base, se declaró la invalidez de los artículos 102 y 103 de la ley local impugnada que prevén que tanto los servidores públicos como las personas que no lo sean serán sancionadas por la autoridad competente conforme a las normas aplicables, para lo cual es necesario contar con la calificación de la infracción; así como la del artículo 105, pues al no estar previstas las faltas graves y no graves en la ley local impugnada, los elementos relativos a las infracciones, procedimientos y órganos competentes no podrían determinarse con certeza en otros ordenamientos de la entidad.

b) Razones de disenso

Si bien estuve de acuerdo con la declaración de invalidez de los artículos 102 y 103 impugnados,⁴⁶ respetuosamente, no comparto la declaración de invalidez del artículo 105 de la ley local impugnada,⁴⁷ pues estimo que si bien dicho precepto forma parte del capítulo relativo a "infracciones administrativas", lo cierto es que, simplemente reproduce el contenido del diverso 120 de la Ley General de Archivos,⁴⁸ por lo que no debe entenderse como parte del sistema normativo previsto en la ley local para la imposición de sanciones, además de que no

⁴⁵ Resuelta por el Pleno en sesión de tres de mayo de dos mil veintiuno.

⁴⁶ Ver voto concurrente formulado en la acción de inconstitucionalidad 101/2019.

⁴⁷ **Ley de Archivos para el Estado de Oaxaca**

"**Artículo 105.** El Congreso Local emitirá las disposiciones que establezcan las infracciones, procedimientos y órganos competentes que conocerán del incumplimiento de esta ley."

⁴⁸ **Ley General de Archivos**

"**Artículo 120.** Los Congresos Locales emitirán las disposiciones que establezcan las infracciones, procedimientos y órganos competentes que conocerán del incumplimiento de esta ley."



advierto que en sí mismo sea inconstitucional. Por tanto, considero que debió reconocerse su validez.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 122/2020, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 25 de noviembre de 2022 a las 10:36 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 19, Tomo I, noviembre de 2022, página 527, con número de registro digital: 31082.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 16 de enero de 2023.

VOTOS CONCURRENTES Y ACLARATORIO QUE FORMULA LA MINISTRA NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ, EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 122/2020.

En sesión del trece de julio de dos mil veintiuno, se resolvió en definitiva por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, promovida por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales en contra de la Ley de Archivos para el Estado de Oaxaca, publicada el quince de febrero de dos mil veinte, en el Periódico Oficial de esa entidad federativa.

I. Voto concurrente

1. En torno al *parámetro de regularidad* que se analiza en el **tema 1**, la sentencia establece que las concurrencias legislativas son las que derivan de la atribución combinada, segmentada y hasta compartida que efectúa el Constituyente en favor de los distintos órdenes de gobierno, en relación con una materia competencial específica, a través de la distribución que se establece en una ley del Congreso de la Unión llamada "ley general".

Mi postura sustancial al respecto es que, en este caso, la competencia concurrente implica que el diseño normativo que adopten los Congresos Locales debe tomar el que precisa esa ley general (la de archivos), para cada órgano, no sólo en lo **estructural** sino también en lo **funcional u orgánico**, procurando emular, en la medida de lo posible, las disposiciones que regulen las atribu-



ciones de cada organismo, **así como su forma de operar en el ejercicio de tales atribuciones.**

Por ende, estimo necesario precisar que, como se advierte desde el proceso legislativo que dio origen a la reforma constitucional de dos mil catorce en materia de transparencia y acceso a la información pública y en la archivística, así como del proceso del que emanó la propia Ley General de Archivos, en esa materia archivística, la homologación no sólo se limita a generar un sistema normativo marco que dote de criterios y principios uniformes para regular la materia, pues también tiene implicaciones fácticas en la logística y funcionamiento del *Sistema Nacional de Archivos* en coordinación con sus correlativos *Sistemas Locales de Archivos*, con el objetivo de **obtener y concentrar información** de los sistemas institucionales y de los documentos de interés público de los archivos privados.

Entonces, de la interpretación funcional o del debido entendimiento del mandato de *equivalencia* previsto en la Ley General de Archivos, que tiene la peculiaridad de ser expreso en lo atinente a la *integración, atribuciones y funcionamiento* de los *Sistemas Locales de Archivos*, no deriva el acatamiento de un lineamiento meramente formal porque, a su vez, *presupone*, que el legislador, en la configuración del *Sistema Nacional de Archivos*, precisamente, en ese ámbito orgánico y funcional, consideró que tal diseño normativo sería el que respondería de manera óptima con el objetivo de consolidar la homogeneidad del sistema y **evitar la dispersión documental e informática que, incluso, fue diagnosticada y prevalecía antes de su implementación** aunado que, de esa forma, se fomentaría la transparencia y el acceso a la información que, incluso, tuviera relevancia histórica.

Así, considero que la mayor semejanza que guarden en ese ámbito de equivalencia las legislaciones locales con lo previsto en la Ley General de Archivos garantizará la funcionalidad del *Sistema Nacional de Archivos*.

2. En relación con el tema 9 denominado "La falta de previsión en la Ley de Archivos para el Estado de Oaxaca, sobre la determinación de las responsabilidades administrativas que podrán ser consideradas como faltas 'graves' o 'no graves'", se declaró la invalidez de los artículos 102, 103 y 105 de la Ley de Archivos para el Estado de Oaxaca. Mi voto fue a favor de la resolución pero, con precisiones, en cuanto al parámetro de regularidad específico de éste tema.

En efecto, la sentencia declaró fundado el concepto de invalidez, y precisó que la Ley de Archivos para el Estado de Oaxaca es omisa en establecer qué faltas



administrativas serán "graves" y cuales "no graves". Ello derivado de la interpretación que se realizó de lo establecido en el artículo 109 de la Constitución y el título tercero, capítulo I, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas que, precisamente, se tomaron como parámetro de regularidad, al normar lo relativo al régimen de responsabilidades administrativas de los servidores públicos.

Ahora bien, en principio estimo que el parámetro de regularidad que correspondía tomar como sustento para el análisis de las disposiciones cuestionadas, debió partir de las bases de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Archivos, así como del mandato de homologación que, en materia archivística prevé el artículo 73, fracción XXIX-T, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,¹ en relación con lo que, respecto a las *responsabilidades administrativas* prevé la Ley General de Archivos, en su título segundo, capítulo único, libro tercero "De las infracciones administrativas y delitos en materia de archivos".

No obstante, no tuve inconveniente en sumar mi voto a las consideraciones de la resolución aprobada, porque finalmente tienen como anclaje una norma constitucional (artículo 109) que en términos generales también conforma el marco fundamental en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos.

II. Voto aclaratorio

1. Referente al **tema 4** denominado "*Disposiciones relativas al Consejo Local de Archivos, del Estado de Oaxaca*", si bien voté a favor respecto a este apartado en que se declaró la invalidez de la totalidad del artículo 65 de la Ley de Archivos para el Estado de Oaxaca, que es el que regula la integración del Consejo de Archivos de dicha entidad de una forma que no es equivalente a la regulación que la Ley General de Archivos hace de su homólogo a nivel nacional.

Únicamente hago la salvedad de que, en mi opinión, en principio, la equivalencia funcional entre el Sistema Estatal de Archivos con el Sistema Nacional de

¹ "Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

"...

"XXIX-T. Para expedir la ley general que establezca la organización y administración homogénea de los archivos de la Federación, de las entidades federativas, de los Municipios y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, y determine las bases de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Archivos."



Archivos, implica que el Congreso Local regule a los órganos del Archivo General del Estado en términos semejantes a los previstos en la ley general, por lo que, al margen de que sea viable o no admitir que los requisitos de elegibilidad pudieran concretarse en disposición administrativa, lo cierto es que, existiendo una omisión de regular a dichos órganos, y partiendo de la base de que existe libertad de configuración del legislador local, únicamente sujeta a un criterio de equivalencia funcional, la omisión advertida podría ser subsanada mediante su previsión en la ley de la materia, igual que lo hace la ley general.

2. Referente al tema 3 denominado "Regulación atinente al Registro de Archivos del Estado de Oaxaca", la sentencia declaró la invalidez del artículo 11, fracción IV, de la Ley de Archivos para el Estado de Oaxaca.

Mi aclaración sobre este punto consiste en precisar que, si bien sumé mi voto a la declaratoria de invalidez de toda esta fracción considero que, en rigor, la porción normativa inválida, per se, es la que dice "... en el registro estatal y en su caso ...", ya que el resto de la fracción se refiere a la obligación de los sujetos obligados de inscribir sus archivos en el Registro Nacional, y, por tanto, ello no resulta inválido y bien pudo prevalecer su validez.

No obstante, no advertí inconveniente en dar mi voto para invalidar toda la fracción ponderando que, de cualquier modo, esta obligación ya impera para todos los sujetos obligados de los diversos órdenes de gobierno y para cualquier ente privado que tenga archivos de interés público, por así establecerlo el artículo 11, fracción IV, de la Ley General de Archivos. De modo que este dispositivo queda como fuente de dicha obligación para los sujetos obligados del Estado de Oaxaca.

En virtud de lo anterior es que emito los presentes votos concurrente y aclaratorio.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 122/2020, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 25 de noviembre de 2022 a las 10:36 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 19, Tomo I, noviembre de 2022, página 527, con número de registro digital: 31082.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 16 de enero de 2023.



VOTOS CONCURRENTES Y PARTICULAR QUE FORMULA LA MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 87/2021.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión celebrada el veintisiete de septiembre de dos mil veintidós, resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en la que se impugnaron dos requisitos previstos en el artículo 20 de la Ley Orgánica del Tribunal Unitario de Justicia Penal para Adolescentes del Estado de Morelos, para ser Juez Especializado en Justicia Penal para Adolescentes: uno consistente en la mexicanidad por nacimiento y el otro relativo a no haber sido condenado en sentencia firme por delito grave intencional ni en juicio de responsabilidad administrativa. El precepto impugnado establece, en la parte conducente:

"**Artículo 20.** Para ser Juez Especializado en Justicia Penal para Adolescentes, se requiere:

"I. Ser mexicano por **nacimiento**, en pleno goce de sus derechos civiles y políticos;

"...

"VII. **No haber sido condenado en sentencia firme por delito grave intencional ni en juicio de responsabilidad administrativa, y ..."**

La porción "*por nacimiento*" fue declarada inválida por unanimidad de diez votos;¹ sin embargo, la mayoría consideró que tal invalidez derivaba de que los Congresos Locales no tienen facultad para regular supuestos en los que se limite el acceso a cargos públicos a los mexicanos por nacimiento en las entidades federativas porque la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos contiene reserva explícita respecto a ciertos cargos y funciones para mexicanos por nacimiento. De lo anterior desprendió la mayoría que ningún Estado

¹ De las Ministras Piña Hernández en contra del parámetro de regularidad constitucional y consideraciones, Esquivel Mosa apartándose del parámetro de regularidad constitucional, Ortiz Ahlf con consideraciones adicionales y la suscrita con voto concurrente, y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena con voto concurrente, González Alcántara Carrancá, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldivar Lelo de Larrea en contra de consideraciones. El Ministro Aguilar Morales estuvo ausente.



puede, en ningún caso, establecer ese requisito para acceder a otros cargos distintos a los que ya están previstos en la propia Constitución Política del País.

Si bien coincidí en la declaratoria de invalidez de la porción normativa impugnada, no comparto las consideraciones de la sentencia, por lo que formulo el presente **voto concurrente** para exponer las razones que me llevaron a votar por la invalidez.

Por otro lado, el estudio del requisito de "no haber sido condenado en sentencia firme por delito grave intencional ni en juicio de responsabilidad administrativa y", se dividió en dos partes. Primero se discutió la propuesta de invalidez de la porción normativa "no haber sido condenado en sentencia firme por delito grave intencional", la cual se desestimó al registrarse un empate de cinco votos.² Posteriormente, se analizó la propuesta de invalidez de la exigencia de "no haber sido condenado ... ni en juicio de responsabilidad administrativa", la cual obtuvo una mayoría de nueve votos.³

Respetuosamente, no comparto que sea inconstitucional la primera porción normativa de la fracción VII del artículo 20 impugnado (relativa a "no haber sido condenado en sentencia firme por delito grave intencional"), la cual, si bien no alcanzó la votación calificada requerida por el artículo 105, fracción II, constitucional, para expulsar la norma del orden jurídico, lo que llevó a que se desestimara la acción, lo cierto es que no existe un pronunciamiento expreso de este Tribunal Pleno en el sentido de que la norma reclamada es válida. Por ello, considero necesario retomar en forma de **voto particular**, las razones por las que no comparto el criterio de invalidar este tipo de requisitos para el acceso a cargos públicos que desempeñan funciones directamente relacionadas con el sistema de justicia.

Voto concurrente respecto a la consideración que establece la falta de competencia de las entidades federativas para establecer el requisito de mexicanidad por nacimiento.

² La Ministra Ortiz Ahlf y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Pardo Rebolledo y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron a favor de la invalidez. Las Ministras Esquivel Mossa, Piña Hernández y la suscrita, y los Ministros Laynez Potisek y Pérez Dayán votamos por la validez. El Ministro Aguilar Morales estuvo ausente.

³ De las Ministras Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf y la suscrita, y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea. La Ministra Piña Hernández votó en contra. El Ministro Aguilar Morales estuvo ausente.



A continuación, expongo las razones de mi disenso con el criterio mayoritario en torno a la competencia de los Congresos Locales para prever como requisito para acceder a cargos públicos la nacionalidad mexicana por nacimiento, así como las que, en mi opinión, debieron sustentar la invalidez del precepto 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 Morelos 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 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 Morelos al *restringir* el acceso a un cargo público de dicha entidad respecto a quienes fueran mexicanos por nacimiento.

2. ¿El artículo 32 constitucional crea un catálogo absoluto y exclusivo de cargos que entrañen la mexicanidad por nacimiento?

También en este caso me parece que la respuesta es **no**. Para clarificar esta respuesta, conviene transcribir el precepto (las negritas son nuestras):

"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, diputado, senador, 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, 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 Política del País, 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 claro que la legislación interna y propia 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 de que los Estados se entiendan comprendidos en tal reserva. No hay indicios de tal pretendida generalidad, sino, al contrario, de contención y de deferencia al legislador local (se refiere sólo 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 "mexicanos por nacimiento", como el de gobernador, diputado, fiscal general, integrante de Ayuntamiento, Magistrado de tribunal local, etcétera.

Tal es el arreglo político mexicano, amparado en el Pacto Federal previsto en la Constitución, 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.

⁴ Artículos 82, 91, 55, 58, 95, 102, 79, 116, 28, 6, 99, 100 y 32 constitucionales.



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 ocupó más adelante en el presente voto concurrente).

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en sus artículos 40⁵ y 41⁶ un régimen federal que otorga **autonomía a los Estados en todo 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.

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 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."



En el caso concreto, el primer aspecto por clarificar es que **el legislador local de Morelos 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 Juez Especializado en Justicia Penal para Adolescentes en Morelos, 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 demanda 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 Política del País, esto no significa atribuirle a la Federación competencias o temas que no están distribuidos así en el propio Pacto Federal.

II. Razonabilidad de la exigencia de mexicanidad por nacimiento en el caso concreto.

Por todo lo anteriormente expuesto, considero que el Congreso del Estado de Morelos 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, y así resulta evidente que no existe ninguna justificación



constitucionalmente válida que demande de la mexicanidad por nacimiento para ocupar el puesto de Juez Especializado en Justicia Penal para Adolescentes en Morelos.

Tal restricción no es correcta ni pertinente respecto a la labor a desempeñar, y que se encuentra descrita en diversos artículos de la Ley Orgánica del Tribunal Unitario de Justicia Penal para Adolescentes del Estado de Morelos. 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 ésta era la materia del análisis y ése 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 Locales lograrían justificar respecto a, por qué necesitan ese requisito de mexicanidad 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 particular respecto al requisito de "no haber sido condenado en sentencia firme por delito grave intencional".

El proyecto de sentencia propuso declarar la invalidez del artículo 20, fracción VII, en la porción normativa "no haber sido condenado en sentencia firme por

⁸ "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)". 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.

Votación: Este criterio derivó del amparo directo en revisión 988/2004 de 29 de septiembre de 2004, el cual se resolvió por unanimidad de cuatro votos. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretaria: Rosalba Rodríguez Mireles. Criterio que fue reiterado posteriormente en los amparos en revisión 459/2006, 846/2006, 312/2007 y 514/2007.



delito grave intencional", de la Ley Orgánica del Tribunal Unitario de Justicia Penal para Adolescentes del Estado de Morelos. Sin embargo, como señalé en párrafos anteriores, la propuesta no logró una mayoría calificada y **la acción se desestimó**. Al respecto, considero que el requisito es razonable para el tipo de tareas que le son encomendadas a los cargos públicos directamente relacionados con el sistema de justicia.

Me parece que el Congreso Local advierte una realidad social que requiere afrontarse con sumo cuidado y sensibilidad, alentando la confianza ciudadana respecto a los órganos jurisdiccionales y las personas que las encabezan. Es decir, el requisito tiene como finalidad que las personas juzgadoras que ocupen el cargo en cuestión tengan una trayectoria sin mácula en materia penal precisamente por las responsabilidades asignadas, que se vinculan directamente con la administración de justicia.

Finalmente, considero pertinente destacar que he sostenido un criterio *similar* en las acciones de inconstitucionalidad **106/2019**, en la que el Tribunal Pleno analizó el requisito de "*no haber sido condenado por la comisión de delito doloso mediante sentencia que haya causado ejecutoria*" para que una persona sea designada vicesfiscal o titular de una Fiscalía Especializada en el Estado de Tamaulipas;⁹ **182/2020**, en la que se estudió la exigencia de "*no haber sido condenado por delito doloso*" para que una persona acceda al cargo de

⁹ Resuelta el 19 de abril de 2021, por mayoría de seis votos de las Ministras Esquivel Mossa, Piña Hernández y la suscrita, y de los Ministros Franco González Salas, Laynez Potisek, y Pérez Dayán, respecto del considerando relativo a reconocer la validez de los artículos 21, fracción IV, en su porción normativa "*no haber sido condenado por la comisión de delito doloso mediante sentencia que haya causado ejecutoria*", y 24, fracción IV, en su porción normativa "*no haber sido condenado por la comisión de delito doloso mediante sentencia que haya causado ejecutoria*", de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de Justicia del Estado de Tamaulipas. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y presidente Zaldivar Lelo de Larrea votaron en contra. La Ministra Piña Hernández y la suscrita anunciamos sendos votos concurrentes. Los Ministros González Alcántara Carrancá y presidente Zaldivar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos particulares. Los Ministros Franco González Salas y Laynez Potisek reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

¹⁰ Resuelta el 17 de agosto de 2021, por mayoría de siete votos de la Ministra Esquivel Mossa, y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y presidente Zaldivar Lelo de Larrea a favor de declarar la invalidez del artículo 17, fracción IV, de la Ley que crea la Comisión Estatal del Sistema Penitenciario de Baja California. La Ministra Piña Hernández y la suscrita, así como los Ministros Laynez Potisek (ponente) y Pérez Dayán votamos en contra de la propuesta. Como no alcanzó votación calificada, se desestimó la declaratoria de invalidez del mencionado artículo.



comisionada del Sistema Penitenciario de Baja California;¹⁰ la **259/2020**, en la que se analizó el requisito de "*no haber sido condenado por delito que amerite una pena corporal de más de un año de prisión*" para ocupar el cargo de Juez de Jurisdicción Administrativa o Especializado en Responsabilidades Administrativas del Estado de Chiapas;¹¹ y **56/2021**, en la que se declaró la invalidez del requisito de "*no haber sido sentenciada por delito doloso*" para ocupar el cargo de titular de la Unidad de Inteligencia Patrimonial y Económica de la Secretaría de Seguridad Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.¹²

Al discutirse dichos precedentes, me manifesté por la validez de los requisitos impugnados, por la razón de que se trataba de cargos de personas que iban a perseguir delitos y/o desempeñar funciones vinculadas directamente con la procuración de justicia y la seguridad pública local.

Por lo anterior, es que en la presente acción de inconstitucionalidad voté por la validez del requisito contemplado en el artículo 20, fracción VII, en la porción normativa "*no haber sido condenado en sentencia firme por delito grave intencional*", de la Ley Orgánica del Tribunal Unitario de Justicia Penal para Adolescentes del Estado de Morelos, para ser Juez Especializado en Justicia Penal para Adolescentes.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 87/2021, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 13 de enero de 2023 a las 10:14 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 21, Tomo I, enero de 2023, página 715, con número de registro digital: 31180.

¹¹ Fallada el 30 de noviembre de 2021, por mayoría de seis votos a favor de la declaratoria de invalidez de la porción normativa "*no haber sido condenado por delito que amerite una pena corporal de más de un año de prisión*", de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y presidente Zaldívar Lelo de Larrea. Las Ministras Esquivel Mossa, Piña Hernández y la suscrita, y los Ministros Laynez Potisek y Pérez Dayán votamos en contra. Como no alcanzó votación calificada, se desestimó la declaratoria de invalidez de la porción normativa impugnada.

¹² Resuelta el 20 de septiembre de 2022, por mayoría de siete votos a favor de declarar la invalidez de la porción normativa "*no haber sido sentenciada por delito doloso*", de las Ministras Esquivel Mossa y Ortiz Ahlf y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y presidente Zaldívar Lelo de Larrea; la Ministra Piña Hernández, los Ministros Laynez Potisek y Pérez Dayán, y la suscrita votamos en contra.



VOTOS CONCURRENTES Y PARTICULARES QUE FORMULA LA MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 111/2021.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión celebrada el veintisiete de septiembre de dos mil veintidós resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en la que se impugnaron, entre otros, los siguientes requisitos contemplados en la Ley del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California:

- Ser mexicano por nacimiento para acceder al cargo de Magistrado.¹
- No haber sido condenado por delito que amerite pena de más de un año de prisión; pero si se tratare de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza ... inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena, para ser Magistrado.²
- No haber sido condenado por delito intencional que amerite pena corporal de más de un año de prisión, pero si se tratare de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza ... inhabilitará para el cargo cualquiera que haya sido la pena, para ocupar el cargo de Juez.³

¹ "Artículo 8. Para ser nombrado Magistrado del Tribunal, se requiere:

"I. Cumplir con los mismos requisitos que para ser Magistrado del Tribunal Superior de Justicia del Estado, contenidos en el artículo 60 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California; ..."

"Artículo 60. Para ser nombrado Magistrado del Poder Judicial, se requiere como mínimo:

"I. Ser ciudadano Mexicano **por nacimiento**, en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles; ..."

² "Artículo 8. Para ser nombrado Magistrado del Tribunal, se requiere:

"I. Cumplir con los mismos requisitos que para ser Magistrado del Tribunal Superior de Justicia del Estado, contenidos en el artículo 60 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California; ..."

"Artículo 60. Para ser nombrado Magistrado del Poder Judicial, se requiere como mínimo: ..."

"VI. **No haber sido condenado por delito que amerite pena de más de un año de prisión; pero si se tratare de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza** u otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, **inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena;** ..."

³ "Artículo 9. Para ser nombrado Juez, se requiere:

"I. Cumplir con los mismos requisitos que para ser Juez del Poder Judicial del Estado, contenidos en el artículo 62 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California; ..."

"Artículo 62. Los Jueces serán designados bajo el proceso de examen psicométricos y de oposición, mismo que aplicará el Pleno del Tribunal Superior de Justicia, en los términos de esta Constitución y la ley; ... Para ser Juez se requiere: ..."



La porción "*por nacimiento*" fue declarada inválida por unanimidad de diez votos;⁴ sin embargo, la mayoría consideró que tal invalidez derivaba de que los Congresos Locales no tienen facultad para regular supuestos en los que se limite el acceso a cargos públicos a los mexicanos por nacimiento en las entidades federativas porque la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos contiene reserva explícita respecto a ciertos cargos y funciones para mexicanos por nacimiento. De lo anterior desprendió la mayoría que ningún Estado puede, en ningún caso, establecer ese requisito para acceder a otros cargos distintos a los que ya están previstos en la propia Constitución Federal.

Si bien coincidí en la declaratoria de invalidez de la porción normativa impugnada, no comparto las consideraciones de la sentencia, por lo que formulé el presente **voto concurrente** para exponer las razones que me llevaron a votar por la invalidez.

Por otro lado, el requisito de "no haber sido condenado por delito que amerite pena de más de un año de prisión; pero si se tratare de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza ... inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena", para **ser Magistrado** del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California, se desestimó al registrarse un empate de cinco votos.⁵ Mientras que la propuesta de validez de la exigencia de "no haber sido condenado por delito intencional que amerite pena corporal de más de un año de prisión, pero si se tratare de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza ... inhabilitará para el cargo cualquiera que haya sido la pena" para **ser Juez** del señalado tribunal, también se desestimó al registrarse seis votos por la invalidez.⁶

"V. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por un delito intencional que amerite pena corporal de más de un año de prisión, pero si se trata de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que lesione la buena fama en el concepto público, inhabilitará para el cargo cualquiera que haya sido la pena; ..."

⁴ De las Ministras Piña Hernández en contra del parámetro de regularidad constitucional y consideraciones, Esquivel Mosa apartándose del parámetro de regularidad constitucional, Ortiz Ahlf con consideraciones adicionales y la suscrita con voto concurrente, y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena con voto concurrente, González Alcántara Carrancá, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de consideraciones. El Ministro Aguilar Morales estuvo ausente.

⁵ La Ministra Ortiz Ahlf y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Pardo Rebolledo y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron a favor de la invalidez. Mientras que las Ministras Esquivel Mossa, Piña Hernández y la suscrita, y los Ministros Laynez Potisek y Pérez Dayán votamos por la validez. El Ministro Aguilar Morales estuvo ausente.

⁶ Las Ministras Esquivel Mossa y Ortiz Ahlf y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Pardo Rebolledo y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra de la propuesta



Respetuosamente, no comparto la decisión de declarar la invalidez de ambos requisitos. Si bien no se alcanzó la votación calificada requerida por el artículo 105, fracción II, constitucional,⁷ para expulsar ambas normas del orden jurídico, lo que llevó a que se desestimara la acción en ambos supuestos, lo cierto es que no existe un pronunciamiento expreso de este Tribunal Pleno en el sentido de que las normas reclamadas son válidas. Por ello, considero necesario retomar en forma de **voto particular**, las razones por las que no comparto el criterio de invalidar este tipo de requisitos para el acceso a cargos públicos que desempeñan funciones directamente relacionadas con la administración de justicia.

Voto concurrente respecto a la consideración que establece la falta de competencia de las entidades federativas para establecer el requisito de mexicanidad por nacimiento.

A continuación, expongo las razones de mi disenso con el criterio mayoritario en torno a la competencia de los Congresos Locales para prever como requisito para acceder a cargos públicos la nacionalidad mexicana por nacimiento, así como las que, en mi opinión, debieron sustentar la invalidez del precepto 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 reserva facultad expresa al Congreso para "XVI. Dictar leyes

y por la invalidez. Las Ministras Piña Hernández y la suscrita, y los Ministros Laynez Potisek y Pérez Dayán votamos por la validez del requisito. El Ministro Aguilar Morales estuvo ausente.

⁷ **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."



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.

2. ¿El artículo 32 constitucional crea un catálogo absoluto y exclusivo de cargos que entrañen la mexicanidad por nacimiento?

También en este caso nos parece que la respuesta es **no**. Para clarificar esta respuesta, conviene transcribir el precepto (las negritas son nuestras):

"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, diputado, senador, 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, 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,⁸ 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 numeral 32 se limita a regular los cargos y funciones previstos **en la propia**

⁸ Artículos 82, 91, 55, 58, 95, 102, 79, 116, 28, 6, 99, 100 y 32 constitucionales.



Constitución Política del País, 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 claro que la legislación interna y propia 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 de que los Estados se entiendan comprendidos en tal reserva. No hay indicios de tal pretendida generalidad, sino, al contrario, de contención y de deferencia al legislador local (se refiere sólo 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 "mexicanos por nacimiento", como el de gobernador, diputado, fiscal general, integrante de Ayuntamiento, Magistrado de tribunal local, etcétera.

Tal es el arreglo político mexicano, amparado en el Pacto Federal previsto en la Constitución Federal, 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 40⁹ y 41¹⁰ un régimen federal que otorga **autonomía a los Estados en todo 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;¹¹ 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 Magistrado del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de dicha entidad federativa, 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.

⁹ "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 régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una Federación establecida según los principios de esta Ley Fundamental."

¹⁰ "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. ..."

¹¹ "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."



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 demanda 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 Política del País, esto no significa atribuirle a la Federación competencias o temas que no están distribuidos así en el propio Pacto Federal.

II. Razonabilidad de la exigencia de mexicanidad 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, y así resulta evidente que no existe ninguna justificación constitucionalmente válida que demande de la mexicanidad por nacimiento para ocupar el puesto de Magistrado del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California.

Tal restricción no es correcta ni pertinente respecto a la labor a desempeñar, y que se encuentra descrita en diversos artículos de la Ley del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California. 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 ésta era la materia del análisis y ése era el método.¹²

¹² "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)". Jurisprudencia 1a./J.



Es posible que estemos ante un tema –exigir la nacionalidad mexicana por nacimiento para diversos cargos– que muy rara vez (si acaso) las Legislaturas Locales lograrían justificar respecto a por qué necesitan ese requisito de mexicanidad 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.

Voto particular respecto al requisito de "no haber sido condenado por delito que amerite pena de más de un año de prisión; pero si se tratare de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza ... inhabilitará para el cargo cualquiera que haya sido la pena".

El proyecto de sentencia proponía reconocer la validez del señalado requisito para ser Magistrado y Juez del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California. Sin embargo, como señalé en párrafos anteriores, la propuesta no logró una mayoría calificada en ambos supuestos y la acción se desestimó. Al respecto, considero que el requisito es razonable para el tipo de tareas que le son encomendadas a los cargos públicos directamente relacionados con el sistema de justicia.

Me parece que el Congreso Local advierte una realidad social que requiere afrontarse alentando la confianza ciudadana respecto a los órganos jurisdiccionales y las personas que las encabezan, como lo son los Jueces y los Magistrados. Es decir, el requisito tiene como finalidad que las personas juzgadoras que ocupen los cargos en cuestión tengan una trayectoria sin mácula precisamente por las responsabilidades asignadas, que se vinculan directamente con la administración de justicia.

Finalmente, considero pertinente destacar que he sostenido un criterio *similar* en las acciones de inconstitucionalidad **106/2019**, en la que el Tribunal Pleno

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, «con número de registro digital: 169877».

Votación: Este criterio derivó del amparo directo en revisión 988/2004 de 29 de septiembre de 2004, el cual se resolvió por unanimidad de cuatro votos. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretaria: Rosalba Rodríguez Mireles. Criterio que fue reiterado posteriormente en los amparos en revisión 459/2006, 846/2006, 312/2007 y 514/2007.



analizó el requisito de "*no haber sido condenado por la comisión de delito doloso mediante sentencia que haya causado ejecutoria*" para que una persona sea designada vicesfiscal o titular de una Fiscalía Especializada en el Estado de Tamaulipas;¹³ **182/2020**, en la que se estudió la exigencia de "*no haber sido condenado por delito doloso*" para que una persona acceda al cargo de comisionada del Sistema Penitenciario de Baja California;¹⁴ y la **259/2020**, en la que se analizó el requisito de "*no haber sido condenado por delito que amerite una pena corporal de más de un año de prisión*" para ocupar el cargo de Juez de jurisdicción administrativa o especializado en responsabilidades administrativas del Estado de Chiapas.¹⁵

Al discutirse dichos precedentes, me manifesté por la validez de los requisitos impugnados, por la razón de que se trataba de personas que iban a perseguir delitos y/o desempeñar funciones vinculadas directamente con la procuración de justicia y la seguridad pública local.

¹³ Resuelta el 19 de abril de 2021, por mayoría de seis votos de las Ministras Esquivel Mossa, Piña Hernández y la suscrita, y de los Ministros Franco González Salas, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del considerando relativo a reconocer la validez de los artículos 21, fracción IV, en su porción normativa "*no haber sido condenado por la comisión de delito doloso mediante sentencia que haya causado ejecutoria*", y 24, fracción IV, en su porción normativa "*no haber sido condenado por la comisión de delito doloso mediante sentencia que haya causado ejecutoria*", de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de Justicia del Estado de Tamaulipas. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. La Ministra Piña Hernández, y la suscrita anunciamos sendos votos concurrentes. Los Ministros González Alcántara Carrancá y presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos particulares. Los Ministros Franco González Salas y Laynez Potisek reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

¹⁴ Resuelta el 17 de agosto de 2021, por mayoría de siete votos de la Ministra Esquivel Mossa y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y presidente Zaldívar Lelo de Larrea a favor de declarar la invalidez del artículo 17, fracción IV, de la Ley que Crea la Comisión Estatal del Sistema Penitenciario de Baja California. La Ministra Piña Hernández y la suscrita, así como los Ministros Laynez Potisek (ponente) y Pérez Dayán votamos en contra de la propuesta. Como no alcanzó votación calificada, se desestimó la declaratoria de invalidez del mencionado artículo.

¹⁵ Fallada el 30 de noviembre de 2021, por mayoría de seis votos a favor de la declaratoria de invalidez de la porción normativa "*no haber sido condenado por delito que amerite una pena corporal de más de un año de prisión*", de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y presidente Zaldívar Lelo de Larrea. Las Ministras Esquivel Mossa, Piña Hernández y la suscrita y los Ministros Laynez Potisek y Pérez Dayán votamos en contra. Como no alcanzó votación calificada, se desestimó la declaratoria de invalidez de la porción normativa impugnada.



Por lo anterior, es que en la presente acción de inconstitucionalidad voté por la validez del señalado requisito para ser Magistrado y Juez del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California, contemplado en los artículos 8, fracción I y 9, fracción I, de la Ley del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de la señalada entidad federativa.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 111/2021, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 27 de enero de 2023 a las 10:28 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 21, Tomo I, enero de 2023, página 493, con número de registro digital: 31222.

Sección Segunda
SENTENCIAS Y TESIS QUE NO INTEGRAN
JURISPRUDENCIA



Subsección 2

SENTENCIAS DICTADAS EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y EN ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD QUE NO CONTIENEN CRITERIOS VINCULATORIOS, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 43 DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS



I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL EQUIVALENTE AL TREINTA Y TRES POR CIENTO DE LOS INTEGRANTES DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA EN CONTRA DE LEYES LOCALES.

II. IMPUESTO PREDIAL. ELEMENTOS ESENCIALES QUE LO COMPONEN.

III. IMPUESTO PREDIAL. SU BASE GRAVABLE ES EL VALOR CATASTRAL DETERMINADO POR LOS CONTRIBUYENTES MEDIANTE LA PRÁCTICA DE UN AVALÚO DIRECTO O A TRAVÉS DE LA APLICACIÓN DE LOS VALORES UNITARIOS DEL SUELO, DE LAS CONSTRUCCIONES ADHERIDAS A ÉL E INSTALACIONES ESPECIALES, ELEMENTOS ACCESORIOS U OBRAS COMPLEMENTARIAS.

IV. IMPUESTO PREDIAL. LA APLICACIÓN DE LAS TABLAS DE VALORES UNITARIOS PARA DETERMINAR DICHO IMPUESTO ATIENDE A LAS DEFINICIONES Y NORMAS QUE PREVÉ EL CÓDIGO FISCAL DEL DISTRITO FEDERAL.

V. IMPUESTO PREDIAL. FORMA DE APLICAR LA TARIFA BIMESTRAL PREVISTA EN EL CÓDIGO FISCAL DEL DISTRITO FEDERAL (AHORA CIUDAD DE MÉXICO) PARA CALCULAR DICHO IMPUESTO.

VI. IMPUESTO PREDIAL. SI BIEN SU ÉPOCA DE PAGO ES BIMESTRAL, CUANDO LOS CONTRIBUYENTES CUMPLEN CON LA OBLIGACIÓN DE PAGARLO EN FORMA ANTICIPADA, TIENEN DERECHO A UNA REDUCCIÓN.

VII. IMPUESTOS. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES QUE LOS RIGEN.



VIII. PRINCIPIO TRIBUTARIO DE LEGALIDAD. CONSISTE EN QUE LOS TRIBUTOS SEAN ESTABLECIDOS MEDIANTE UN ACTO LEGISLATIVO Y EN QUE SUS ELEMENTOS ESENCIALES SE ENCUENTREN CONSIGNADOS EN LA LEY.

IX. IMPUESTO PREDIAL EN EL DISTRITO FEDERAL (AHORA CIUDAD DE MÉXICO). EL CÓDIGO FISCAL DE ESA ENTIDAD ESTABLECE CON CLARIDAD SU FACTOR DE REDUCCIÓN, POR LO QUE NO DEJA MARGEN A LA ARBITRARIEDAD DE LA AUTORIDAD PARA DETERMINAR SU BASE GRAVABLE (ARTÍCULO VIGÉSIMO TERCERO TRANSITORIO DEL DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DEL CÓDIGO FISCAL DEL DISTRITO FEDERAL).

X. IMPUESTO PREDIAL EN EL DISTRITO FEDERAL. LA APLICACIÓN CONJUNTA DE LAS NORMAS QUE REGULAN LA FORMA EN QUE SE ACTUALIZARÁN LAS CUOTAS Y TARIFAS DE LAS CONTRIBUCIONES, ENTRE OTRAS, CADA AÑO CALENDARIO, NO GENERA UN CONFLICTO ENTRE DICHAS NORMAS Y LAS CONSECUENCIAS JURÍDICAS QUE ORIGINEN (ARTÍCULO 130, FRACCIÓN I, DEL CÓDIGO FISCAL DEL DISTRITO FEDERAL).

XI. PRINCIPIO DE IRRETROACTIVIDAD DE LA LEY. SU PROHIBICIÓN EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 14 DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL SE ENCUENTRA REFERIDA TANTO AL LEGISLADOR, POR CUANTO A LA EXPEDICIÓN DE LEYES, COMO A LAS AUTORIDADES QUE LAS APLICAN A UN CASO DETERMINADO.

XII. PRINCIPIO DE IRRETROACTIVIDAD DE LA LEY. CUANDO EL CONGRESO DE LA UNIÓN, EN EJERCICIO DE LA POTESTAD TRIBUTARIA QUE LA CONSTITUCIÓN GENERAL LE CONFIERE, DETERMINA ANUALMENTE LAS CONTRIBUCIONES DEL EJERCICIO FISCAL CORRESPONDIENTE Y LAS INCREMENTA HACIA EL FUTURO NO AFECTA SITUACIONES ANTERIORES, POR LO QUE NO ACTUALIZA UNA VIOLACIÓN DE AQUÉL (ARTÍCULO VIGÉSIMO TERCERO TRANSITORIO DEL DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DEL CÓDIGO FISCAL DEL DISTRITO FEDERAL).

XIII. PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA. RADICA MEDULARMENTE EN QUE LOS SUJETOS PASIVOS DEBEN CONTRIBUIR A LOS GASTOS PÚBLICOS EN FUNCIÓN DE SU CAPACIDAD APORTANDO UNA PARTE JUSTA Y ADECUADA DE SUS INGRESOS, UTILIDADES, RENDIMIENTOS O LA MANIFESTACIÓN DE RIQUEZA GRAVADA.



XIV. IMPUESTO PREDIAL EN EL DISTRITO FEDERAL (AHORA CIUDAD DE MÉXICO). LA CAPACIDAD CONTRIBUTIVA DE LOS SUJETOS PASIVOS SE MIDE EN FUNCIÓN DEL VALOR DEL BIEN INMUEBLE CORRESPONDIENTE.

XV. IMPUESTO PREDIAL EN EL DISTRITO FEDERAL (AHORA CIUDAD DE MÉXICO). TRATÁNDOSE DE IMPUESTOS QUE RECAEN SOBRE LA PROPIEDAD RAÍZ, LA CAPACIDAD ECONÓMICA DE LOS CONTRIBUYENTES PUEDE GRAVARSE DIFERENCIALMENTE A TRAVÉS DE TARIFAS PROGRESIVAS A FIN DE QUE EN CADA CASO EL IMPACTO SEA DISTINTO (ARTÍCULO 130, FRACCIÓN I, DEL CÓDIGO FISCAL DEL DISTRITO FEDERAL).

XVI. IMPUESTO PREDIAL EN EL DISTRITO FEDERAL (AHORA CIUDAD DE MÉXICO). TANTO LA TASA FIJA COMO LA TARIFA PROGRESIVA SON IDÓNEAS PARA OBTENER LA CUOTA TRIBUTARIA RESPECTIVA, POR LO QUE EL LEGISLADOR PUEDE ESTABLECER UNA U OTRA EN EJERCICIO DE SU POTESTAD TRIBUTARIA (ARTÍCULO 130, FRACCIÓN I, DEL CÓDIGO FISCAL DEL DISTRITO FEDERAL).

XVII. IMPUESTO PREDIAL EN EL DISTRITO FEDERAL (AHORA CIUDAD DE MÉXICO). LA TARIFA CONTENIDA EN EL CÓDIGO FISCAL DE ESA ENTIDAD VIGENTE PARA DOS MIL DIECISIETE NO VIOLA EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA, CONSAGRADO EN EL ARTÍCULO 31, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL, YA QUE EL DISTINTO INCREMENTO PORCENTUAL DE LAS TASAS Y CUOTAS PREVISTAS EN LA TABLA QUE LA CONTIENE Y SU REDUCCIÓN DE RANGOS NO AFECTA SU PROGRESIVIDAD (ARTÍCULO 130, FRACCIÓN I, DEL CÓDIGO FISCAL DEL DISTRITO FEDERAL).

XVIII. IMPUESTO PREDIAL EN EL DISTRITO FEDERAL (AHORA CIUDAD DE MÉXICO). LA MODIFICACIÓN EN EL PORCENTAJE DE REDUCCIÓN DEL VALOR DE LAS CONSTRUCCIONES SEGÚN EL CONTEXTO EN QUE SE CONTEMPLA EN LA CONFIGURACIÓN DE AQUÉL, NO TRASCIENDE EN EL SENTIDO DE ALTERAR SU PROPORCIONALIDAD (ARTÍCULO 130, FRACCIÓN I, DEL CÓDIGO FISCAL DEL DISTRITO FEDERAL).

XIX. PRINCIPIO DE EQUIDAD TRIBUTARIA. IMPLICA QUE LAS DISPOSICIONES TRIBUTARIAS DEBEN TRATAR DE MANERA IGUAL A QUIENES SE ENCUENTREN EN UNA MISMA SITUACIÓN Y DE MANERA DESIGUAL A LOS SUJETOS DEL GRAVAMEN QUE SE UBIQUEN EN UNA SITUACIÓN DIVERSA (ARTÍCULO 130, FRACCIÓN I, DEL CÓDIGO FISCAL DEL DISTRITO FEDERAL).



XX. IMPUESTO PREDIAL EN EL DISTRITO FEDERAL (AHORA CIUDAD DE MÉXICO). EL DISTINTO INCREMENTO PORCENTUAL DE LAS TASAS Y CUOTAS PREVISTAS EN LA TABLA QUE CONTIENE SU TARIFA Y SU REDUCCIÓN DE RANGOS NO AFECTA LA PROGRESIVIDAD DE ÉSTA, POR LO QUE ES ACORDE CON EL PRINCIPIO DE EQUIDAD TRIBUTARIA (ARTÍCULO 130, FRACCIÓN I, DEL CÓDIGO FISCAL DEL DISTRITO FEDERAL).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 7/2017. DIVERSOS DIPUTADOS INTEGRANTES DE LA SÉPTIMA LEGISLATURA DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL. 28 DE NOVIEMBRE DE 2017. PONENTE: MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO. SECRETARIA ADJUNTA: BRENDA MONTESINOS SOLANO.

Ciudad de México.¹ Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al veintiocho de noviembre de dos mil diecisiete.

VISTOS; para resolver los autos relativos a la **acción de inconstitucionalidad 7/2017**, promovida por diputados integrantes de la Séptima Legislatura de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; y,

RESULTANDO:

PRIMERO.—**Presentación de la demanda.** Por oficio presentado en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el treinta de enero de dos mil diecisiete, diputados de la Séptima

¹ En atención a lo dispuesto en el artículo trigésimo cuarto transitorio del Decreto publicado el veintinueve de enero de dos mil dieciséis, por el que reforman y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de la reforma política de la Ciudad de México, todas las referencias que en esta sentencia se hagan al Distrito Federal, deberán entenderse hechas a la Ciudad de México, sin que sea el caso de cambiar el nombre de las instituciones o autoridades del mencionado Distrito que aquí se citen, en razón de que en términos del artículo trigésimo primero transitorio del Decreto publicado el cinco de febrero de dos mil diecisiete en la Gaceta Oficial de la Ciudad México, éstas conservarán sus denominación, atribuciones y estructura, hasta en tanto no entren en vigor las leyes respectivas.



Legislatura de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, promovieron acción de inconstitucionalidad en la que solicitaron la invalidez de la norma que se precisa, emitida y promulgada por las autoridades que a continuación se señalan:

Autoridad emisora de la norma impugnada:

- El Pleno de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, VII Legislatura.

Autoridad promulgadora de la norma impugnada:

- El jefe de Gobierno del Distrito Federal.

Norma impugnada:

- El artículo 130, fracción I, y vigésimo tercero transitorio, apartado "Normas de Aplicación para Avalúos Catastrales", numeral 2, párrafo séptimo, del decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Fiscal del Distrito Federal, para el ejercicio de dos mil diecisiete.

SEGUNDO.—**Conceptos de invalidez.** Los promoventes expusieron los siguientes conceptos de invalidez:

PRIMERO.

- Señalan que en el proyecto de dictamen impugnado se disminuyó la tasa del uno por ciento (1 %) al punto ocho por ciento (0.8 %) anual para deducir en el procedimiento del cálculo del valor de los inmuebles, por el efecto de las depreciaciones debido al paso del tiempo; ello sin haberse expuesto en el texto del mismo ninguna explicación, indicación de que se modificaría, ni la debida fundamentación y motivación, lo cual tiene como grave efecto un aumento del valor de los predios sometidos a este cálculo, que deriva en un no justificado incremento en el pago del impuesto predial, debido a que esto provoca que los predios y las construcciones adheridas a él vayan depreciando su valor a una velocidad menor, provocando a su vez el pago de un impuesto mayor respecto al que resultaría de aplicarse la depreciación al uno por ciento (1.0 %).



- Es decir, explican que existe una variación o diferencia en la tasa contenida en el artículo vigésimo tercero transitorio de la iniciativa enviada por el Ejecutivo Local y el diverso vigésimo tercero transitorio contenido en el dictamen emitido por las comisiones y posteriormente aprobado por el Pleno de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, sin que en la exposición de motivos del referido dictamen se funde y motive la razón de dicha disminución de la tasa (del 1.0 % al 0.8 %), lo cual transgrede los principios de legalidad, certeza y seguridad jurídica.

- Adujeron que por lo que respecta a la omisión en el ajuste de los valores de los "Límites inferior y superior de los rangos catastrales definidos en el artículo 130, fracción I, tarifas de la iniciativa, dictamen y decreto que reforman, derogan y adicionan diversas disposiciones del Código Fiscal del Distrito Federal, para el ejercicio fiscal de dos mil diecisiete", debe tenerse presente que el numeral 18 del referido código, establece que todas las cuotas, tarifas, cantidades y número contenidos en dicho Código Fiscal se deberán actualizar cada año, para considerar el aumento de la inflación. Sin embargo, como se puede constatar con el precepto 130 impugnado, los valores que definen los rangos de tributación en su límite inferior y superior del impuesto predial, no se ajustaron para atender la evolución de la inflación, por lo que el legislador no cumplió con la obligación ordenada por el diverso 8 de la Ley de Ingresos de la Ciudad de México, de actualizar los valores contenidos en el Código Fiscal, en el sentido de compensar el proceso inflacionario, perjudicando con ello a los contribuyentes, porque aumenta el valor catastral y comercial de los predios, sin ajustarse los rangos de tributación del artículo 130 en cuestión.

- Señalan que sin que cambien las características de los predios y sin que el legislador determine un cambio de tasas, los pagos del impuesto del predial realizados por un número importante de contribuyentes, mas no todos, se ven aumentados mucho más que la inflación. Situación que evidentemente vulnera los principios de equidad y proporcionalidad tributaria, previstos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal.

- Explican que con base en los artículos 18 del Código Fiscal del Distrito Federal y 8 de la Ley de Ingresos para el ejercicio de dos mil diecisiete, se ajustaron la "Cuota Fija" y "el Porcentaje aplicable a la diferencia con el Límite Inferior



Catastral" de tal manera que los pagos de cada rango definido aumentaron en promedio tres punto noventa y nueve por ciento (3.99 %), como es correcto. Pero no se ajustaron "los valores de los límites inferior y superior de cada rango" provocando que, en algunos casos, si un predio subió su valor en tres punto noventa y nueve por ciento (3.99 %) por efecto de la inflación, ascienda al siguiente escalón de los rangos.

- Aducen como ejemplo a lo anterior, el hecho de que en dos mil dieciséis un predio valía una cantidad de \$1'620,000.00 (un millón seiscientos veinte mil pesos 00/100 M.N.), por lo cual se encontraba ubicado dentro del rango "F" del artículo 130, fracción I, del Código Fiscal para el Distrito Federal vigente en dos mil seis, y que en dos mil diecisiete, debido a la inflación de tres punto noventa y nueve por ciento (3.99 %), pasa a tener un costo de \$1'684,638.00 (un millón seiscientos ochenta y cuatro mil seiscientos treinta y ocho pesos 00/100 M.N.), por lo cual, al no haberse ajustado los límites inferior y superior para reconocer la inflación esperada en dos mil diecisiete, el predio escala del rango "F" al "G", aumentándose sus cargas fiscales sin que el predio haya sido modificado de ninguna manera por su propietario.

- Señalan, adicionalmente, que se aplica retroactivamente un nuevo factor de descuento por antigüedad de la construcción de punto ocho por ciento (0.8 %) contra el de uno por ciento (1.0 %) que se hizo hasta el ejercicio fiscal de dos mil dieciséis.

- Explican que se advierte que la forma de resolver ese problema sería modificando la redacción del artículo vigésimo tercero transitorio del Código Fiscal de la Ciudad de México para el ejercicio fiscal de dos mil diecisiete, en el séptimo párrafo correspondiente a las "normas de aplicación para avalúos catastrales". Numeral 2 de los avalúos catastrales, para señalar que el factor del uno por ciento sería hasta dos mil dieciséis y punto ocho por ciento para dos mil diecisiete.

SEGUNDO.

- Señalan que el artículo 130 del Código Fiscal del Distrito Federal, para el ejercicio fiscal de dos mil diecisiete, viola el principio de legalidad tributaria,



previsto por los numerales 1, 14, 16 y 31, fracción IV, de la Constitución Federal, toda vez que el legislador fue omiso al no aplicar correctamente el procedimiento establecido en el precepto 18 de dicho código, pues con base en el artículo 8 de la Ley de Ingresos de la Ciudad de México, las cuotas y las tarifas de las contribuciones, las multas, valores y, en general, las cantidades establecidas en dicho código tributario vigentes en dos mil dieciséis, debieron actualizarse a partir del primero de enero de ese año, con el factor de tres punto noventa y nueve por ciento (3.99 %).

- Manifiestan que el legislador modificó parcial y erróneamente la tarifa del impuesto predial que establece el artículo 130 del Código Fiscal del Distrito Federal, puesto que aumentó en un 3.99 % la cuota fija y el porcentaje para aplicarse sobre el excedente del límite inferior y no lo llevó a cabo para los dos elementos restantes (límite inferior y superior del valor catastral de un inmueble), transgrediendo así el principio de legalidad tributaria.

- Explican que al dejar sin variación y aplicación del citado porcentaje (3.99 %) los límites inferiores de los valores catastrales de cada rango y, en cambio, sí aumentar en dicha proporción los valores catastrales, las cuotas mínimas y las tasas aplicables al excedente, se provocaron aumentos al impuesto predial muy superiores al factor establecido en la Ley de Ingresos de la Ciudad de México, a la voluntad del legislador y, por ende, resultan violatorios del principio de legalidad tributaria.

- Aducen que al aplicar el artículo 130 del Código Fiscal del Distrito Federal, sin las variaciones antes expuestas, el resultado final del impuesto predial bimestral no es de tres punto noventa y nueve por ciento (3.99 %), como lo establecen los numerales 8 de la ley de ingresos y 18 del referido código, sino del nueve punto cuarenta y siete por ciento (9.47 %), que evidentemente tiene como consecuencia la violación al principio de legalidad tributaria.

TERCERO.

- Manifiestan que el artículo 130 del Código Fiscal del Distrito Federal viola los principios de equidad, proporcionalidad y legalidad tributaria, previstos en el numeral 31, fracción IV, de la Constitución Federal, en relación con los diversos



1, 14 y 16 de dicha Norma Suprema, toda vez que los únicos rangos de la tarifa del impuesto predial cuyo incremento sí resultó en tres punto noventa y nueve por ciento (3.99 %) fueron aquellos que tienen cuota fija y que se encuentran identificados en el referido precepto 130 con las letras A, B, C y D, situación que plantea un problema de inequidad con respecto al resto de los causantes (todas las demás letras encontradas en la tabla del propio artículo), cuyo incremento por error, es superior rebasando varias veces el factor establecido en la Ley de Ingresos de la Ciudad de México para el dos mil diecisiete.

- Señalan que es evidente que los ciudadanos que no se encuentran en los rangos A, B, C y D del numeral reclamado, no guardan relación con el hecho imponible del tributo afectando a su vez el principio de proporcionalidad. Es decir, el sistema determinado por el artículo 130 del Código Fiscal del Distrito Federal, obliga al sujeto pasivo sobre bases gravables que no se ajustan al tres punto noventa y nueve por ciento (3.99 %), sino que los rangos del A al D, sí se actualiza su valor en dicha medida, y el resto no lo hace en esa manera y forma. Por tanto, la comparación de rangos respecto a valores más altos al D, aumentan desproporcionadamente y sin alguna razón.

- Estiman que los ciudadanos que se encuentren en estos supuestos (que no sean de los estipulados del A al D), se colocan en un supuesto de contribuir al gasto público en función de variables que no demuestran su capacidad contributiva, que existe un tratamiento distinto dentro de los mismos supuestos y que no encuentra justificación en la ley, en las discusiones del órgano legislativo ni mucho menos en las iniciativas presentadas.

CUARTO (señalado como TERCERO)

- Señalan que el artículo 130 del Código Fiscal del Distrito Federal, en relación con el vigésimo tercero transitorio de la misma norma, viola las garantías de legalidad, seguridad y certeza jurídica y no retroactividad de la ley, tuteladas por los numerales 1, 14, 16 y 31, fracción IV, constitucionales.

- Explican que el artículo vigésimo tercero transitorio del Código Fiscal del Distrito Federal, plantea la modificación del contenido que venía aplicándose al sujeto pasivo de la relación tributaria en los últimos años respecto de la depre-



ciación de construcción. Cambio que, *per se*, no es fuente de violación constitucional ni de reclamo. Sin embargo, en la manera en la que lo reflejaron en el artículo 130 de dicho código, crea un resultado sobre la carga impositiva, ilegal, desproporcionada e inequitativa, a saber:

- Que la norma transitoria en mención establece la posibilidad de depreciar un bien inmueble a razón de punto ocho por ciento (0.8 %) anual. Dicho elemento es y deberá ser contemplado en la fórmula total para valorar el impuesto predial final.

- Que hasta el dos mil dieciséis, el factor de depreciación previsto por la norma tributaria ascendía a uno por ciento (1 %) anual, pudiendo depreciar hasta el cuarenta por ciento (40 %) total del inmueble, lo que genera un derecho dentro de las esferas jurídicas de los gobernados y la posibilidad que esto conlleva de planear, ajustar o prever los gastos (contribuciones, administración del patrimonio, etcétera), hasta un plazo de 40 años de distancia (1 % anual y hasta el 40 % total, implican 40 años en una suma y lógica simple).

- Que dicho derecho no cesa sus defectos, y menos hacia el pasado y todas las variaciones, peritajes, situación inmobiliaria y, aún más importante, la fiscal-tributaria, por la entrada en vigor de una nueva norma.

- Que la situación jurídica adquirida con anterioridad es y debe ser vigente hasta el término (ámbito temporal de validez de la norma) que disponga y que atienda al principio de certeza y seguridad jurídica, que implica la posibilidad de prever hacia futuro los efectos y resultados de ubicarse en un supuesto normativo determinado.

- Que en el presente año (normas que se reclaman) el Código Fiscal del Distrito Federal, a través de la norma transitoria mencionada, establece la posibilidad de depreciar el bien inmueble ya no en un uno por ciento (1 %) anual, sino en sólo un porcentaje de punto ocho (0.8 %) hecho que aplicado sin considerar los derechos generados con anterioridad (1 % a 40 años) da como resultado que el monto total a gravar es mayor a lo que debería de ser, ya que el valor catastral depreciado (en dos mil diecisiete) será menor y, por ende, los impuestos prediales serán mayores e inconstitucionales.



- Señalan que la referida variación es legal y aceptable para el futuro, a partir de que entra en vigor la norma. Es decir, si previamente el sujeto pasivo conoce los alcances de la norma respecto a la depreciación y comprende que sólo podrá depreciar bienes inmuebles por una tasa de punto ocho por ciento (0.8 %) anual, estará en capacidad de llevar a cabo desde su planeación hasta la toma de decisiones de los instrumentos financieros que más le convengan, o simplemente no acudir al mercado inmobiliario si considera que el Estado no le provee de suficientes incentivos. Sin embargo, si en dos mil diecisiete se aplica la nueva tasa (0.8%) sin considerar todo el monto depreciado a lo largo de los años, y considerando aquellas normas jurídicas, encontramos una situación injustificada, no considerada por el legislador y, por tanto, inconstitucional, toda vez que la nueva situación (0.8%) aplicada a diversos bienes inmuebles pararán a un rango superior a la tarifa establecida en el artículo 130, dando lugar a incrementos provocados por la aplicación de ese supuesto que en ciertos casos llegan más de diez o quince por ciento.

- Apuntan que no se pretende declarar inválido el punto ocho por ciento (0.8 %) tutelado por la norma, sino que la aplicación incorrecta hacia el pasado, refleja incorrectamente la voluntad del legislador y, sobre todo, la violación a la certeza y seguridad jurídica y legalidad de toda norma fiscal.

- Aducen que correctamente la norma debe establecer el punto ocho por ciento (0.8 %) a partir de dos mil diecisiete, respetando las valoraciones, valuaciones y montos gravables de dos mil dieciséis, y anteriores (1 %).

TERCERO.—**Admisión y trámite de la demanda.** Mediante proveído de treinta y uno de enero de dos mil diecisiete, el presidente de esta Suprema Corte, ordenó formar y registrar el expediente relativo a la **acción de inconstitucionalidad 7/2017**, y designó al señor Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, para que fungiera como instructor en el procedimiento.

Por acuerdo de esa misma fecha, el Ministro instructor previno a los promoventes para que exhibieran a este Alto Tribunal la documentación que permitiera acreditar que tienen el carácter con el que se ostentan, aperecidos que, de no cumplir con lo ordenado, decidiría sobre la presentación del escrito de mérito con los elementos con que se contaba.



Mediante auto de siete de febrero de dos mil diecisiete, el Ministro instructor tuvo por cumplida la prevención formulada, en virtud de que se exhibió la documentación con la que se acredita que los veintidós promoventes del escrito inicial tienen el carácter con el que se ostentan, esto es, diputados integrantes de la Séptima Legislatura de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, por lo que admitió a trámite la acción de inconstitucionalidad hecha valer. Asimismo, se dio vista a la Asamblea Legislativa y al jefe de Gobierno, ambos del Distrito Federal, para que rindieran sus respectivos informes; además, requirió a dicha Asamblea, para que al momento de rendir su informe, remitiera copia certificada de todos los antecedentes legislativos de la norma impugnada, incluyendo la iniciativa, los dictámenes de las comisiones correspondientes, las actas de las sesiones en las que se haya aprobado, en las que consten las votaciones de los integrantes de ese órgano legislativo, así como los respectivos diarios de debate; y al jefe de Gobierno, para que en el mismo plazo enviara a este Alto Tribunal, un ejemplar de la Gaceta Oficial del Distrito Federal, en la que se publicó el decreto impugnado.

CUARTO.—Informes de las autoridades emisora y promulgadora de la norma impugnada. Las autoridades emisora y promulgadora de la norma impugnada al rendir respectivamente sus informes manifestaron, en síntesis lo siguiente:

a) Asamblea Legislativa del Distrito Federal (autoridad emisora):

Contestación al primer concepto de invalidez.

- Señala que para analizar los artículos reclamados, es preciso mencionar que existen dos procedimientos para determinar el valor catastral del inmueble que sirve de base para efectos del cálculo del impuesto predial, el primero hace referencia a la realización de un avalúo directo practicado por persona autorizada, el cual atiende a las características particulares del inmueble, mientras que el segundo procedimiento dispone la aplicación de las tablas de valores unitarios a que se refiere el artículo 129 del Código Fiscal del Distrito Federal.

- Afirma que el procedimiento para determinar la base gravable con la práctica de un avalúo, permite apreciar con mayor precisión la capacidad con-



tributiva reflejada por el sujeto pasivo de la contribución al actualizar el hecho imponible del tributo, atendiendo a la revelación de riqueza producida por la propiedad o posesión de un bien inmueble concreto y apreciando sus características particulares; en tanto que, el numeral 127, párrafo quinto, del código de la materia, establece que los contribuyentes podrán optar por determinar y declarar el valor catastral de sus inmuebles, aplicando los valores unitarios y la metodología a que se refiere el diverso 129 del mismo ordenamiento.

- Refiere que la relación existente entre los referidos procedimientos para determinar la base gravable del tributo, no implican el establecimiento de una regla general y una opción particular, sino que se trata de diversos mecanismos para la determinación de la base que atienden a criterios de precisión y simplificación, aplicando los valores unitarios de suelo y de construcción, ello en razón de que la legislación fiscal debe acercarse, en la mayor medida posible a la real capacidad contributiva del sujeto pasivo del tributo.

- Refiere que, el legislador se encuentra en posibilidad de establecer mecanismos de determinación de la base, que faciliten al contribuyente la autodeterminación del tributo, tomando en consideración que, en el caso, las disposiciones a través de las cuales se logra dicho objetivo tienen el carácter de generales y abstractas, por lo que, resulta lógico que el resultado de su aplicación derive en un valor aproximado del bien objeto de imposición, pues dichas normas no se refieren a un inmueble en específico, lo que no se traduce en el establecimiento de una base ficticia del impuesto, sino en un medio para facilitar el cumplimiento de las obligaciones fiscales, más aún si se toma en consideración que el contribuyente siempre puede optar por el procedimiento de avalúo, que se aproxima en mayor grado al valor del inmueble.

- Explica que para los efectos de calcular la base del impuesto predial, el órgano legislativo tiene la obligación de emitir anualmente la relación de valores unitarios del suelo, construcciones adheridas a él, instalaciones especiales, elementos accesorios u obras complementarias, las cuales sirven de base para que los contribuyentes determinen el valor catastral, dichos valores atienden a los precios de mercado del suelo y de las construcciones de la Ciudad de México, así como a las características comunes de los inmuebles que se ubiquen en las



distintas zonas del mismo, refiriéndolos a colonias catastrales de condiciones homogéneas, tipo área de valor, tipo enclave de valor y tipo corredor de valor.

- Señala que lo anterior se encuentra señalado en el artículo vigésimo tercero transitorio del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Fiscal del Distrito Federal, publicado el veintinueve de diciembre del dos mil dieciséis, en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México, en el caso de las construcciones, se deberá determinar el tipo, considerando su uso (habitacional y no habitacional), así como el rango de niveles y la Delegación a que corresponda, hecho lo propio, se determinará la clase a la que pertenece, para tales efectos, se aplican las matrices de puntos.

- Una vez obtenida la clase a la que pertenece el inmueble, se determinará el valor que por metro cuadrado de construcción le corresponde y una vez verificada esta etapa, se obtendrá el valor catastral, en caso de inmuebles de uso habitacional sujetos al régimen de propiedad en condominio, se considerará además la parte proporcional de las áreas comunes que le correspondan conforme a su indiviso.

- En los inmuebles de uso no habitacional, se considerará cada uso cubierto y descubierto según aplique, se determinará su tipo y clase que le corresponda, por lo que, se deberá establecer el valor de la construcción con la suma total de cada una de ellas.

- Para los inmuebles que cuentan con distintos usos, incluso habitacional, cuando las personas residan de forma ocasional o para resguardar dichos inmuebles, se debe tomar el valor de cada una y sumarse a las restantes para así obtener el valor total de la construcción.

- Finalmente, indica, al resultado obtenido se le aplicará una reducción según el número de años transcurridos desde que se terminó la construcción o desde la última remodelación que hubiere afectado por lo menos un 30 % de la superficie construida considerando todas las plantas del inmueble, en razón de 0.8 % para cada año transcurrido, sin que en ningún caso se descuente más del 40 %.



- Aduce, que de lo anterior se logra advertir, que las manifestaciones de los promoventes son infundadas, pues pretenden demostrar que la ausencia de motivación de la disminución de la tasa del 1 % al 0.8 % anual, para reducir el procedimiento del cálculo del valor de los inmuebles respecto de impuesto predial, conlleva una violación a las garantías de legalidad, certeza y seguridad jurídica; pues contrario a dichos argumentos, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que el legislador no está obligado a precisar las razones o circunstancias especiales que tomó en consideración para expedir una ley, dado que el requisito de motivación se satisface cuando ésta se refiere a relaciones sociales que reclaman ser jurídicamente reguladas y se encuentra facultado constitucionalmente para expedirla.

- Señala que la motivación de un acto legislativo no implica, en modo alguno, que todas y cada una de las disposiciones que den cuerpo a la ley deban ser necesariamente materia de una motivación específica. Si el legislador tuviera que exponer los motivos que justifica la razón de ser de cada uno de los artículos que conforman los ordenamientos legales que emite, la producción de éstos sería sumamente lenta y, por tanto, incapaz de regular realidades sociales, pues siempre se vería superado por éstas.

- Por lo que, si bien los Tribunales Constitucionales se encuentran facultados para revisar la motivación de ciertos actos y normas provenientes de Poderes Legislativos, dicha motivación es diferente a la de los actos administrativos, ya que puede ser de dos tipos, a saber, reforzada y ordinaria.

- Explica que la motivación reforzada implica el cumplimiento de diversos requisitos, tales como la existencia de los antecedentes fácticos o circunstancias de hecho que permitan colegir que procedía crear y aplicar las normas correspondientes y, consecuentemente, que está justificado que la autoridad haya actuado en el sentido en el que lo hizo; y la justificación sustantiva, expresa, objetiva y razonable de los motivos por los que el legislador determinó la emisión del acto legislativo de que se trate.

- Apunta que la motivación ordinaria, por regla general, amerita un análisis poco estricto, con el fin de no vulnerar la libertad política del legislador, y se da principalmente en ciertas materias como la fiscal, económica, de organización



administrativa del Estado y, en donde no existe la posibilidad de disminuir o excluir ningún derecho fundamental, por lo que, un control muy estricto llevaría al juzgado constitucional a sustituir la función de los legisladores a quienes corresponde analizar si ese tipo de políticas son las mejores o resultan necesarias.

- Especifica que, en todo caso, las razones contenidas en los dictámenes legislativos deben justificar, en términos generales, la necesidad de emitir o reformar el ordenamiento que corresponda, sin tener que hacerlo respecto del texto de todos y cada uno de los artículos; lo que se corrobora con el hecho de que el propio dictamen debe concluir con proposiciones claras y sencillas, siendo la discusión donde se podrá hacer el análisis particular de los preceptos relativos. Sin embargo, no es condición indispensable ni necesaria para emitir un juicio de constitucionalidad que el legislador haya expresado argumentos o justificaciones específicas de sus actos en el proceso de creación normativa, pues basta con que se analice y se aprecien los términos de la norma de que se trata frente al texto constitucional.

- Manifiesta que si se considera que el legislador puede definir en cada época qué contribuciones son necesarias para contribuir al gasto público, de acuerdo con las circunstancias sociales y económicas que prevalecen, así como a la responsabilidad que el Estado va asumiendo en la prestación de los servicios públicos, es evidente que tratándose de leyes tributarias la motivación está inmersa en el propio fin que persigue la contribución, que es destinarla a cubrir el gasto público en beneficio de la colectividad, de ahí que el legislador no esté obligado a explicar, en el proceso legislativo respectivo, el por qué de una disminución o aumento relacionado con el tributo, al existir, adicionalmente, el deber de contribuir para tales gastos.

- Señala que no es óbice a lo anterior, lo señalado por los promoventes en el sentido de que el artículo vigésimo tercero transitorio de la iniciativa enviada al Ejecutivo Local y el artículo vigésimo tercero transitorio contenido en el dictamen emitido por las Comisiones Unidas de Hacienda y Presupuesto y Cuenta Pública y, posteriormente, aprobado por el Pleno de la Asamblea Legislativa, no establezca en la exposición de motivos del referido dictamen la razón de la



disminución de la tasa del 1 % al 0.8 % anual, para reducir en el procedimiento del cálculo del valor de los inmuebles respecto del impuesto predial, pues esa circunstancia es insuficiente para estimar que dicha porción normativa es inconstitucional, dado que las exposiciones de motivos de las iniciativas no condicionan en modo alguno la facultad del legislador para crear o modificar una ley, de ahí que pueda apartarse de las razones o motivos considerados en la iniciativa y modificar los textos propuestos, aun cuando éstos tengan un efecto o alcance distinto al expresado por el autor de tal iniciativa.

- Aduce que si bien de la exposición de motivos del decreto impugnado no se advierte una motivación específica como lo refieren los promoventes, sí existe una justificación que explica de manera general y precisa que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 18 del Código Fiscal del Distrito Federal, se prevé de manera general una actualización de las cuotas y tarifas conforme al factor inflacionario, ello con la finalidad de que los recursos a que tiene derecho a percibir el Gobierno de la Ciudad de México conserven su poder liberatorio, es decir, que los pesos nominales o históricos que se recaudan por concepto de las cuotas y tarifas establecidas en el Código Fiscal mantengan su poder adquisitivo considerando los cambios inflacionarios, de ahí que se realizó una actualización en lo general de las cuotas y tarifas, y con ello, se previó reducir la tasa a 0.8 % anual, para reducir en el procedimiento del cálculo del valor de los inmuebles respecto del impuesto predial el cálculo y emitir la reducción que establece el artículo vigésimo tercero transitorio.

- Indica que, en ese sentido, la disminución de la tasa al 0.8% anual, para el cálculo del valor de los inmuebles, atiende a una actualización que opera por el transcurso del tiempo y con motivo de los cambios de precios en el país a fin de dar el valor real al monto de la contribución en el momento del pago para que el fisco reciba una suma equivalente a la que hubiera recibido de haberse cubierto en tiempo la contribución.

- Refiere que la disminución de la tasa al 0.8% anual para el cálculo del valor de los inmuebles, atiende a una actualización que opera por el transcurso del tiempo y con motivo de los cambios de precios en el país, a fin de dar el valor real al monto de la contribución en el momento del pago para que el fisco reciba



una suma equivalente a la que hubiera recibido de haberse cubierto en tiempo la contribución.

- Derivado de ello, afirma que la disminución de la tasa de referencia se previó únicamente de manera general por el factor inflacionario, atendiendo, el aumento generalizado y sostenido del precio de los bienes y servicios existentes en el mercado durante el año pasado, por lo que, es evidente que si el nivel general de precios subió, de conformidad con el Índice Nacional de Precios al Consumidor del año corriente, las contribuciones deben ser actualizadas; sin embargo, el aumento del pago a dicho impuesto dependerá de cada caso en concreto y la antigüedad que tenga el inmueble.

- Explica que si bien en la exposición de motivos no se precisó de manera específica el motivo de dicha disminución, ello no puede derivar en la inconstitucionalidad de la norma, pues dichas exposiciones no condicionan en modo alguno la potestad tributaria del legislador y, por ende, puede apartarse de la propuesta presentada en la iniciativa, sin la necesidad de exponer las razones que tuvo para ello, pues la motivación de una norma tributaria está inmersa en el propio fin que persigue la contribución, que es destinarla a cubrir el gasto público en beneficio de la colectividad.

- Señala que el principio de razonabilidad legislativa implica la observancia de dos requisitos interdependientes, motivación, consistente en que las causas y razones que justifiquen la creación y/o modificación de una norma sean veraces y certeras, de modo que ésta pueda adaptarse al contexto social en que habrá de regir y proporcionalidad, en sentido lato, consistente en que el núcleo de la norma sea congruente con los fines que con su incorporación al orden jurídico se pretenden.

- Explica que el artículo vigésimo tercero transitorio del decreto impugnado, específicamente, en cuanto a la porción normativa de aplicar una reducción según el número de años transcurridos desde que se terminó la construcción o desde la última remodelación que hubiera afectado a por lo menos un 30 % de la superficie construida, en razón del 0.8 % para cada año transcurrido, cumple con el principio de razonabilidad legislativa y, por ende, no viola el artículo 16 constitucional, pues el legislador no se encuentra obligado a expresar o razonar es-



pecíficamente los lineamientos que tuvo en consideración para establecerlos, por ser una cuestión socialmente tutelada por nuestra Constitución.

Contestación al segundo concepto de invalidez.

- Explica que la acción de inconstitucionalidad es un medio de control constitucional en la que se alega una contradicción entre la norma impugnada y una de la propia Ley Fundamental, por lo que, se eleva una solicitud para que este Alto Tribunal realice un análisis abstracto de la constitucionalidad de la norma, y la sentencia que se emita, deberá tener efectos generales, siempre y cuando ésta fuere aprobada por lo menos por ocho Ministros.

- En ese sentido, aduce que las afirmaciones de los promoventes, en el sentido de que se advierte una supuesta omisión legislativa, específicamente en ajustar los valores de los "Límites inferior y superior" de los rangos catastrales definidos en el artículo 130, fracción I, del Código Fiscal del Distrito Federal, sin ajustarse en lo previsto por el diverso 18 del mismo ordenamiento, y 8 de la Ley de Ingresos de la Ciudad de México resultan insuficientes para demostrar que se viola la Constitución Federal, toda vez que las leyes son de naturaleza genérica, abstracta e impersonal, y dichos asertos se apoyan en situaciones particulares o hipotéticas que no evidencian la inconstitucionalidad del cuerpo normativo aludido, sino que atienden a cuestiones de mera legalidad.

- Refiere que del artículo 130, fracción I, del Código Fiscal del Distrito Federal, se advierte que la tarifa del impuesto establece diferentes rangos de acuerdo con el valor de los inmuebles y, en cada uno de ellos, prevé un límite inferior y superior de valor catastral con una cuota fija y un porcentaje para aplicarse sobre el excedente del límite inferior, lo que trae como consecuencia que se grave diferencialmente, pero de manera proporcional a los causantes de acuerdo con su respectiva capacidad contributiva, entendida ésta, en un principio, sobre el indicio o base que se refleja a través del valor catastral del inmueble, con lo que se da un trato igual a los iguales y desigual a los desiguales.

- Señala que el hecho de que exista un rubro o apartado, en el que se establezca un límite inferior y uno superior, refleja el mecanismo que precisamente impide que opere un salto cuantitativo desproporcionado entre cada renglón,



ya que éstos pueden ir incrementando gradualmente, sin embargo, no quiere decir que en cada ejercicio fiscal necesariamente se deban actualizar todas las tarifas ahí establecidas, puesto que algunas sólo corresponden a seguir un procedimiento, para el cálculo del impuesto predial, pero ello, no da lugar a que exista una diferencia desproporcionada entre el impuesto que debe cubrir quien se coloque en un límite superior de un rango y quien se ubique en el límite inferior del rango siguiente.

- Menciona que existe una importante diferencia entre un sistema y otro, de manera que en la tasa fija la cuota tributaria depende únicamente de la modificación de la base gravable, mientras que en la tarifa progresiva depende tanto de la variación de la base como del porcentaje aplicable, en el caso de los impuestos a la propiedad inmobiliaria como el predial, tanto una como otra permiten medir con precisión la capacidad contributiva del causante, pues aunque dicho tributo recae sobre una manifestación aislada de riqueza, lo cierto es que guarda cierta subjetivización al considerar otros aspectos distintos al valor del inmueble para su determinación, como es su uso o destino y, en algunos supuestos, además de los anteriores, la situación personal del contribuyente.

- Apunta que la aplicación de una tasa fija a cualquier nivel del patrimonio particular no supone que se contribuya de manera desigual, en virtud de que ante la variación de la base tributaria, la tasa, aunque es la misma, conlleva que el contribuyente pague más o menos conforme a esa modificación, reconociéndose así la capacidad contributiva individual; igual acontece tratándose de la tarifa progresiva, la que al variar en función a la modificación de la base gravable, permite que pague más quien revele una mayor capacidad contributiva y menos el que la tiene en menor proporción.

- Señala que tratándose del impuesto predial, tanto la tasa fija como la tasa progresiva son idóneas para obtener la cuota tributaria respectiva y, por ende, en ejercicio de su capacidad tributaria el legislador puede establecer una u otra, asimismo, el legislador tiene la facultad de actualizar las tarifas y montos que ahí se precisan, sin que ello indique, que el hecho de que ciertas tarifas que se ubican en el apartado de progresivas no hayan sufrido alguna modificación, ello no demuestra la inconstitucionalidad de la norma, puesto que el legislador tiene



facultad de legislar con un amplio margen para configurar los elementos esenciales del tributo.

- Aduce que si bien el criterio de los accionantes va relacionado a que el artículo 130, fracción I, del Código Fiscal del Distrito Federal, para el ejercicio fiscal de dos mil diecisiete, es inconstitucional, porque no se actualizaron las tarifas de conformidad con el precepto 18 del referido código, la inconstitucionalidad de la ley que establece un gravamen no puede fundarse en el hecho de que éste contraría el espíritu de leyes de carácter secundario, como lo es el referido numeral 18; sin embargo, los promoventes no demuestran la violación que existe a la Ley Fundamental, pues la Asamblea Legislativa tiene libertad legislativa para emitir la actualización de las tarifas de los tributos y, en el caso de que no se hayan realizado actualizaciones en el "límite inferior y superior", no atiende a un problema constitucional.

- Concluye que el segundo concepto de invalidez hecho valer por los accionantes resulta inoperante, pues en el tipo de procedimiento constitucional en que se actúa no existe contención, las partes legitimadas para promover no ejercen la acción para deducir un derecho propio o el agravio que eventualmente les pudiera causar una norma general, como lo relativo a la actualización de las tarifas del límite inferior y superior, máxime que dicha conclusión no genera desprotección jurídica, pues en el supuesto de que alguna persona resienta afectación a su esfera de derechos, tiene medios legales adecuados para reclamarla, pero en sí, la porción normativa en estudio no constituye una inconstitucionalidad.

Contestación al tercer concepto de invalidez.

- Señala que contrario a lo referido por los promoventes, en el sentido de que el artículo 130 del Código Fiscal del Distrito Federal viola los principios de equidad, proporcionalidad y legalidad tributarias, el Gobierno del Distrito Federal, otorga un subsidio a los gobernados que se encuentran ubicados en los rangos A, B, C y D establecidos en el referido numeral, los cuales pagarán una cuota fija, conforme a las fracciones I y II del mismo ordenamiento legal, lo que responde a la situación económica de cada uno de ellos, para mitigar los males sociales y económicos que el pago del impuesto pudiera ocasionar en las cla-



ses sociales con un menor poder adquisitivo, el cual se refleja en el valor catastral del inmueble, a través de la no recaudación del impuesto a cargo de los contribuyentes que cuentan con inmuebles de uso habitacional.

- Explica que el subsidio estimado para pagar una cuota fija no puede contravenir los principios tributarios previstos en los artículos 1 y 31, fracción IV, constitucionales, porque no mide la capacidad contributiva de los sujetos obligados ni pretende impedir que se cause el impuesto respectivo, ni actúa sobre el impuesto a pagar, solamente su fin principal es mitigar los males económicos de la sociedad, inmediatamente a través de la no recaudación.

- Apunta que los subsidios o los estímulos fiscales son prestaciones económicas concedidas a una persona que puede hacer valer a su favor respecto de un tributo a su cargo, con el objeto de obtener por medio de ese beneficio un fin parafiscal o extrafiscal.

- Señala que la característica principal de este tipo de beneficios, es que el legislador no trata de medir o graduar la capacidad contributiva de los sujetos obligados, de hecho por la forma en que se integran los estímulos fiscales sin relevancia impositiva, atienden a factores que no guardan relación con el hecho imponible o los demás elementos cuantitativos del tributo, ni parecen razonables a su mecánica, por lo que pueden surgir en un ejercicio o no estar presentes en otro, de acuerdo con las políticas económicas del Estado, sin afectar a la tributación misma, pues la correspondencia sólo se refleja en el sujeto obligado y la carga económica que tiene que cubrir.

- Aduce que la naturaleza de la reducción establecida en el artículo impugnado, al ser exclusivamente de la cuota fija que prevé la tarifa del impuesto, prevista en su fracción I, sin que liberara a los destinatarios de la aplicación del resto de la mecánica para obtener el impuesto a pagar, de ahí que tampoco se trata de una disminución violatoria de los numerales 1 y 31, fracción IV, constitucionales.

- Explica que los estímulos fiscales no radican en su relación con la carga tributaria que tienen que soportar los gobernados por virtud de las contribucio-



nes, pues esta situación se presenta en los dos supuestos, sino en la forma en que se incorpora al esquema del tributo, ya que si actúa mediante un elemento esencial o se adiciona a su mecánica, dado que no se puede separar, tiene relevancia impositiva porque se asocia a la valoración de la capacidad contributiva de los sujetos obligados; sin embargo, no acontece lo mismo si el estímulo fiscal opera desde afuera, es decir, sin relevancia impositiva, debido a que solamente sustrae una parte del impuesto que debe soportar el contribuyente.

- Señala que el legislador al establecer la reducción en el pago del impuesto predial derivada de la disminución de la cuota fija para aquellos contribuyentes cuyos inmuebles se ubiquen en los rangos A al D, determinó para cumplir con lo previsto en el párrafo séptimo del artículo 4 constitucional, que dicha reducción va dirigida a los grupos más vulnerables respecto de su vivienda; de ahí que, el beneficio tiene una justificación objetiva y razonable, por tanto, no puede considerarse violatorio del principio de equidad tributaria.

- Manifiesta que el diseño de dicha política tiene como objeto fortalecer el modelo de seguridad para proteger la integridad y el patrimonio de los habitantes de la Ciudad de México, así como mantener la constancia de los programas sociales en beneficio de los sectores más vulnerables de la población. En otras palabras, los motivos que condujeron a la creación del subsidio referido, tiene origen en el apoyo a la economía de las familias, concretamente, de los sectores más vulnerables de la población mediante la protección de su patrimonio, por lo tanto, es claro que la decisión de otorgar un subsidio en función al valor catastral es objetiva, en tanto representa el poder adquisitivo.

- Invoca que esa diferenciación es útil para analizar si le son aplicables los principios de justicia fiscal al estímulo o si deben sujetarse a éstas en una connotación más amplia, porque si el beneficio fiscal mide la capacidad económica del sujeto obligado o integra esta valoración, es idóneo su estudio al valor de los principios de justicia fiscal, pues a partir de este hecho se puede vincular con la proporcionalidad y equidad en el sentido de verificar si los recursos que aporta son producto de su capacidad contributiva, o si a otros sujetos se les da un trato preferente en el pago respectivo; y si el estímulo no está inmerso en la medición del hecho imponible o en cualquier otro de los elementos, es lógico



que no puede apegarse a los principios de justicia tributaria porque no se logrará su adecuado acoplamiento, si se pondera que este tipo de beneficios fiscales surgen con datos o elementos ajenos a la estructura de la contribución.

- Señala que de lo anterior, se sigue que el beneficio en cuestión, se otorgará a las personas que cumplan con los requisitos que en el mismo se establecen, es decir, que el inmueble respectivo sea de uso habitacional, cuyo valor catastral se ubique en los rangos A, B, C y D establecidos en el artículo 130 del Código Fiscal del Distrito Federal, para que sean acreedores al pago de una cuota fija.

- Afirma que los elementos esenciales del tributo se encuentran regulados en el propio Código Fiscal del Distrito Federal, lo que refleja que el beneficio en estudio, contiene un estímulo fiscal que no tiene relevancia impositiva en el impuesto predial, donde surge el deber de pago, ya que no se adhiere o incide en alguno de sus elementos esenciales ni integra su mecánica, pues lo único que se pretende con su otorgamiento es apoyar la economía familiar mediante la no recaudación de lo que genera el valor catastral, por lo que no forma parte de la mecánica impositiva del impuesto de que se trata, pues por medio de esta figura no se mide la capacidad contributiva de los sujetos obligados, ni se pretende impedir que se cause el impuesto respectivo.

- Refiere que el estímulo fiscal en comento no puede analizarse a la luz del principio de equidad tributaria, en virtud de que no incide en los elementos esenciales de la contribución, ni en otro que forme parte de su mecánica sustancial, lo cual, no implica que escape al control de constitucionalidad.

- Insiste en que el legislador para emitir una norma que confiere un trato diferenciado entre quienes se ubican en el mismo supuesto de causación, no necesariamente debe fundar la causa, debido a que la práctica judicial demuestra que existen casos excepcionales en los que el órgano de control constitucional puede advertir claramente que la disposición legal que establece un trato desigual entre quienes se encuentran en supuestos similares está dirigida a proteger o ayudar a las clases débiles o menos favorecidas o a alcanzar cualquier otro fin extrafiscal fácilmente identificable.



- Aduce que en ese sentido, los argumentos de los accionantes son infundados, ya que el artículo 130, fracción I, del Código Fiscal del Distrito Federal no transgrede el principio de equidad tributaria, toda vez que atiende a tarifas fijas, las cuales se basan en un fin extrafiscal, puesto que su capacidad contributiva se ve reflejada en la superficie mínima de sus inmuebles.

Contestación al cuarto concepto de invalidez.

- Señala que contrario a lo referido en el cuarto concepto de invalidez, en el sentido de que el artículo 130 del Código Fiscal del Distrito Federal viola los principios de legalidad, certeza y seguridad jurídicas y no retroactividad de la ley, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que, en materia tributaria, no es posible aplicar la teoría de los derechos adquiridos, con objeto de que los gobernados puedan tributar de manera indefinida conforme a las reglas vigentes en un momento dado; sin que ello implique que las normas de carácter fiscal queden exentas del cumplimiento de la garantía prevista por el precepto 14 constitucional.

- Aduce que contrario a lo referido por los accionantes, no se puede expedir una ley con efectos retroactivos lesionando derechos y destruyendo situaciones jurídicas individuales creadas al amparo de una ley anterior, esto es, no se puede expedir una ley que vuelva sobre el pasado, sea para apreciar las condiciones de legalidad de un acto o para modificar los efectos de un derecho ya realizado, sino que, hay situaciones jurídicas nacidas y extinguidas bajo el imperio de una misma ley, sus efectos tienen que prolongarse más allá de la fecha en que esa ley fue abrogada o sustituida por otra, lo que se debe realizar a la luz de su aplicación y, por ende, ser estudiada bajo los argumentos de legalidad.

- Explica que el origen de los impuestos se remonta a la incidencia y nacimiento de la propiedad privada como hecho determinante de la aparición del Estado, por ello, es importante precisar que debido a las necesidades cambiantes a cubrir por parte del ente público, se da origen a la recaudación fiscal, con la salvedad de que, si en el resto de las materias sociales y económicas existe una dinámica a la que se debe ir adecuando la regulación e imperio de la ley, en materia tributaria esa adecuación es con el fin de que ésta resulte más activa.



- Señala que en esa lógica, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en ejercicio de la potestad tributaria de la Ciudad de México, cada año determina las contribuciones del año fiscal correspondiente, y cuando las crea o modifica hacia el futuro, es claro que no afecta situaciones anteriores y los particulares no pueden alegar violación a dicha garantía, porque no tienen el derecho adquirido para pagar siempre sobre una misma base, tasa, época, incidencia o técnica, ya que contribuir al gasto público es una obligación de los mexicanos consagrada en el artículo 31, fracción IV, constitucional, y no un bien que ingrese al patrimonio del contribuyente.

- De ahí que, afirma que en materia tributaria no existe el derecho adquirido consistente en pagar siempre el mismo tributo que afecte el patrimonio del contribuyente, porque el Estado cuenta con la facultad de cambiar las bases de la tributación, lo que tiene vedado es aplicar las nuevas reglas impositivas a derechos adquiridos en ejercicios fiscales anteriores.

- Concluye que el contenido del artículo 130, fracción I, en relación con el transitorio Vigésimo Tercero del Código Fiscal para el Distrito Federal, no afectan el derecho a la no retroactividad de la ley, puesto que la base que en ejercicios fiscales anteriores se basaba para la reducción y cálculo del impuesto predial en razón de la tasa del 1 % anual, no se generaron derechos adquiridos, pues no siempre pagarán el mismo tributo del impuesto predial afectando el patrimonio del contribuyente, pues el Estado cuenta con la facultad de cambiar las bases de la tributación.

b) Jefe de Gobierno del entonces Distrito Federal (autoridad promulgadora):

- Explica que el impuesto predial se conforma con el valor del suelo y el de las construcciones adheridas. En cuanto al valor de las construcciones, para su determinación se atiende a las características comunes de los inmuebles que se ubiquen en las distintas zonas de aquel que es sujeto del impuesto predial, por lo que, es en la determinación de dicho valor donde se aplica el factor de depreciación, consecuentemente, queda de manifiesto que no se disminuyó la tasa del impuesto predial, ni se modificó la mecánica de determinación.



- Manifiesta que el Artículo Único del decreto impugnado, al prever los valores unitarios para el cálculo del impuesto predial, es un acto formal y materialmente legislativo, en tanto que fue emitido por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y se aplica sin distinción alguna a todos los inmuebles que, atendiendo a su ubicación conforme a los dígitos que compone la respectiva cuenta catastral, quedan comprendidos dentro de una Delegación Política. De lo que deriva que su vigencia subsiste después de aplicarse a un caso concreto.

- Explica que del análisis del proceso legislativo en sede legislativa, se advierte que si bien es cierto que no existe una motivación específica, ello en modo alguno puede traducirse en una violación constitucional que tenga como consecuencia la declaratoria de inconstitucionalidad del precepto cuestionado, ello toda vez que, tratándose de la fundamentación y motivación de los actos legislativos, es suficiente que lo expida el órgano que constitucionalmente se encuentra facultado para ello, y que la norma se refiera a situaciones sociales concretas que necesitan ser reguladas, sin que implique, en modo alguno, que todas y cada una de las normas que integren un cierto ordenamiento sean necesariamente materia de motivación particular.

- Aduce que tampoco existe un referente constitucional que sirva de acotación a las autoridades legislativas, cuando generen algún factor de depreciación a fin de disminuir el monto a pagar de un impuesto, ya que el legislador tiene a su cargo el ejercicio de la potestad tributaria y, en este sentido, tiene la posibilidad de determinar incrementos o disminución en los impuestos, e incluso la creación de nuevas contribuciones y, aun en este último caso, tampoco se vulneraría la garantía de irretroactividad de la ley, pues sólo se aplicaría a casos futuros a partir de la vigencia del tributo.

- Afirma que la modificación del factor de depreciación, no vulnera la garantía de legalidad ni la de certeza jurídica, pues es producto del análisis, discusión y aprobación en el seno de la Asamblea Legislativa.

- Refiere que también atiende a los principios de proporcionalidad y equidad tributaria, ya que éstos rigen a los elementos de contribución, siendo el caso que el factor de depreciación no es un elemento del tributo, sino que constituye un componente para determinar el valor de las construcciones, que se suma al valor



de suelo, y de esa manera se compone el valor catastral, que resulta ser la base gravable del impuesto predial en la Ciudad de México.

- Reitera que, en virtud de que el legislador tiene a su cargo el ejercicio de la potestad tributaria, de manera que tiene la posibilidad de determinar incrementos o disminución en los tributos, el factor de depreciación de la construcción del inmueble no se aplica de manera retroactiva, ya que el mismo existía desde ejercicios fiscales anteriores, por lo que no es un nuevo elemento a considerar; lo único que se modificó fue el porcentaje. En todo caso, será a partir del ejercicio fiscal de dos mil diecisiete, que la depreciación sería en un porcentaje menor, lo que impactará a los ejercicios fiscales futuros, no los pasados.

- Aduce que el artículo vigésimo tercero transitorio, en su apartado "normas de aplicación para avalúos catastrales", no es generador de derecho alguno, puesto que es una norma de procedimiento que se relaciona con la aplicación para los avalúos catastrales, esto es, forma parte de la mecánica para la integración de un elemento del impuesto predial, y en este sentido es un componente adicional que genera un beneficio a los sujetos del impuesto, lo cual tiene como consecuencia que se atienda específicamente a las características reales del inmueble.

- Señala que resulta inoperante el argumento en el que los accionantes aducen una omisión de ajustar los límites inferior y superior de cada rango del valor catastral de un inmueble, en términos de los artículos 18 del Código Fiscal del Distrito Federal, y el 8 de la Ley de Ingresos de la Ciudad de México, para el ejercicio fiscal de dos mil diecisiete, toda vez que dicho argumento corresponde a un planteamiento de mera legalidad.

- Explica que los valores del límite inferior y límite superior son referentes, indicadores y meros parámetros para ubicar la base gravable del impuesto predial dentro de un rango de la tarifa del impuesto predial, de acuerdo al valor catastral del inmueble, por lo que no son susceptibles de la actualización a la que se refieren los artículos 18 del Código Fiscal del Distrito Federal y 8 de la Ley de Ingresos de la Ciudad de México aludidos.

- Derivado de ello, afirma que "la actualización de las cuotas y tarifas" tiene como finalidad que los recursos a que tiene derecho a percibir el Gobierno de



la Ciudad de México conserven su poder adquisitivo, es decir, que los pesos nominales o históricos que se recaudan por los conceptos establecidos en el Código Fiscal, mantengan su poder adquisitivo considerando los cambios inflacionarios; de ahí que sólo se modifiquen los rubros "Cuota fija" y "Factor de aplicación sobre el excedente del límite inferior", pero no los denominados "Límite inferior" y "Límite superior".

- Aunado a lo anterior, refiere que no existe obligación a cargo del legislativo para explicar las razones para incrementar los valores unitarios del suelo para efectos de calcular el impuesto predial.

- Aduce que, contrario a lo señalado por los promoventes, en relación con que los únicos rangos de la tarifa del impuesto predial cuyo incremento resultó de 3.99 % son aquellos que tienen cuota fija y que en el artículo 130, fracción I, impugnado, se identifican con las letras A, B, C y D, del cotejo entre dicho numeral vigente en dos mil dieciséis y dos mil diecisiete, se advierte que en todos los rangos la cuota fija se ajustó en 3.99 %, no únicamente los identificados en las letras referidas.

- Resalta que de los accionantes reconocen que la modificación en el artículo vigésimo tercero transitorio, del porcentaje que venía aplicándose al sujeto pasivo de la relación tributaria en los últimos años, respecto de la depreciación de la construcción no es fuente de violación constitucional ni reclamo, pues no se pretende declarar inválido el 0.8 % tutelado por dicha norma, sino que su incorrecta aplicación hacia el pasado, pues debe estarse a ese porcentaje sólo a partir de dos mil diecisiete; de ahí que, no existe violación constitucional que analizar.

- No obstante, reitera que el legislador tiene a su cargo el ejercicio de la potestad tributaria y, en ese sentido, tiene la posibilidad de determinar incrementos o disminución en los tributos, de manera que el factor de depreciación de la construcción del inmueble no se aplica de manera retroactiva, pues será a partir de dos mil diecisiete que la depreciación será en un porcentaje menor.

QUINTO.—**Cierre de instrucción.** Recibidos los informes de las autoridades, formulados los alegatos y encontrándose instruido el procedimiento, mediante proveído de tres de abril de dos mil diecisiete, se cerró la instrucción de este



asunto y se envió el expediente al Ministro instructor para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso d), de la Constitución Federal y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que se plantea la posible contradicción entre el **artículo 130, fracción I y vigésimo tercero transitorio, en su apartado "normas de aplicación para avalúos catastrales", numeral 2, último párrafo, del Código Fiscal para el Distrito Federal**, publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el veintinueve de diciembre de dos mil dieciséis, y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

SEGUNDO.—**Oportunidad de la acción.** Por tratarse de un presupuesto procesal cuyo análisis debe hacerse de oficio, es necesario corroborar que la presentación de la acción de inconstitucionalidad fue oportuna.

El párrafo primero del artículo 60² de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, dispone que el plazo para promover la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales y su cómputo debe iniciarse a partir del día siguiente a la fecha en que la norma general sea publicada en el correspondiente medio oficial, sin perjuicio de que si el último día del plazo fuere inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

Ahora bien, el Decreto legislativo que contiene la reforma al artículo 130 y vigésimo tercero transitorio del Código Fiscal del Distrito Federal, se publicó en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el **veintinueve de diciembre de dos mil dieciséis**, por lo que el plazo de treinta días naturales para promover la

² "Artículo 60. El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de **treinta días naturales** contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente."



presente acción transcurrió **del treinta de dicho mes y año al treinta de enero de dos mil diecisiete.**

Lo anterior, en virtud de que el veintiocho de enero de dos mil diecisiete, último día del plazo de treinta días para presentar la demanda fue inhábil, al igual que el veintinueve siguiente, al ser sábado y domingo, respectivamente.

En tales condiciones, dado que de autos se advierte que precisamente la demanda se presentó el **treinta de enero de dos mil diecisiete**, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, es evidente que la misma se promovió **oportunamente.**

TERCERO.—**Legitimación del promovente de la acción.** Se procederá a analizar la legitimación de quien promueve la acción de inconstitucionalidad, por ser presupuesto indispensable para el ejercicio de la acción.

El artículo 105, fracción II, inciso d), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos³ establece que para que prospere la acción de inconstitucionalidad deben satisfacerse los siguientes presupuestos: 1) que los promoventes sean integrantes del órgano legislativo estatal; 2) que dichos accionantes representen cuando menos el treinta y tres por ciento de los integrantes del órgano legislativo estatal al que pertenecen, y 3) que la acción se plantee respecto de leyes expedidas por el propio órgano legislativo estatal.

Por su parte, el artículo 62 de la ley reglamentaria de la materia⁴ dispone que en los casos previstos, entre otros, en el inciso d) de la fracción II del artículo

³ "Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: ...

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

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

"d) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de alguno de los órganos legislativos estatales, en contra de leyes expedidas por el propio órgano, y;"

⁴ "Artículo 62. En los casos previstos en los incisos a), b), d) y e) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la demanda en que se ejercite la acción deberá estar firmada por cuando menos el treinta y tres por ciento de los integrantes de los correspondientes órganos legislativos."



105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la demanda en que se ejercite la acción deberá estar firmada por cuando menos el treinta y tres por ciento de los integrantes de los correspondientes órganos legislativos.

Ahora bien, en la especie, sí se cumple con el primer presupuesto, toda vez que, el escrito de acción de inconstitucionalidad fue suscrito por Aleida Alavez Ruiz, Ana Juana Ángeles Valencia, Juan Jesús Briones Monzón, Darío Carrasco Aguilar, David Ricardo Cervantes Peredo, César Arnulfo Cravioto Romero, Felipe Félix de la Cruz Ménez, Olivia Gómez Garibay, Miguel Ángel Hernández Hernández, Minerva Citlali Hernández Mora, Juana María Juárez López, María Eugenia Lozano Torres, Paulo César Martínez López, Raymundo Martínez Vite, Flor Ivone Morales Miranda, Néstor Núñez López, Ana María Rodríguez Ruiz, Beatriz Rojas Martínez, José Alfonso Suárez del Real y Aguilera, Luciano Tlacomulco Oliva, Jesús Armando López Velarde Campa y Fernando Zárate Salgado, quienes acreditaron ser diputados integrantes de la Séptima Legislatura de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, hoy Ciudad de México, con la versión estereográfica de la sesión de toma de protesta y de instalación de quince de septiembre de dos mil quince.⁵

Por cuanto hace al segundo presupuesto, es preciso mencionar que del artículo 8 de la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal,⁶ se advierte que ésta se integra por un total de sesenta y seis diputados, los cuales según el diverso numeral 37 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal,⁷ cuarenta de ellos serán electos por el principio de mayoría relativa y veintiséis por el de representación proporcional.

⁵ Cuaderno de la acción de inconstitucionalidad 7/2017, Tomo I. Folios 34 a 46.

⁶ "Artículo 8. La Asamblea Legislativa **se integra por sesenta y seis diputados** y conforme al proceso que señalan la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, la ley de la materia y demás disposiciones legales aplicables."

⁷ "Artículo 37. La Asamblea Legislativa del Distrito Federal se integrará por **40 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales y 26 diputados electos según el principio de representación proporcional**. La demarcación de los distritos será realizada por el Instituto Nacional Electoral, conforme a lo dispuesto en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales."



En ese sentido, si la acción de inconstitucionalidad fue promovida por veintidós de los sesenta y seis diputados, ello equivale al treinta y tres punto treinta y tres por ciento (33.33 %) de la totalidad de integrantes de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, es claro que se cumple con el porcentaje mínimo requerido, en términos del inciso d) de la fracción II del artículo 105 constitucional.

Asimismo, se cumple con el tercer presupuesto, toda vez que la presente acción de inconstitucionalidad se promovió en contra del **"decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Fiscal del Distrito Federal"**, publicado en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el veintinueve de diciembre de dos mil diecisiete, el cual fue expedido por el órgano legislativo del que son integrantes los promoventes.

En consecuencia, en el caso se satisfacen los requisitos aludidos y, por tanto, los diputados promoventes cuentan con la legitimación necesaria para promover esta acción de inconstitucionalidad.

CUARTO.—**Causas de improcedencia.** En virtud de que en este asunto no se hacen valer causas de improcedencia o motivo de sobreseimiento, ni este Alto Tribunal advierte que se actualice alguno, se debe proceder al estudio de los conceptos de invalidez hechos valer por la accionante.

QUINTO.—**Consideraciones generales del Impuesto Predial.** Previo al análisis de los argumentos de inconstitucionalidad hechos valer por los accionantes, resulta necesario efectuar algunas precisiones en torno al impuesto predial.

Elementos esenciales del impuesto predial.

Los mismos se pueden desglosar en los términos que a continuación se exponen:

Sujeto Pasivo: Las personas físicas o morales que sean propietarias del suelo o del suelo y las construcciones adheridas a él, así como dichas personas



cuando posean un inmueble respecto del cual se desconozca al propietario o cuando el derecho de propiedad sea controvertible.⁸

Objeto: El impuesto predial grava la propiedad o posesión del suelo o del suelo y las construcciones adheridas a él.

Tarifa: Se contiene en una tabla que se conforma de dieciséis rangos o renglones delimitados entre un mínimo y un máximo de acuerdo al valor catastral del inmueble, asignándole a cada rango una cuota fija y un porcentaje para aplicarse sobre el excedente del límite inferior.⁹

Época de pago. Se efectúa bimestralmente, durante los meses de febrero, abril, junio, agosto, octubre y diciembre.¹⁰

Base Gravable: La constituye el valor catastral de los inmuebles.

Determinación de la base gravable del impuesto predial.

Al respecto, el artículo 127 del Código Fiscal del Distrito Federal, vigente a partir del primero de enero de dos mil diecisiete, en la parte que interesa resaltar, dispone lo siguiente:

"Artículo 127. La base del impuesto predial será el valor catastral determinado por los contribuyentes conforme a lo siguiente:

⁸ Código Fiscal del Distrito Federal:

"Artículo 126. Están obligadas al pago del impuesto predial establecido en este capítulo, las personas físicas y las morales que sean propietarias del suelo o del suelo y las construcciones adheridas a él, independientemente de los derechos que sobre las construcciones tenga un tercero. Los poseedores también estarán obligados al pago del impuesto predial por los inmuebles que posean, cuando no se conozca al propietario o el derecho de propiedad sea controvertible."

⁹ "Artículo 130. El impuesto predial se calculará por períodos bimestrales, aplicando al valor catastral la tarifa a que se refiere este artículo:

"I. Tarifa."

¹⁰ "Artículo 131. El pago del impuesto predial deberá hacerse en forma bimestral, durante los meses de febrero, abril, junio, agosto, octubre y diciembre, mediante declaración ante las oficinas recaudadoras de la Secretaría o auxiliares autorizados."



"A través de la determinación del valor de mercado del inmueble, que comprenda las características e instalaciones particulares de éste, incluyendo las construcciones a él adheridas, elementos accesorios, obras complementarias o instalaciones especiales, aun cuando un tercero tenga derecho sobre ellas, mediante la práctica de avalúo realizado por persona autorizada con base en lo establecido por el artículo 22 de este código.

"La base del impuesto predial, determinada mediante el avalúo a que se refiere el párrafo anterior, será válida en términos del primer párrafo del artículo 132 de este código, tomando como referencia la fecha de presentación del avalúo, por parte del contribuyente o la fecha en la cual la autoridad fiscal realizó la actualización correspondiente, para lo cual en cada uno de los años subsiguientes la misma autoridad deberá actualizarla aplicándole un incremento porcentual igual a aquel en que se incrementen para ese mismo año los valores unitarios a que se refiere el artículo 129 de este código.

"Adicionalmente, en el caso de operaciones de compraventa y la adquisición de nuevas construcciones, para determinar el valor de mercado deberá considerarse como base el valor comercial que resulte del avalúo presentado por el propio contribuyente a que se refiere la fracción III del artículo 116 de este código, para el pago del impuesto sobre adquisición de inmuebles.

"En los casos no previstos en los párrafos anteriores, los contribuyentes podrán **optar** por determinar y declarar el valor catastral de sus inmuebles, aplicando a los mismos los valores unitarios a que se refiere el artículo 129 de este código, así como la metodología establecida en este ordenamiento legal.

"Para determinar el valor catastral de los inmuebles sujetos al régimen de propiedad en condominio, se considerarán para cada local, departamento, casa o despacho del condominio, las especificaciones relativas a las áreas privativas como jaulas de tendido, cajones de estacionamiento, cuartos de servicio, bodegas y cualquier otro accesorio de carácter privativo; también se considerará la parte proporcional de las áreas comunes que les corresponde, como corredores, escaleras, patios, jardines, estacionamientos y demás instalaciones de carácter común, conforme al indiviso determinado en la escritura constitutiva del condominio o en la escritura individual de cada unidad condominal.



"Con el objeto de facilitar el cumplimiento de las obligaciones de los contribuyentes, a que se refiere el párrafo quinto de este artículo, la autoridad podrá proporcionar en el formato oficial una propuesta de determinación del valor catastral y pago del impuesto correspondiente.

"En caso de que los contribuyentes acepten tales propuestas y que los datos catastrales contenidos en las mismas concuerden con la realidad, declararán como valor catastral del inmueble y como monto del impuesto a su cargo los determinados en el formato oficial, presentándolo en las oficinas autorizadas y, en caso contrario, podrán optar por la realización del avalúo a que se refiere el párrafo segundo de este artículo o realizar por su cuenta la aplicación de los valores unitarios indicados conforme a los datos catastrales correctos, solamente hasta en tanto dichos datos sean modificados por la autoridad fiscal en el padrón del impuesto predial a petición del contribuyente.

"Para la aplicación de los valores unitarios por cuenta del contribuyente a que se refiere el párrafo anterior y en cumplimiento a la obligación establecida en el artículo 56, inciso b), de este código, éste deberá presentar un avalúo catastral o bien, solicitar un levantamiento físico a fin de actualizar los datos catastrales del inmueble.

"La falta de recepción por parte de los contribuyentes de las propuestas señaladas, no relevará a los contribuyentes de la obligación de declarar y pagar el impuesto correspondiente, y en todo caso deberán acudir a las oficinas de la autoridad fiscal a presentar las declaraciones y pagos indicados, pudiendo solicitar que se les entregue la propuesta correspondiente."

Por su parte, el artículo 129 del código tributario establece:

"Artículo 129. Para los efectos de lo establecido en los párrafos tercero y quinto del artículo 127 de este código, la Asamblea emitirá anualmente la relación de valores unitarios del suelo, construcciones adheridas a él, instalaciones especiales, elementos accesorios u obras complementarias, que servirán de base a los contribuyentes para determinar el valor catastral de sus inmuebles y el impuesto predial a su cargo.



"Dichos valores unitarios atenderán a los precios de mercado del suelo y de las construcciones en la Ciudad de México, así como a las características comunes de los inmuebles que se ubiquen en las distintas zonas del mismo, refiriéndolos a colonias catastrales de condiciones homogéneas, tipo área de valor, tipo enclave de valor y tipo corredor de valor.

"La Asamblea podrá modificar la configuración y número de las colonias catastrales.

"Tratándose de inmuebles cuya región, manzana y valores unitarios de suelo no se encuentren contenidos en la relación respectiva a que se refiere el primer párrafo de este artículo, los contribuyentes podrán considerar como valor del metro cuadrado del suelo, el que les proponga la autoridad, previa solicitud que al efecto formulen o el que determinen a través de la práctica de avalúo conforme a la opción prevista en el artículo 127 de este código.

"Las autoridades fiscales formularán las propuestas de determinación de valor a que se refiere el párrafo anterior, atendiendo a los valores fijados en la zona de que se trate y de acuerdo a las definiciones que respecto de las colonias catastrales se establecen en las relaciones de valores unitarios del suelo, de las construcciones, de las instalaciones especiales, elementos accesorios u obras complementarias contenidas en este código."

De la lectura de los preceptos legales antes transcritos, se advierte que la base del impuesto predial será el valor catastral de los inmuebles y que éste se determinará por los contribuyentes mediante:

a) La práctica de un avalúo directo, o bien;

b) La aplicación de los **valores unitarios del suelo**, de las construcciones adheridas a él e instalaciones especiales, elementos accesorios u obras complementarias, que deberán ser emitidos por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal atendiendo a los precios de mercado del suelo y de las construcciones en el Distrito Federal, así como a las características comunes de los inmuebles que se ubiquen en las distintas zonas del mismo, refiriéndolos a colonias catastrales de condiciones homogéneas, tipo área de valor, tipo enclave de valor y tipo corredor de valor.



Aplicación de las tablas de valores unitarios.

Las tablas de valores unitarios a que se ha hecho referencia, se aplican atendiendo a las definiciones y normas que se prevén en el artículo vigésimo tercero transitorio del decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Fiscal del Distrito Federal, de veintinueve de diciembre de dos mil dieciséis, que en la parte que interesa resaltar, establece:

"Artículo vigésimo tercero. ...

"VI.

"a) **AVALÚO COMERCIAL:** El dictamen técnico practicado por persona autorizada o registrada ante la autoridad fiscal, que permite estimar el valor comercial de un bien inmueble, con base en su uso, características físicas, además de las características urbanas de la zona donde se ubica, así como en la investigación, análisis y ponderación del mercado inmobiliario, y que contenido en un documento o archivo electrónico que reúna los requisitos mínimos de forma y contenido establecidos en el Manual de Procedimientos y Lineamientos Técnicos de Valuación Inmobiliaria, sirve como base gravable para el pago de alguna de las contribuciones establecidas en el código.

"b) **AVALÚO CATASTRAL:** El dictamen técnico practicado por persona autorizada o registrada ante la autoridad fiscal, que sirve para apoyar al contribuyente para solicitar la modificación de datos catastrales y permite determinar el valor catastral de un bien inmueble con base en sus características físicas (uso, tipo, clase, edad, instalaciones especiales, obras complementarias y elementos accesorios) aplicando los valores unitarios de suelo y construcción que la Asamblea emite en el Código Fiscal que aplique.

"NORMAS DE APLICACIÓN PARA AVALÚOS CATASTRALES

"1. Para la aplicación de la tabla de valores unitarios de suelo a un inmueble específico, se determinará primero la Delegación a que corresponda. Según su ubicación se constatará si se encuentra comprendido dentro de la tabla de colonia catastral de tipo enclave o de tipo corredor, de ser alguno de estos casos le corresponderá al inmueble el valor unitario por metro cuadrado respectivo.



En caso contrario se determinará la región con los tres primeros dígitos del número de cuenta catastral y su manzana con los tres siguientes dígitos del mismo número de cuenta, a los cuales deberá corresponder una colonia catastral de tipo área con un valor unitario por metro cuadrado. El valor unitario que haya correspondido se multiplicará por el número de metros cuadrados de terreno, con lo que se obtendrá el valor total del suelo del inmueble.

"2. Para la aplicación de la tabla de valores unitarios de las construcciones, se considerarán las superficies cubiertas o techos y las superficies que no posean cubiertas o techos, según sea el caso. Para determinar el valor de la construcción se clasificará el inmueble en el tipo y clase que le correspondan: con este tipo y clase se tomará el valor unitario de la construcción, establecidos en la tabla de valores unitarios de las construcciones y se multiplicará por los metros cuadrados de la construcción, con lo que se obtendrá el valor total de la edificación.

"...

"Al resultado obtenido se le aplicará una reducción según el número de años transcurridos desde que se terminó la construcción o desde la última remodelación que hubiere afectado a por lo menos un 30 % de la superficie construida considerando todas las plantas del inmueble, en razón del 0.8 % para cada año transcurrido (la reducción aplica únicamente a construcciones cubiertas o techadas), sin que en ningún caso se descuente más del 40 %. Si los inmuebles tuvieran porciones de construcción con diferentes fechas de terminación, la reducción procederá por cada porción, según el número de años transcurridos desde que se terminó cada una de ellas.

"3. Cuando el inmueble cuente con instalaciones especiales, elementos accesorios u obras complementarias, el valor resultante de aplicar lo señalado en el numeral 2, se incrementará en 8 %.

"Instalaciones especiales, aquellas que se consideran indispensables o necesarias para el funcionamiento operacional del inmueble de acuerdo a su uso específico, tales como, elevadores, escaleras electromecánicas, equipos de calefacción o aire lavado, sistema hidroneumático, equipos contra incendio.



"Elementos accesorios, son aquellos que se consideran necesarios para el funcionamiento de un inmueble de uso especializado, que sí se convierten en elementos característicos del bien analizado como: caldera de hoteles y baños públicos, espuela de ferrocarril en industrias, pantalla en un cinematógrafo, planta de emergencia en un hospital, butacas en una sala de espectáculos, entre otros.

"Obras complementarias, son aquellas que proporcionan amenidades o beneficios al inmueble como son: bardas, celosías, andadores, marquesinas, cisternas, equipos de bombeo, gas estacionario, entre otros.

"4. El valor del suelo del inmueble, de sus construcciones y de sus instalaciones especiales, según sea el caso, se sumarán para obtener el valor catastral del inmueble.

"La autoridad fiscal, mediante reglas de carácter general dará a conocer lo relativo a lo dispuesto en el párrafo anterior, en lenguaje llano y mediante folletos ejemplificativos.

"5. El valor catastral determinado mediante avalúo comprenderá la suma de los valores de suelo del inmueble, de sus construcciones, instalaciones especiales, elementos accesorios u obras complementarias, según sea el caso.

"..."

Como se puede advertir, para calcular el valor catastral de los inmuebles, es necesario determinar primero el valor total del suelo, así como el de las construcciones y de las instalaciones especiales, según sea el caso, dado que estos valores se sumarán para obtener el referido valor catastral.

Tarifa del impuesto predial.

Una vez determinada la base gravable, se aplicará la tarifa bimestral, señalada en el artículo 130 del código tributario:

"**Artículo 130.** El Impuesto Predial se calculará por periodos bimestrales, aplicando al valor catastral la tarifa a que se refiere este artículo:



"I. TARIFA.

"Rango	Límite Inferior de Valor Catastral de un Inmueble	Límite Superior de Valor Catastral de un Inmueble	Cuota Fija	Porcentaje para Aplicarse sobre el Excedente del Límite Inferior
"A	\$0.11	\$162,740.82	\$169.62	0.01693
"B	162,740.83	325,481.16	197.18	0.03228
"C	325,481.17	650,963.56	249.72	0.10089
"D	650,963.57	976,444.70	578.10	0.12380
"E	976,444.71	1,301,927.10	981.07	0.12697
"F	1,301,927.11	1,627,408.26	1,394.34	0.14757
"G	1,627,408.27	1,952,889.39	1,874.68	0.15251
"H	1,952,889.40	2,278,371.81	2,371.07	0.16663
"I	2,278,371.82	2,603,852.96	2,913.42	0.17427
"J	2,603,852.97	2,929,335.38	3,480.65	0.17934
"K	2,929,335.39	3,254,816.51	4,064.38	0.18486
"L	3,254,816.52	3,580,297.67	4,666.06	0.18988
"M	3,580,297.68	3,906,090.04	5,284.09	0.20059
"N	3,906,090.05	11,718,268.85	5,937.62	0.21660
"O	11,718,268.86	24,663,843.29	22,859.12	0.21671
"P	24,663,843.30	En adelante	50,913.54	0.22529"

"En el caso de que los inmuebles tengan un valor inferior a la cuota fija correspondiente al rango A, sólo se pagará el porcentaje a aplicar sobre el excedente del límite inferior correspondiente a dicho rango.

"II. Tratándose de inmuebles de uso habitacional, el impuesto que resulte a cargo de los contribuyentes conforme a la tarifa prevista en la fracción I de este artículo será objeto de las reducciones que a continuación se señalan:



"1. Los contribuyentes con inmuebles cuyo valor catastral se ubique en los rangos A, B, C y D, pagarán la cuota fija de:

"Rango	Cuota
"A	\$44.00
"B	\$51.00
"C	\$62.00
"D	\$74.00"

"III. Tratándose de los inmuebles que a continuación se mencionan, los contribuyentes tendrán derecho a una reducción del impuesto a su cargo:

"1. Del 80 % los dedicados en su totalidad a usos agrícolas, pecuario, forestal, de pastoreo controlado, ubicados en el suelo de conservación, para lo cual deberán presentar una constancia de dicho uso, emitida por la Secretaría del Medio Ambiente, durante el ejercicio fiscal vigente, y siempre que en Tesorería se encuentre registrado el uso que corresponda o en su defecto uso baldío, y

"2. Del 30 % los ubicados en zonas en las que los programas delegacionales o parciales de la Ciudad de México determinen intensidades de uso, conforme a las cuales la proporción de las construcciones cuya edificación se autorice, resulte inferior a un 10 % de la superficie total del terreno; siempre y cuando no los destine a fines lucrativos, para lo cual durante el ejercicio fiscal que corresponda deberá presentar ante la Administración Tributaria de que se trate, una constancia expedida por la Secretaría del Medio Ambiente con la que se acredite que el inmueble se ubica en este supuesto y manifestar bajo protesta de decir verdad que éste no se destina a fines de carácter lucrativo.

"En inmuebles de uso mixto, para la aplicación de las reducciones previstas en las fracciones II y III de este artículo, se estará a lo siguiente:

"a). Se aplicará a la parte proporcional del impuesto determinado que corresponda al valor de suelo y construcción del uso que sea objeto de dicha reducción, y



"b). Para determinar el porcentaje de reducción previsto en la fracción II de este artículo, se tomará como referencia el valor total del inmueble de que se trate.

"Las reducciones no serán aplicables a aquellos bienes inmuebles en los que se encuentren instalados o fijados anuncios con publicidad exterior, en los términos de lo dispuesto por la normatividad de la materia, con excepción de aquellos que cuenten con anuncios denominativos."

Ahora bien, para calcular el impuesto bimestral conforme a la tabla citada, se ubicará el inmueble de acuerdo a su valor catastral, entre los límites inferior y superior que le corresponda, realizando las siguientes operaciones:¹¹

Valor Catastral del Inmueble

Menos "Límite Inferior del Valor Catastral del Inmueble" del rango que le corresponda

El resultado se multiplica por el "**Porcentaje para Aplicarse sobre el Excedente del Límite Inferior**", señalado en el mismo renglón que le corresponda.

Al resultado se suma la "**Cuota Fija**" señalada en el mismo renglón y así obtendrá el impuesto bimestral.

Además, tratándose de inmuebles de uso habitacional se otorgan algunas reducciones del impuesto a cargo, por ejemplo a los contribuyentes que se ubiquen en los cuatro primeros rangos de la tabla transcrita (A al D), pagarán conforme a una cuota fija menor que la establecida en la misma.

Época de pago del impuesto.

Finalmente, entre las particularidades a destacar del tributo en estudio tenemos que si bien su época de pago es bimestral, cuando los contribuyentes

¹¹ Cálculo consultable en la página web de la Secretaría de Finanzas de la Ciudad de México https://data.finanzas.cdmx.gob.mx/tesoreria/Predial/inmuebles_habitacionales.html



cumplan con la obligación de pagar el impuesto predial en forma anticipada, tendrán derecho a una reducción del 8 % (ocho por ciento), cuando se efectúe el pago de los seis bimestres en el mes de enero del año que se cubra; y de 5 % (cinco por ciento), si el pago de los seis bimestres se realiza en el mes de febrero del año de que se trate.

SEXTO.—**Estudio de fondo.** Por cuestión de método los argumentos expuestos en los conceptos de invalidez serán estudiados de forma diversa a la planteada por los accionantes y de forma general, atendiendo a la violación constitucional que refieran.

I. VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE LEGALIDAD TRIBUTARIA Y SEGURIDAD JURÍDICA. (Primer y segundo conceptos de invalidez).

I.1. Análisis del argumento en el sentido de que el artículo vigésimo tercero transitorio, Apartado "normas de aplicación para avalúos catastrales", numeral 2, transgrede el principio de legalidad tributaria y seguridad jurídica, en virtud de que el porcentaje de reducción sobre el valor de las construcciones en los inmuebles se disminuyó del 1.0 % (uno por ciento) que estuvo vigente hasta el ejercicio de dos mil dieciséis al 0.8 % (punto ocho por ciento) establecido en el decreto impugnado, sin que en la exposición de motivos se fundara y motivara esa disminución.

Para atender la violación constitucional que se hace valer, es conveniente resaltar en primer término que el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone que es obligación de los mexicanos "**contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.**"

Del precepto constitucional en comento derivan los principios que rigen en materia tributaria, a saber:

- a) El Estado tiene la obligación de destinar las contribuciones al gasto público de la Federación, Estados, Distrito Federal y Municipios.
- b) Las contribuciones deben ser proporcionales y equitativas.



c) Las contribuciones deben estar establecidas en una ley.

En relación con el **principio tributario de legalidad**, que se ha precisado en el inciso c) que antecede, este Tribunal Pleno al interpretar su alcance, ha determinado que consiste en que los tributos sean establecidos mediante un acto legislativo, es decir, que provenga del órgano que tiene atribuida la función de crear leyes (aspecto formal) y en que los elementos esenciales de aquéllos tales como el sujeto, objeto, base, tasa o tarifa y época de pago, también se encuentren consignados en la ley (aspecto material); todo ello con la finalidad de proporcionar seguridad jurídica al contribuyente en el momento de cumplir sus obligaciones y evitar cualquier arbitrariedad por parte de las autoridades hacendarias en la determinación y cobro respectivos, según se advierte de las tesis de jurisprudencia que se leen bajo los rubros: "IMPUESTOS, PRINCIPIO DE LEGALIDAD QUE EN MATERIA DE, CONSAGRA LA CONSTITUCIÓN FEDERAL."¹² e "IMPUESTOS, ELEMENTOS ESENCIALES DE LOS. DEBEN ESTAR CONSIGNADOS EXPRESAMENTE EN LA LEY."¹³

En ese contexto, atendiendo a la finalidad de la garantía de seguridad jurídica que se tutela en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, a través del principio de legalidad tributaria, la observancia de éste tiene lugar cuando se establecen en un acto material y formalmente legislativo todos aquellos elementos que sirven de base para realizar el cálculo de una contribución, fijándolos con la precisión necesaria que, por una parte, impida un comportamiento arbitrario o caprichoso de las autoridades que directa o indirectamente participen en su determinación, así como en su recaudación y, por otra, generen al gobernado certidumbre sobre qué hecho, acto o circunstancia se encuentra gravado, cuál será la base del tributo, qué tasa o tarifa debe aplicarse, cuándo se realizará el pago respectivo y, en fin, todo aquello que le permita conocer con certeza qué cargos tributarios le corresponden en virtud de la situación jurídica en que se encuentra.

¹² Séptima Época. Instancia: Pleno. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*. Volúmenes 91-96, Primera parte. Página: 173.

¹³ Séptima Época. Instancia: Pleno. Fuente: *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación de 1995*. Tomo I, Parte SCJN. Tesis: 162. Página: 165.



En la especie, como quedó precisado en el considerando anterior, en el Código Fiscal del Distrito Federal, reformado el veintinueve de diciembre de dos mil dieciséis se establecen todos los elementos esenciales del impuesto predial, sujeto, objeto, base gravable, tarifa y época de pago.

En efecto, el porcentaje de depreciación a que se refieren los promoventes incide en la base gravable, que tiene un carácter esencial como elemento del tributo dado el papel que desempeña en la cuantificación del hecho imponible en concreto y de la obligación tributaria en general, de ahí que constituye un elemento al que hay que predicar las exigencias del principio de legalidad en materia tributaria, esto es, debe ser regulado por una ley expedida por el órgano legislativo facultado para ello.

Tal como se explicó en el considerando quinto, la base gravable del impuesto predial la constituye el valor catastral de los inmuebles, el cual se puede determinar mediante la práctica de un avalúo directo o bien, por la aplicación de los valores unitarios del suelo, de sus construcciones, elementos esenciales u obras complementarias que se emiten por la propia Asamblea Legislativa del Distrito Federal, de conformidad con el artículo 129 del Código Fiscal en análisis.

Es importante resaltar que el valor catastral forma parte de una base registral relacionada con el valor de los inmuebles asentados en el territorio del Distrito Federal, dicho valor se puede determinar utilizando diversos procedimientos, pero en todo caso se integra por la conjunción del **valor del suelo, construcciones adheridas a él e instalaciones accesorias**, de ahí que los elementos que se toman en consideración para determinar cualquiera de dichos valores incide en la base gravable del impuesto.

Así pues, el factor de reducción de referencia incide en el cálculo del **valor de las construcciones**, cuando se aplique la tabla de valores unitarios de las mismas, conforme a las normas de aplicación contenidas en el artículo vigésimo tercero transitorio del decreto impugnado, que señala que para determinar el valor de una construcción, se clasificará el inmueble en el **tipo** y **clase** que le correspondan, el primero se refiere al uso del inmueble y al número de niveles o pisos que tenga la casa o el edificio donde se encuentre el departamento y el segundo, a las características propias de sus espacios, servicios, estructuras y acabados.



Con ese tipo y clase se tomará el valor unitario de la construcción, establecidos en la tabla de valores unitarios de las construcciones y se multiplicará por los metros cuadrados de la construcción, con lo que se obtendrá el valor de la edificación.

A ese valor se le aplicará una reducción, según el número de años transcurridos desde que se terminó la construcción o desde la última remodelación que hubiere afectado a por lo menos un treinta por ciento de la superficie construida considerando todas las plantas del inmueble, al respecto el numeral 2 de las citadas normas de aplicación, son claras en señalar:

- a) Que dicha reducción aplicará, en razón del 0.8 % (punto ocho por ciento) por cada año transcurrido.
- b) Que la reducción aplica únicamente a construcciones cubiertas o techadas.
- c) Que en ningún caso se descontará más del 40 % (cuarenta por ciento).

Derivado de lo anterior, es un hecho inconcuso que el vigésimo tercero transitorio mencionado, establece con meridiana claridad la forma en que debe aplicarse la reducción antes citada, por lo que, no deja margen a la arbitrariedad de la autoridad para determinar la base gravable del impuesto.

Asimismo, el argumento en estudio resulta **infundado**, en primer término, porque el hecho de que el porcentaje de reducción sobre el valor de las construcciones en los inmuebles se disminuyera del 1 % (*uno por ciento*) al 0.8 % (*cero punto ocho por ciento*) sin expresarse las razones para ello, no podría constituir una transgresión al principio de legalidad tributaria conforme a las consideraciones antes sustentadas; empero, la ausencia de motivación en la exposición de motivos, de las razones por las que se disminuyó el porcentaje de reducción referido no conlleva tampoco una violación a los principios de legalidad y seguridad jurídica, previstos en el artículo 16 de nuestra Carta Magna.

En efecto, este Tribunal Pleno ha establecido que por fundamentación y motivación de un acto legislativo, se debe entender la circunstancia de que el Congreso que expide la ley, constitucionalmente esté facultado para ello, ya que



estos requisitos, en tratándose de actos legislativos, se satisfacen cuando aquél actúa dentro de los límites de las atribuciones que la Constitución correspondiente le confiere (fundamentación), y cuando las leyes que emite se refieren a relaciones sociales que reclaman ser jurídicamente reguladas (motivación); sin que esto implique que todas y cada una de las disposiciones que integran estos ordenamientos deben ser necesariamente materia de una motivación específica.¹⁴

De ahí que, por lo que ve a la fundamentación, tenemos que la iniciativa de reforma al Código Fiscal fue presentada por el jefe de Gobierno del Distrito Federal y discutida y aprobada por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en ejercicio de las facultades que nuestra Carta Magna les confiere.

En efecto, de lo dispuesto por el artículo 122, Base A, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se advierte:¹⁵

1. La Ciudad de México es una entidad federativa que goza de autonomía en todo lo concerniente a su régimen interior y a su organización política y administrativa.

2. El gobierno de la Ciudad de México está a cargo de sus Poderes Locales, en los términos establecidos en la Constitución Política de la Ciudad de México, la cual se ajustará a lo dispuesto en la Constitución Federal.

3. Corresponde a la Legislatura de la Ciudad de México la aprobación anual del presupuesto de egresos correspondiente. Al señalar las remuneraciones de

¹⁴ Tesis sin número, de la Séptima Época, Tribunal Pleno, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación*, Volúmenes 181-186, Primera Parte, página: 239, de rubro: "FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD LEGISLATIVA."

¹⁵ Texto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintinueve de enero de dos mil dieciséis, cuyos transitorios prevén en la parte que interesa resaltar:

"ARTÍCULO PRIMERO. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, salvo disposición en contrario conforme a lo establecido en los artículos transitorios siguientes."

"ARTÍCULO SEGUNDO. Las normas de esta Constitución y los ordenamientos legales aplicables al Distrito Federal que se encuentren vigentes a la entrada en vigor del presente decreto, continuarán aplicándose hasta que inicie la vigencia de aquellos que lo sustituyan."



servidores públicos deberán sujetarse a las bases previstas en el artículo 127 de esta Constitución.

4. Las leyes federales no limitarán la facultad de la Ciudad de México para establecer las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles y las derivadas de la prestación de servicios públicos a su cargo, ni concederán exenciones en relación con las mismas.

5. Las leyes de la Ciudad de México no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones.

6. Sólo estarán exentos los bienes del dominio público de la Federación, de las entidades federativas o de los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para propósitos distintos a los de su objeto público.

7. Corresponde al jefe de Gobierno de la Ciudad de México proponer al Poder Legislativo Local las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

Ahora bien, la Constitución Política de la Ciudad de México, a la que hace referencia la Constitución Federal, fue publicada el veintinueve de enero de dos mil dieciséis en el Diario Oficial de la Federación, sin embargo en sus artículos primero y trigésimo transitorios,¹⁶ se establece que entrará en vigor el diecisiete de septiembre de dos mil dieciocho, en tanto, se seguirán aplicando las

¹⁶ "PRIMERO. La Constitución Política de la Ciudad de México entrará en vigor el 17 de septiembre de 2018, excepto por lo que hace a la materia electoral, que estará vigente a partir del día siguiente al de su publicación, y a los supuestos expresamente establecidos en los artículos transitorios siguientes."

"TRIGÉSIMO. Las normas del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y los ordenamientos legales aplicables a la entidad federativa que se encuentren vigentes a la entrada en vigor de esta Constitución, continuarán aplicándose hasta que inicie la vigencia de aquellos que los sustituyan, siempre que no contravengan lo establecido en ésta."



normas del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y los ordenamientos legales aplicables a la entidad federativa que se encuentren vigentes hasta dicha fecha.

De ahí que, resulta pertinente para la resolución del presente asunto, considerar lo establecido en el artículo 42, fracciones II, IX y XI, así como el diverso 67, fracciones I, II y XII, del citado Estatuto, referente a las facultades de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y del titular de la Jefatura de Gobierno:

1. Facultades de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal:

a. Examinar, discutir y aprobar anualmente la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, aprobando primero las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto.

b. Las leyes federales no limitarán la facultad del Distrito Federal para establecer contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles incluyendo tasas adicionales, ni sobre los servicios públicos a su cargo.

c. Tampoco considerarán a personas como no sujetos de contribuciones ni establecerán exenciones, subsidios o regímenes fiscales especiales en favor de personas físicas y morales ni de instituciones oficiales o privadas en relación con dichas contribuciones.

d. Las leyes del Distrito Federal no establecerán exenciones o subsidios respecto a las mencionadas contribuciones en favor de personas físicas o morales ni de instituciones oficiales o privadas.

e. Expedir las disposiciones legales para organizar la hacienda pública, la contaduría mayor y el presupuesto, la contabilidad y el gasto público del Distrito Federal.

f. Legislar en materia de administración pública local, su régimen interno y de procedimientos administrativos.

2. Facultades y obligaciones del jefe de Gobierno del Distrito Federal:



- a. Iniciar leyes y decretos ante la Asamblea Legislativa.
- b. Promulgar, publicar y ejecutar las leyes y decretos que expida la Asamblea Legislativa, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia, mediante la expedición de reglamentos, decretos y acuerdos.
- c. Presentar a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal a más tardar el día treinta de noviembre, la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos para el año inmediato siguiente, o hasta el día veinte de diciembre, cuando inicie su encargo en dicho mes.

Derivado de lo anterior, puede advertirse que tanto el jefe de Gobierno como la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, al proponer y aprobar las reformas legislativas contenidas en el decreto impugnado, actuaron en el ámbito de sus facultades constitucionales respectivas.

Asimismo, por lo que hace a la motivación de los actos legislativos, este Alto Tribunal ha sustentado que puede ser de dos tipos: reforzada y ordinaria. La reforzada se actualiza cuando se emiten ciertos actos o normas en los que puede llegarse a afectar algún derecho fundamental u otro bien relevante desde el punto de vista constitucional, y tratándose de las reformas legislativas esa exigencia se despliega cuando se detecta alguna "categoría sospechosa"; mientras que la ordinaria se presenta cuando no está en juego alguna de esas categorías, es decir, cuando el acto o la norma de que se trate no tiene que pasar por una ponderación específica de las circunstancias concretas del caso, porque no subyace algún tipo de riesgo de merma de algún derecho fundamental o bien constitucionalmente análogo.

En atención a esa diferenciación, el Pleno de este Alto Tribunal sostuvo que en determinados campos –como el económico, el de la organización administrativa del Estado y, en general, en donde no existe la posibilidad de disminuir o excluir algún derecho fundamental– un control muy estricto llevaría al juzgador constitucional a sustituir la función de los legisladores a quienes corresponde analizar si ese tipo de políticas son las mejores o resultan necesarias, por lo que



su análisis debe ser poco estricto con el fin de no vulnerar la libertad política del legislador.¹⁷

En todo caso, las razones contenidas en los dictámenes legislativos deben justificar, en términos generales, la necesidad de emitir o reformar el ordenamiento correspondiente, sin tener que hacerlo respecto del texto de todos y cada uno de los artículos, lo que se corrobora con el hecho de que el propio dictamen debe concluir con proposiciones claras y sencillas, siendo la discusión donde se podrá hacer el análisis particular de los preceptos relativos.

Luego, si se toma en cuenta que el legislador puede definir en cada época qué contribuciones son necesarias para cubrir el gasto público, de acuerdo con las circunstancias sociales y económicas que prevalecen en cada época, así como a las responsabilidades que el Estado va asumiendo en la prestación de los servicios públicos, entonces, es evidente que tratándose de leyes tributarias, la motivación está inmersa en el propio fin que persigue la contribución que es destinarla a cubrir el gasto público en beneficio de la colectividad, de ahí que el legislador no esté obligado a razonar o explicar en el proceso legislativo respectivo, el porqué se crea la prestación patrimonial pública, al existir, adicionalmente, el deber de contribuir para tales gastos.

Sirve de apoyo a la consideración que antecede, por los motivos que la informan, la tesis 2a. LXXV/2005 sustentada por esta Segunda Sala que lleva por rubro: "RENTA. EL PROCESO LEGISLATIVO QUE CULMINÓ CON EL TÍTULO IV, CAPÍTULO VI, DENOMINADO 'DE LOS INGRESOS POR INTERESES' DE LA LEY RELATIVA, NO TRANSGREDE LA GARANTÍA DE LEGALIDAD PREVISTA EN EL ARTÍCULO 16, PÁRRAFO PRIMERO, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL (LEGISLACIÓN VIGENTE EN 2003)."¹⁸

¹⁷ Jurisprudencia P./J. 120/2009, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, diciembre de 2009, página 1255, de rubro y texto siguiente: "MOTIVACIÓN LEGISLATIVA. CLASES, CONCEPTO Y CARACTERÍSTICAS."

¹⁸ TEXTO: "La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido reiteradamente el criterio de que cualquier autoridad está obligada a cumplir con los requisitos de fundamentación y motivación previstos en dicho dispositivo constitucional, pero tratándose de los actos legislativos, aquéllos se satisfacen si las autoridades encargadas de su formación actúan dentro de los límites de las facultades que la Ley Fundamental les confiere (fundamentación), y que las leyes que expidan se refieran



En este orden de ideas, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal no estaba obligada a expresar en el proceso legislativo los motivos específicos para disminuir el porcentaje de reducción en el valor de las construcciones del 1 % (uno por ciento) al 0.8 % (punto ocho por ciento), aun cuando dicho porcentaje trascienda a la determinación de la base gravable del impuesto, sobre todo si se toma en cuenta que la atribución constitucional de expedir leyes y crear tributos, es una manifestación directa del mandato conferido a los representantes populares, con el objeto de cumplir fines esenciales del Estado que, si bien debe observar las reglas del procedimiento legislativo y respetar las prerrogativas de los gobernados, no llega al extremo de explicar o justificar a plenitud la imposición de la prestación patrimonial ni su configuración, en los términos que consigna la propia Constitución para este tipo de prestaciones; bastando en ese sentido, la voluntad del órgano legislativo y un desarrollo parlamentario que permita a sus integrantes deliberar sobre la conveniencia de su establecimiento o modificación.¹⁹

En esta línea de pensamiento, también debe desestimarse lo alegado por los promoventes, en el sentido de que existe una variación o diferencia en la tasa contenida en el artículo vigésimo tercero transitorio de la iniciativa enviada por el Ejecutivo Local (1 %) y el diverso vigésimo tercero transitorio contenido en el

a relaciones sociales que requieran ser jurídicamente reguladas (motivación), sin que implique, en modo alguno, que todas y cada una de las normas que integren un cierto ordenamiento sean necesariamente materia de motivación particular. En congruencia con las anteriores generalidades, el proceso legislativo que culminó con la actual Ley del Impuesto sobre la Renta, en especial, su título IV, capítulo VI, denominado 'De los ingresos por intereses', no transgrede la garantía de legalidad, pues los artículos 31, fracción IV, 71, 72, 73, fracciones VII y XXIX, y 74, fracción IV, de la Ley Suprema, autorizan al Congreso de la Unión para imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto, las cuales dimanen de la expresión de su potestad tributaria; además, el requisito de motivar tratándose de este tipo de actos legislativos de índole tributaria se satisface al estar inmersa en los mismos fines que sigue la contribución relativos a destinarla a cubrir el gasto público en beneficio de la colectividad, de ahí que los órganos encargados de imponerla no estén obligados a razonar, explicar o justificar el proceso legislativo respectivo." Novena Época. Instancia: Segunda Sala. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo XXII, julio de 2005, página: 505.

¹⁹ Resulta aplicable, por analogía, el criterio sostenido en la jurisprudencia 2a./J. 234/2009, emitida por la Segunda Sala, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, enero de 2010, página. 307, de rubro: "PREDIAL. LAS MATRICES DE CARACTERÍSTICAS Y DE PUNTOS, ASÍ COMO LAS TABLAS DE PUNTOS, PREVISTAS EN EL ARTÍCULO SEGUNDO DEL DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DEL CÓDIGO FINANCIERO DEL DISTRITO FEDERAL, PUBLICADO EL 27 DE DICIEMBRE DE 2007, NO VIOLAN LA GARANTÍA DE LEGALIDAD."



dictamen emitido por las Comisiones y posteriormente aprobado por el Pleno de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (0.8 %), sin que en el referido dictamen se funde y motive la razón de dicha disminución de la tasa, pues esa sola circunstancia es insuficiente para estimar que dicho decreto es inconstitucional, dado que este Alto Tribunal sostiene que las exposiciones de motivos no condicionan en modo alguno la facultad del legislador para crear o modificar una ley, de ahí que pueda apartarse de las razones o motivos considerados en la iniciativa y modificar los textos propuestos, aun cuando éstos tengan un efecto o alcance distinto al expresado por el autor de tal iniciativa. Así deriva de la jurisprudencia P./J. 15/1992 del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que se lee bajo el rubro: "LEYES. NO SON INCONSTITUCIONALES PORQUE SE APARTEN DE LA EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DE LAS INICIATIVAS QUE LES DAN ORIGEN."²⁰

En tales términos, el acto legislativo por virtud del cual se modificó uno de los elementos para determinar la base gravable del impuesto predial del Distrito Federal no transgrede los principios de fundamentación ni motivación previstos en el artículo 16 de la Constitución Federal.

Aunado a ello, lo anterior, tampoco es violatorio del principio de seguridad jurídica pues dicho principio es respetado cuando las normas que facultan a las autoridades administrativas para actuar en determinado sentido, encauzan el ámbito de esa actuación a fin de que el gobernado conozca cuál será la consecuencia jurídica de los actos que realice y que el actuar de la respectiva autoridad se encuentre limitado y acotado, de tal manera que la posible afectación a la esfera jurídica de los gobernados, no resulte caprichosa o arbitraria; sino en todo caso justificada por las circunstancias jurídicas que confluyan en cada situación atendida por la autoridad.

Por lo que, si como se explicó con antelación, la forma y términos en que debe aplicarse la reducción de referencia al calcular el valor de las construcciones –conforme a la tabla de valores unitarios de las mismas–, se encuentra expresamente consignada en un acto formal y materialmente legislativo, como lo es

²⁰ Octava Época. Instancia: Pleno. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Número 52, abril de 1992, página: 11.



el vigésimo tercero transitorio del decreto impugnado, sin que deje margen a la arbitrariedad de la autoridad administrativa para determinar este elemento que integra la base gravable del impuesto, es claro que **no transgrede el principio de seguridad jurídica**, aun cuando en el proceso legislativo de donde deriva, no se hayan expresado las razones para prever un porcentaje de reducción del 0.8 % (punto ocho por ciento), en lugar del 1 % (uno por ciento) que previo a la reforma, preveían las normas relativas.

I.2. Análisis del argumento en el sentido de que el artículo 130, fracción I, del Código Fiscal en análisis, transgrede el principio de legalidad tributaria, toda vez que el legislador no aplicó correctamente el procedimiento establecido en el artículo 18 del mismo ordenamiento, pues con base en el numeral 8 de la Ley de Ingresos de la Ciudad de México, las cuotas y tarifas de las contribuciones, las multas, valores y, en general, las cantidades establecidas en dicho código tributario, vigentes en dos mil dieciséis, debieron actualizarse a partir del uno de enero de dos mil diecisiete, con el factor de depreciación de tres punto noventa y nueve por ciento (3.99 %).

El alegato de los promoventes refiere, esencialmente, que los valores que definen los **rangos de tributación** en su límite inferior y superior de la tarifa bimestral para el cálculo del impuesto predial, no se ajustaron para atender la evolución de la inflación, esto es, no se elevaron conforme al factor de tres punto noventa y nueve por ciento, incumpliendo con dicha actualización y provocando con ello aumentos al impuesto predial muy superiores al factor de mérito.

Al respecto, cabe señalar que el motivo de invalidez señalado pretende demostrar la transgresión al principio de legalidad, de la tarifa prevista en el artículo 130, fracción I, del Código Fiscal del Distrito Federal, a partir de la inobservancia de otras normas ordinarias, como lo son el diverso 18 del mismo ordenamiento y el 8 de la Ley de Ingresos de la Ciudad de México, lo cual no es factible, pues la inconstitucionalidad de una norma depende únicamente de su contradicción con la Constitución Federal.²¹

²¹ Sirve de apoyo el criterio sustentado por este Tribunal Pleno en la tesis 325, localizable en el *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación* de 2011, con el número de registro 1005123, de rubro y texto siguientes: "CONTRIBUCIONES. LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY QUE LAS



Sin que obste a lo anterior, el hecho de que este Alto Tribunal, al resolver la contradicción de tesis 549/2012, haya sostenido que la antinomia entre normas del mismo rango puede generar una violación al principio de seguridad jurídica; pues en el caso, no se advierte que las normas impugnadas sean contradictorias.

En efecto, la existencia de incongruencias entre normas se comprueba cuando se descubre que un mismo hecho ha sido objeto de una regulación contradictoria, aunque para sostener ello, no basta, naturalmente, que cada una le atribuya consecuencias jurídicas distintas a un mismo supuesto, pues la simple discrepancia de sus partes dispositivas no implica contradicción.

Esto, pues el encargado de aplicar normas abstractas a situaciones particulares sólo se enfrenta a una contradicción auténtica cuando el conflicto entre la prohibición y el facultamiento condiciona la absoluta incompatibilidad de la norma que prohíbe y la que faculta, o lo que es igual, cuando, en virtud de tal incompatibilidad, la aplicación simultánea de esos preceptos resulta imposible.

Conforme a ello debe tenerse presente que el artículo 18 del Código Fiscal²² en análisis prevé que las cuotas y las tarifas de las contribuciones, entre otras, vigentes en el mes de diciembre de cada año, se actualizarán a partir del primero de enero del año siguiente, con el factor que al efecto se establezca en la ley de ingresos.

En ese sentido, la Ley de Ingresos de la Ciudad de México para dos mil diecisiete estableció en su artículo 8,²³ que dichas cuotas y tarifas se incremen-

ESTABLECE NO DEPENDE DE SU CONTRADICCIÓN CON ORDENAMIENTOS SECUNDARIOS O PACTOS ECONÓMICOS. La inconstitucionalidad de la ley que establece un gravamen no puede fundarse en el hecho de que éste contrarie el espíritu de leyes de carácter secundario o pactos económicos, sino en la demostración de que resulta violatorio de algún precepto de la Constitución Federal."

²² "Artículo 18. Las cuotas y las tarifas de las contribuciones, las multas, valores y, en general, las cantidades que en su caso se establecen en este código, vigentes en el mes de diciembre de cada año, se actualizarán a partir del primero de enero del año siguiente con el factor que al efecto se establezca en la Ley de Ingresos."

²³ "Artículo 8. Las cuotas y tarifas de las contribuciones y multas que estén vigentes en el Código Fiscal del Distrito Federal en diciembre del 2016, se incrementarán en 3.99 por ciento, salvo cuando los ajustes requieran ser distintos debido a la conveniencia o necesidad de redondear cantidades monetarias, asociada a la imposibilidad o dificultad de nominar los pagos en cantidades que resulten prácticas para su pago, a partir de una determinada base."



tarían en 3.99 % (tres punto noventa y nueve por ciento), salvo cuando los ajustes requieran ser distintos debido a la conveniencia o necesidad de redondear cantidades monetarias, asociada a la imposibilidad o dificultad de nominar los pagos en cantidades que resulten prácticas para su pago, a partir de una determinada base.

Finalmente el artículo 130, fracción I, del Código Fiscal del Distrito Federal, tal como se explicó previamente, establece la tarifa bimestral a aplicar en el impuesto predial.

Derivado de ello, se advierte que las normas de referencia no son contradictorias entre sí, toda vez que si bien los tres preceptos regulan la forma en que se actualizarán las cuotas y tarifas de las contribuciones, entre otras, cada año calendario, lo cierto es que su aplicación conjunta no genera un conflicto entre las mismas y las consecuencias jurídicas que originen.

En efecto, el Código Fiscal en estudio establece que dichas cuotas y tarifas se deben actualizar cada año, conforme al factor que se indique en la Ley de Ingresos *–la cual estableció para dos mil diecisiete el factor inflacionario (3.99 %)–*, mientras que el 130, fracción I, en específico, establece la tarifa bimestral para el impuesto predial, misma que se deberá ajustar conforme a ello, en su actualización.

Esto es, la aplicación de las normas es conjunta, pero en ningún momento se genera una contradicción o antinomia entre las mismas, que conlleve por ello una transgresión al principio de seguridad jurídica.

De ahí que, como se afirmó, la cuestión aducida por los promoventes se refiere, en todo caso, a la inobservancia de dichas normas y no a evidenciar un vicio de inconstitucionalidad de las mismas.

II. Principio de irretroactividad de la ley (Cuarto concepto de invalidez).

Respecto del principio de irretroactividad de la ley, los accionantes alegan, esencialmente, que el artículo vigésimo tercero transitorio del decreto impugnado,



prevé una modificación del contenido que venía aplicando el contribuyente en los últimos años respecto de la depreciación de la construcción, pues hasta el dos mil dieciséis, el factor que podría aplicar ascendía al 1 % (uno por ciento), pudiendo depreciar hasta el 40 % (cuarenta por ciento) del valor del inmueble, lo que implica la generación de un derecho dentro de la esfera jurídica de los gobernados, que les permitía planear y prever gastos hasta un plazo de cuarenta años de distancia (al uno por ciento anual), lo cual cambió al reducir dicho factor al 0.8 % (punto ocho por ciento); sin embargo, señalan que no se pretende declarar inválido el factor reformado, sino sólo que no se aplique hacia el pasado, sino que respete las valuaciones, valoraciones y montos gravables en dos mil dieciséis y anteriores.

En principio conviene aclarar que el porcentaje de "*depreciación*" a que aluden los promoventes se refiere a la reducción del valor de construcción otorgada por el vigésimo tercero transitorio del decreto impugnado, en las normas de aplicación de las tablas de valores unitarios, a efecto de determinar un elemento de la base gravable del impuesto predial y atiende al demérito que sufren las construcciones por su estado de conservación, por lo que los accionantes incorrectamente lo denominan factor de depreciación.

Ahora bien, a fin de dar respuesta al concepto de invalidez respectivo, cabe recordar que este Alto Tribunal ha sostenido que la irretroactividad que prohíbe el artículo 14 constitucional, se encuentra referida tanto al legislador, por cuanto a la expedición de leyes, así como a las autoridades que las aplican a un caso determinado y para determinar si existe o no retroactividad, conforme a la **teoría de los derechos adquiridos** debe distinguirse entre dos conceptos, a saber, el de **derecho adquirido** que lo define como *aquel que implica la introducción de un bien, una facultad o un provecho al patrimonio de una persona, a su dominio o a su haber jurídico* y el de **expectativa de derecho**, el cual ha sido definido como *la pretensión o esperanza de que se realice una situación determinada que va a generar con posterioridad un derecho*; es decir, mientras que el derecho adquirido constituye una realidad, la expectativa de derecho corresponde a algo que en el mundo fáctico no se ha materializado. Por consiguiente, sostiene que si una ley o acto concreto de aplicación no afecta derechos adquiridos sino simples



expectativas de derecho, no se viola la garantía de irretroactividad de las leyes prevista en el artículo 14 de la Constitución Federal.²⁴

Lo anterior implica que una ley es retroactiva cuando trata de modificar o destruir en perjuicio de una persona los derechos que adquirió bajo la vigencia de la ley anterior, toda vez que éstos ya entraron en el patrimonio o en la esfera jurídica del gobernado, y no cuando se aplica a meras expectativas de derecho.

Sin embargo, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que cuando el Congreso de la Unión, en ejercicio de la potestad tributaria que la Constitución Federal le confiere, determina anualmente las contribuciones del ejercicio fiscal correspondiente y las incrementa hacia el futuro, no afecta situaciones anteriores y no se actualiza una violación al principio de irretroactividad, pues no se tiene el derecho adquirido a pagar siempre sobre una misma base o tasa, ya que contribuir al gasto público es una obligación de los mexicanos, consagrada en el artículo 31, fracción IV, constitucional, y no un bien que ingrese al patrimonio.²⁵

Dicho criterio resulta aplicable en la especie, pues como quedó asentado previamente, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal posee atribuciones constitucionales para emitir las normas impugnadas, a fin de proveer a los gastos públicos, sin que frente a ello se pueda argumentar que los gobernados poseen

²⁴ Corroborar lo anterior la tesis 2a. LXXXVIII/2001, de la Novena Época, sustentada por la Segunda Sala, cuyo criterio se comparte, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIII, junio de 2001, página 306, de rubro: "IRRETROACTIVIDAD DE LAS LEYES. NO SE VIOLA ESA GARANTÍA CONSTITUCIONAL CUANDO LAS LEYES O ACTOS CONCRETOS DE APLICACIÓN SÓLO AFECTAN SIMPLES EXPECTATIVAS DE DERECHO, Y NO DERECHOS ADQUIRIDOS."

²⁵ Jurisprudencia P./J. 105/99 del Tribunal Pleno, Novena Época, registro digital: 192855, materias: constitucional y administrativa, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo X, correspondiente a noviembre de 1999, página 27, de rubro: "CONTRIBUCIONES. LAS LEYES QUE LAS INCREMENTAN NO VIOLAN LA GARANTÍA DE IRRETROACTIVIDAD." y tesis aislada 1a. CCXVIII/2011 (9a.) de la Primera Sala, Décima Época, registro: 160628, materia: constitucional, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro II, Tomo 1, correspondiente a noviembre de 2011, página 213, de rubro: "VALOR AGREGADO. EL HECHO DE QUE SE HUBIERAN INCREMENTADO LAS TASAS DEL IMPUESTO RELATIVO, EN UN PUNTO PORCENTUAL, NO TRANSGREDE LA GARANTÍA DE IRRETROACTIVIDAD DE LA LEY (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1o. DE ENERO DE 2010)."



un derecho adquirido de tributar en los mismos términos indefinidamente, pues dicha condición no es un bien que ingrese al patrimonio de los contribuyentes.

De ahí que, el concepto de invalidez relativo es **infundado**, pues el utilizar el mismo porcentaje de reducción para disminuir el valor de la construcción y con ello, calcular la base gravable del impuesto predial no constituye un derecho adquirido por los causantes de dicho impuesto.

Considerar lo contrario implicaría desconocer, por una parte, que el sistema tributario constituye un instrumento privilegiado para alcanzar metas de política fiscal y económica (igualdad, redistribución de la renta, solidaridad, entre otros) y, por otra, no considerar que al hablar de política económica y fiscal, indudablemente se hace alusión a una realidad en permanente transformación, circunstancia que no se actualiza con la misma intensidad en las normas relativas al derecho privado, motivo que determina la extraordinaria variabilidad de las normas fiscales, misma que responde a las necesidades de una constante adecuación de los recursos económicos a las finalidades estatales que se pretenden conseguir.

PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD TRIBUTARIA

Previo al estudio de los argumentos en los que se advierte la intención de hacer valer la transgresión a los principios de justicia fiscal, conviene precisar que este Tribunal Pleno, al resolver la acción de inconstitucionalidad 40/2013 y su acumulada 5/2014, sostuvo que el diseño del sistema tributario, a nivel de leyes, pertenece al ámbito de facultades legislativas y que, como tal, lleva aparejado un margen de configuración política –amplio, mas no ilimitado–, reconocido a los representantes de los ciudadanos para establecer el régimen legal del tributo.

Es así que el cumplimiento de la exigencia constitucional requiere de un mínimo y no de un máximo de justificación, sin exigirle al legislador que dentro de los medios disponibles justifique cuál de todos ellos cumple con todos los grados (cuantitativo, cualitativo y de probabilidad) o niveles de intensidad (eficacia,



rapidez, plenitud y seguridad), sino únicamente determinar si el medio elegido es idóneo.²⁶

Estableció que ello es así, porque la fuerza normativa del principio democrático y del principio de separación de poderes tiene como consecuencia obvia que los otros órganos del Estado –y entre ellos, el juzgador constitucional– deben respetar la libertad de configuración con que cuentan el Congreso y el Ejecutivo, en el marco de sus atribuciones.

De ahí que, la intensidad del escrutinio constitucional en materias relacionadas con la política económica y tributaria, a la luz de los principios democrático y de división de poderes, no es de carácter estricto, sino flexible o laxo, en razón de que el legislador cuenta con una amplia libertad en la configuración normativa del sistema tributario sustantivo y adjetivo.

Ello, pues en tales esferas, un control muy estricto llevaría al Juez constitucional a sustituir la competencia legislativa del Congreso –o la extraordinaria que puede corresponder al Ejecutivo–, pues no es función del Poder Judicial Federal, sino de los órganos políticos, entrar y analizar si esas clasificaciones económicas son las mejores o si éstas resultan necesarias.²⁷

Asimismo, respecto de los principios de justicia fiscal tutelados por el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, este Alto Tribunal estableció que la condición para la aplicación de los mismos se encuentra en el principio de generalidad, que sostiene que un sistema

²⁶ Jurisprudencia (sic) 1a. LIII/2012 (10a.) de la Primera Sala, Décima Época, registro digital: 2000683, materias: administrativa y constitucional, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo 1, Libro VII, correspondiente a abril de 2012, página 882, cuyo rubro es el siguiente: "TEST DE PROPORCIONALIDAD DE LAS LEYES FISCALES. EN ATENCIÓN A LA INTENSIDAD DEL CONTROL CONSTITUCIONAL DE LAS MISMAS, SU APLICACIÓN POR PARTE DE LA SUPREMA CORTE REQUIERE DE UN MÍNIMO Y NO DE UN MÁXIMO DE JUSTIFICACIÓN DE LOS ELEMENTOS QUE LO CONFORMAN."

²⁷ Jurisprudencia 1a./J. 84/2006 de la Primera Sala, Novena Época, registro digital: 173957, materia: constitucional, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIV, correspondiente a noviembre de 2006, página 29, cuyo rubro es el siguiente: "ANÁLISIS CONSTITUCIONAL. SU INTENSIDAD A LA LUZ DE LOS PRINCIPIOS DEMOCRÁTICO Y DE DIVISIÓN DE PODERES."



sólo podrá ser justo en la medida en la que todos los que puedan contribuir lo hagan en proporción a su riqueza.

Así, la generalidad tributaria constituye un mandato dirigido al legislador para que, al tipificar los hechos imponible de los distintos tributos, alcance todas las manifestaciones de capacidad económica, traduciéndose por ello en un límite constitucional a la libertad de configuración del sistema tributario.²⁸

Sin embargo, si bien la generalidad exige someter a tributación a todo sujeto que manifieste capacidad económica, sin hacer excepción alguna, no por ello todos los sujetos han de soportar la misma carga, sino que su contribución se verá delimitada por los principios de equidad y proporcionalidad.

En efecto, el gravamen deberá imponerse en proporción a la capacidad contributiva, en virtud de lo prescrito por el principio de proporcionalidad tributaria, de modo que quien más riqueza tenga deberá aportar recursos económicos en mayor cantidad respecto de quienes menos tengan, y a su vez se deberá gravar conforme al principio de equidad tributaria.

Es así que si bien la facultad de legislar se ejerce conforme al principio de libre configuración, éste deberá acatar los principios constitucionales a través de la creación de las categorías que considere pertinentes (pues tales principios de justicia fiscal se cumplen en la medida en la que los individuos contribuyan de acuerdo con su capacidad económica, para lo cual es necesario diferenciarlos a través de categorías), a condición de que éstas no sean caprichosas o arbitrarias, o creadas para hostilizar a determinadas clases o universalidades de causantes.

En este sentido, el control judicial respecto de la idoneidad de las categorías, se ve limitado a que éstas se sustenten en bases objetivas que razonablemente justifiquen el tratamiento diferente entre una y otra categorías, es decir, que

²⁸ Tesis aislada 1a. CVIII/2010 de la Primera Sala, Novena Época, registro digital: 163769, materias: administrativa y constitucional, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, correspondiente a septiembre de 2010, página 182, cuyo rubro es el siguiente: "PRINCIPIO DE GENERALIDAD TRIBUTARIA. SU ALCANCE EN RELACIÓN CON LOS CRÉDITOS FISCALES OTORGADOS A TÍTULO DE BENEFICIO."



efectivamente a través de éste se logre una distribución de la carga proporcional y equitativa, pero sin que sea posible que este Alto Tribunal se pronuncie sobre si el medio elegido por el legislador es el mejor o el que con mayor eficiencia alcanza un trato justo, pues ello vulneraría la libre configuración de la que goza el legislador.

Cabe mencionar que no sólo la búsqueda de un trato equitativo y proporcional puede justificar la creación de categorías, pues existe la posibilidad de que para atender a los fines y objetivos constitucionales, distintos de los recaudatorios, el creador de la norma prevea un trato desigual a determinada clase de individuos (sin que ello implique que deja de operar el principio de igualdad, pues el legislador no deberá incurrir en arbitrariedades).

III. Proporcionalidad tributaria (Primer concepto de invalidez).

III.1. Estudio del argumento en el sentido de que el aumentar solamente la cuota fija y el porcentaje a aplicar sobre el excedente del límite inferior en la tabla de la tarifa bimestral para calcular el impuesto predial bimestral a pagar, sin ajustar los rangos de tributación, ocasiona que dichos pagos se vean aumentados mucho más que la inflación.

Tal y como se advierte de su lectura integral, en el primer concepto de invalidez, los accionantes pretenden evidenciar la inconstitucionalidad de la norma por transgresión al principio de proporcionalidad tributaria –entre otros–, al únicamente haber incrementado en la tarifa contenida en el artículo 130, fracción I, de referencia, la cuota fija y el porcentaje sobre el excedente del límite inferior, sin hacer lo mismo con los rangos de tributación, lo que a su juicio provoca que se aumenten las cargas fiscales para los contribuyentes, sin que cambien las características de los predios y sin que el legislador determine un cambio de tasas.

Respecto de la garantía de proporcionalidad, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que ésta radica, medularmente, en que los sujetos pasivos deben contribuir a los gastos públicos en función de su respectiva



capacidad contributiva, debiendo aportar una parte justa y adecuada de sus ingresos, utilidades, rendimientos o la manifestación de riqueza gravada.²⁹

De conformidad con este principio, los gravámenes deben fijarse de acuerdo con la capacidad de cada sujeto pasivo, esto es, en función de su potencialidad real para contribuir a los gastos públicos, de manera que las personas que tengan mayor riqueza gravable tributen en forma diferenciada y superior a aquellos que la tengan en menor proporción.³⁰

Por tanto, el principio de proporcionalidad tributaria se respeta en la medida en que se atiende a la capacidad contributiva de los sujetos pasivos, pues debe pagar más quien tiene mayor capacidad contributiva y menos el que la tiene en menor proporción.

En ese contexto, para analizar la proporcionalidad del sistema de tributación del impuesto predial del Distrito Federal, es menester considerar la fuente de riqueza que se grava y el mecanismo establecido para cuantificar la base gravable del tributo.

En el considerando anterior quedó establecido que de acuerdo a lo dispuesto en los artículos 126 y 127 del Código Fiscal del Distrito Federal vigente para dos mil diecisiete, el objeto del impuesto predial recae sobre la propiedad o posesión inmobiliaria y su base la constituye el valor catastral del inmueble de que se trate, el cual debe ser aproximado a su valor de mercado, lo que evidencia que el aludido tributo grava una manifestación aislada de riqueza, expresada a través del valor del bien inmueble de que se trate, por lo que **la capacidad contributiva de los sujetos pasivos se mide, precisamente, en función del valor del bien inmueble.**³¹

²⁹ Jurisprudencia P./J. 10/2003, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XVII, mayo de 2003, página 144, de rubro: "PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA. DEBE EXISTIR CONGRUENCIA ENTRE EL TRIBUTO Y LA CAPACIDAD CONTRIBUTIVA DE LOS CAUSANTES."

³⁰ Jurisprudencia P./J. 109/99, Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo X, noviembre de 1999, página: 22, de rubro: "CAPACIDAD CONTRIBUTIVA. CONSISTE EN LA POTENCIALIDAD REAL DE CONTRIBUIR A LOS GASTOS PÚBLICOS."

³¹ Resulta aplicable la jurisprudencia de este Tribunal Pleno P./J. 123/2004, localizable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XX, diciembre 2004, página 1125,



Ahora bien, el artículo 130 del Código Fiscal del Distrito Federal, en su fracción I, establece que el impuesto predial se calculará por periodos bimestrales aplicando al valor catastral la tarifa siguiente:

"Rango	Límite Inferior de Valor Catastral de un Inmueble	Límite Superior de Valor Catastral de un Inmueble	Cuota Fija	Porcentaje para Aplicarse sobre el Excedente del Límite Inferior
"A	\$0.11	\$162,740.82	\$169.62	0.01693
"B	162,740.83	325,481.16	197.18	0.03228
"C	325,481.17	650,963.56	249.72	0.10089
"D	650,963.57	976,444.70	578.10	0.12380
"E	976,444.71	1,301,927.10	981.07	0.12697
"F	1,301,927.11	1,627,408.26	1,394.34	0.14757
"G	1,627,408.27	1,952,889.39	1,874.68	0.15251
"H	1,952,889.40	2,278,371.81	2,371.07	0.16663

con el número de registro digital: 179822, de rubro y texto siguientes: "PREDIAL MUNICIPAL. LA REGULACIÓN DE LA MECÁNICA PARA EL CÁLCULO DEL IMPUESTO RELATIVO DEBE TOMAR EN CUENTA EN LO FUNDAMENTAL, EL VALOR DE LOS INMUEBLES. Del párrafo tercero de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como del artículo quinto transitorio del decreto por el que se reforma y adiciona ese precepto constitucional, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de diciembre de 1999, se advierte que el impuesto predial es concebido constitucionalmente como un impuesto de naturaleza real cuya base de cálculo debe ser el valor unitario de los predios y de las construcciones. Ahora bien, el citado artículo transitorio dispone que el predial se configura como un tributo en el que los principios de proporcionalidad y equidad tributarias se proyectan fundamentalmente sobre el proceso de determinación de los valores unitarios del suelo que sirven de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, los cuales deben ser equiparables a los valores de mercado y a las tasas aplicables para dicho cobro; de ahí que dicho proceso de determinación y adecuación de los valores unitarios y de las tasas aplicables deban realizarlo las Legislaturas de los Estados en coordinación con los Municipios, lo cual es congruente con la reserva constitucional a las haciendas municipales de los recursos derivados de las construcciones sobre la propiedad inmobiliaria, así como de aquellas que tengan como base el cambio de valor de los inmuebles."



"I	2,278,371.82	2,603,852.96	2,913.42	0.17427
"J	2,603,852.97	2,929,335.38	3,480.65	0.17934
"K	2,929,335.39	3,254,816.51	4,064.38	0.18486
"L	3,254,816.52	3,580,297.67	4,666.06	0.18988
"M	3,580,297.68	3,906,090.04	5,284.09	0.20059
"N	3,906,090.05	11,718,268.85	5,937.62	0.21660
"O	11,718,268.86	24,663,843.29	22,859.12	0.21671
"P	24,663,843.30	En adelante	50,913.54	0.22529"

Como se puede advertir, la tarifa del impuesto predial se estructura conforme a un sistema de rangos o parámetros determinados entre un mínimo y un máximo según el valor catastral del inmueble –que constituye la base gravable–, con cuotas fijas y tasas aplicables sobre el excedente del límite inferior.

En relación con lo anterior, es de señalarse que este Tribunal Pleno de este Alto Tribunal ha sostenido que tratándose de impuestos que recaen sobre la propiedad raíz –como lo es el impuesto predial–, la capacidad económica de los contribuyentes puede gravarse diferencialmente a través de tarifas progresivas, a fin de que en cada caso el impacto sea distinto.

En efecto, al resolver la acción de inconstitucionalidad 29/2008, en sesión de doce de mayo de dos mil ocho, se estableció que, aun cuando el legislador cuenta con un amplio margen para la configuración de los elementos esenciales del tributo, lo cierto es que la tasa o tarifa impositiva debe ser coherente con su naturaleza a fin de evitar que se ponga en riesgo un postulado constitucional o el acceso a valores mínimos humanos, motivo por el cual, la idoneidad de la tasa o tarifa establecida por el legislador es un factor fundamental para determinar si el tributo de que se trata vulnera o no el principio de proporcionalidad tributaria.

Así, se precisó que para analizar la idoneidad de la tasa o tarifa de una contribución es importante considerar las diferencias existentes entre los distintos tipos de tasas o tarifas aplicables, como son:



a) Específicos: Se aplica a bases impositivas expresadas en magnitudes distintas al dinero (como medidas de longitud –metro–, de capacidad –litro– y de masa –kilogramo–) de tal modo que la tasa consiste en una cifra fija para cada unidad.

En este caso la tasa permanece inmutable, cualquiera que sea la extensión de la base imponible, pues el importe de la deuda varía en relación con la magnitud de la señalada base; tasa que suele emplearse en los impuestos reales puros o que carecen de subjetivización alguna, y en los impuestos indirectos siempre que la base impositiva parta de una medida o capacidad, aunque al final pueda expresarse en un valor monetario.

b) Porcentuales: Si la base imponible está conformada, como ocurre de ordinario, por el valor del objeto o de la operación, el tipo impositivo queda expresado en un determinado porcentaje de la base monetaria, que también permanece incólume ante la posible variación –menor o mayor– de esta base, aunque se diferencia del anterior porque esta última no puede colocarse en una medida o capacidad, por lo que pueden ser aplicables excepcionalmente a algunos impuestos personales, a los reales y a los indirectos tanto al consumo como a las enajenaciones, si el valor de la operación o el bien no surge a partir de una unidad de medida o capacidad.

c) Mixtas: El impuesto se ajusta a la magnitud de la base con un criterio diverso como establecer varios porcentajes o cifras fijas, con arreglo a las variaciones de la fuente de riqueza elegida por el legislador ordinario como acontece en los distintos porcentajes del impuesto al valor agregado, o bien, atendiendo a la afectación que llegue a generar la imposición, de ahí que con las diversas tasas se pretenda lograr una mayor igualdad entre los sujetos obligados o incididos o se atienda a razones de política fiscal.

d) Progresivo: El tipo impositivo en vez de ser uniforme, se modifica **al variar en menor o mayor grado la base imponible**, la cual está dividida en escalones, en el que se prevé un gravamen cada vez más elevado hasta llegar a un límite máximo. La anterior progresividad escalonada es indudablemente mucho más perfecta para acercarse a la capacidad contributiva de los contribuyentes, que a su vez tienen que soportar la carga económica, en el que el tributo reconoce sus



situaciones personales o familiares, de modo que puede aplicarse este tipo de gravamen al impuesto personal, a los subjetivos y, en algunas ocasiones, **a los impuestos reales que guardan cierta subjetivización como los que recaen en la propiedad raíz**, no así en los impuestos indirectos ya que si el valor monetario expresado en la base se puede dividir en unidades de medida o de capacidad, si fuese progresiva la tarifa, al final los gobernados por igual consumo podrían pagar más o menos impuesto, según si el consumo se hace en un solo momento o en varios, en tanto que la alícuota aumenta por cada renglón, generándose un problema de proporcionalidad tributaria.

De las consideraciones antes transcritas puede apreciarse que, el tipo de **cuota progresiva (tarifa) aumenta a medida que incrementa la base gravable**, mientras que la **porcentual (tasa) no se modifica ante la variación de la misma sino que permanece estable**; sin embargo, ambos tipos impositivos son compatibles con las contribuciones a la propiedad inmobiliaria como lo es el impuesto predial, en tanto permiten medir con precisión la capacidad contributiva del causante, pues aunque dicho tributo recae sobre una manifestación aislada de riqueza, lo cierto es que guarda cierta subjetivización al considerar otros aspectos distintos al valor del inmueble para su determinación, como lo es el uso o destino del mismo y en algunos supuestos, en unión de los anteriores, la situación personal del contribuyente.

En ese sentido, la aplicación de una tasa fija a cualquier nivel de patrimonio particular no supone que se contribuya de manera desigual, en virtud de que ante la variación de la base tributaria, la tasa, aunque es la misma, conlleva que el contribuyente pague más o menos conforme a esa modificación, reconociéndose así la capacidad contributiva individual. Igual acontece tratándose de la tarifa progresiva, la que al variar en función de la modificación de la base gravable, **permite que pague más quien revela una mayor capacidad contributiva y menos el que la tiene en menor proporción**. Así, la diferencia entre un sistema y otro, radica medularmente en que en la tasa fija, la variación de la cuota tributaria depende únicamente de la modificación de la base gravable, mientras que en la tarifa progresiva, depende tanto de la variación de dicha base como del porcentaje aplicable.

En tal orden de ideas, es evidente que tratándose del impuesto predial, tanto la tasa fija como la tarifa progresiva son idóneas para obtener la cuota



tributaria respectiva y, por ende, en ejercicio de su potestad tributaria el legislador puede establecer una u otra.

Ahora bien, en la especie, la progresividad de la tarifa –como criterio constitucional de proporcionalidad y equidad tributaria–, se consigue mediante la estructura de distintos rangos o parámetros de la base gravable definidos entre un límite mínimo y uno máximo, con la cuota fija y el porcentaje aplicable sobre el excedente del límite inferior, dado que ello permite cuantificar el gravamen en atención a la verdadera capacidad contributiva del causante, ya que la tasa no se aplica sobre el total de la base, sino únicamente a la porción que excede de cada rango y al resultado se le suma la cuota fija, cuya cuantía debe corresponder a la del impuesto a pagar en el límite superior del rango inmediato anterior, para compensar la diferencia de una unidad de medición de la base gravable entre un rango y otro.

En esa tesitura, es evidente que la progresividad de la tarifa del impuesto predial se asegura mediante la aplicación de los elementos integrantes de la tabla que la contiene y, por ende, es inconcuso, que su estructura no se puede analizar aisladamente, tomando en cuenta por un lado los distintos rangos de la base gravable y, por otro, las cuotas y las tasas o porcentajes aplicables para el cálculo del tributo, como lo pretenden los accionantes al señalar que si estos últimos fueron aumentados y los rangos de la misma no, ello hace desproporcional el impuesto.

Así pues, en el caso, no pasa inadvertido que en el Dictamen de las Comisiones Unidas de Hacienda y Presupuesto y Cuenta Pública por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Fiscal del Distrito Federal, se precisó que, en atención a lo dispuesto en el artículo 18 del mismo ordenamiento, se actualizaban las cuotas y tarifas de las contribuciones conforme al índice inflacionario, lo que en principio permite suponer que los valores que conforman las tarifas (tasas y cuotas fijas) se incrementaron en dicha proporción.³²

³² Dictamen de Comisiones Unidas de Hacienda y Presupuesto y Cuenta Pública de veinte de diciembre de dos mil dieciséis, foja 692 del cuaderno de la acción de inconstitucionalidad 7/2017:

"PRIMER EJE: POLÍTICA TRIBUTARIA

"a) Actualización



Ahora bien, en virtud que del análisis comparativo entre las tarifas vigentes en dos mil dieciséis y dos mil diecisiete, se advierte que los límites (inferior y superior) de todos los rangos de la tabla que contiene la misma, tal como lo aducen los promoventes, no sufrieron cambio alguno, en tanto que la cuota fija y el porcentaje aplicable al excedente del límite inferior sí fue incrementado; sin embargo, de ello no deriva su inconstitucionalidad, pues para considerarlo así tendría que demostrarse que la tarifa, tal como quedó estructurada, no es progresiva.

Esto es, aun cuando los rangos de la tabla no se hayan modificado, los valores correspondientes a la cuota fija y porcentaje a aplicar sobre el excedente del límite inferior debieron ajustarse en la medida que resultó necesaria para lograr que la progresividad de la tarifa sea efectiva.

Lo anterior se explica, en virtud de que la progresividad de la tarifa no implica únicamente un incremento en la alícuota al cambiar al renglón siguiente, pues es necesario además que esa alícuota se incremente en la misma proporción que aumenta la base gravable que conduce al cambio de renglón, para evitar un trato desigual a quienes se encuentran en situaciones semejantes e igual a quienes se ubican en supuestos disímiles.

De ahí que, el solo hecho de que la cuota fija y el porcentaje a aplicar sobre el excedente del límite inferior, que conforman la tarifa del impuesto predial vigente en dos mil diecisiete, no se hayan incrementado en la misma proporción, *per se*, no puede dar lugar a estimar que la tarifa no es proporcional y equitativa, pues ello en todo caso derivará de que la alícuota a pagar al cambiar de rango no se incremente en la misma proporción que aumenta la base gravable.

En tal virtud, para analizar la progresividad de la tarifa del impuesto predial, es necesario atender al propio mecanismo que la contiene, pero no sólo en relación

"De conformidad con lo dispuesto en el artículo 18 del referido código se prevé de manera general una actualización de las cuotas y tarifas conforme al factor inflacionario, ello con la finalidad que los recursos a que tiene derecho percibir el Gobierno de la Ciudad de México conserven su poder liberatorio, es decir, que los pesos nominales o históricos que se recaudan por concepto de las cuotas y tarifas establecidas en el Código Fiscal mantengan su poder adquisitivo considerando los cambios inflacionarios.

"En este tenor se realiza una actualización en lo general de las cuotas y tarifas que prevé el código."



con la tasa y cuota fija que se aplica sobre el excedente del límite inferior, sino además valorando que el aumento de la alícuota entre un rango y otro sea proporcional al incremento de la base gravable que conduce al cambio de renglón, para lo cual, la medición debe efectuarse con el comparativo del renglón superior, pues será el parámetro que determinará el ascenso que va ocurriendo en el impacto tributario.³³

Así, atendiendo al mecanismo que prevé el precepto legal impugnado para calcular el impuesto predial y aplicando los propios valores de la tarifa, se obtiene el siguiente resultado:

Rango	Valor Catastral (VC)	Límite Inferior de Valor Catastral de un Inmueble	Excedente sobre Límite Inferior VC-Límite Inferior=Excedente	Porcentaje para Aplicarse sobre el Excedente del Límite Inferior (PSELI)	Resultado Excedente * PSELI	Cuota Fija (CF)	Impuesto a Pagar Resultado + CF
A	162,740	0.11	162,739.8900	0.01693	\$27.5519	169.62	\$197.1719
B	162,741	162,740.83	0.1700	0.03228	\$0.000055	197.18	\$197.1801
B	325,481	162,740.83	162,740.1700	0.03228	\$52.5325	197.18	\$249.7125
C	325,482	325,481.17	0.830000000016298	0.10089	\$0.0008	249.72	\$249.7208
C	650,963	325,481.17	325,481.8300	0.10089	\$328.38	249.72	\$578.0986
D	650,964	650,963.57	0.4300000000051	0.12380	\$0.0005	578.10	\$578.1005
D	976,444	650,963.57	325,480.4300	0.12380	\$402.9448	578.10	\$981.0448
E	976,445	976,444.71	0.2900000000037253	0.12697	\$0.0004	981.07	\$981.0704

³³ Sirve de apoyo a lo anterior, la tesis 1a. CXXXVI/2007, Novena Época, Primera Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVI, julio de 2007, página: 270, de rubro siguiente: "RENTA. EL MECANISMO DE PROGRESIVIDAD APLICADO EN LA TARIFA DEL IMPUESTO RELATIVO DEBE MEDIRSE CONFORME AL INCREMENTO DE LA ALÍCUOTA AL CAMBIAR DE RENGLÓN, Y SU AUMENTO DEBE SER PROPORCIONAL CON EL INGRESO."



E	1,301,927	976,444.71	325,482.2900	0.12697	\$413.26	981.07	\$1,394.3349
F	1,301,928	1,301,927.11	0.889999999897554	0.14757	\$0.0013	1,394.34	\$1,394.3413
F	1,627,408	1,301,927.11	325,480.8900	0.14757	\$480.3121	1,394.34	\$1,874.6521
G	1,627,409	1,627,408.27	0.729999999981373	0.15251	\$0.0011	1,874.68	\$1,874.6811
G	1,952,889	1,627,408.27	325,480.7300	0.15251	\$496.3907	1,874.68	\$2,371.0707
H	1,952,890	1,952,889.40	0.600000000093132	0.16663	\$0.0010	2,371.07	\$2,371.0710
H	2,278,371	1,952,889.40	325,481.6000	0.16663	\$542.3500	2,371.07	\$2,913.4200
I	2,278,372	2,278,371.82	0.180000000167638	0.17427	\$0.0003	2,913.42	\$2,913.4203
I	2,603,852	2,278,371.82	325,480.1800	0.17427	\$567.2143	2,913.42	\$3,480.6343
J	2,603,853	2,603,852.97	0.029999999795109	0.17934	\$0.0001	3,480.65	\$3,480.6501
J	2,929,335	2,603,852.97	325,482.0300	0.17934	\$583.7195	3,480.65	\$4,064.3695
K	2,929,336	2,929,335.39	0.609999999869614	0.18486	\$0.0011	4,064.38	\$4,064.3811
K	3,254,816	2,929,335.39	325,480.6100	0.18486	\$601.6835	4,064.38	\$4,666.0635
L	3,254,817	3,254,816.52	0.479999999981374	0.18988	\$0.0009	4,666.06	\$4,666.0609
L	3,580,297	3,254,816.52	325,480.4800	0.18988	\$618.0223	4,666.06	\$5,284.0823
M	3,580,298	3,580,297.68	0.319999999832362	0.20059	\$0.0006	5,284.09	\$5,284.0906
M	3,906,090	3,580,297.68	325,792.3200	0.20059	\$653.5068	5,284.09	\$5,937.5968
N	3,906,091	3,906,090.05	0.950000000186264	0.21660	\$0.0021	5,937.62	\$5,937.6221
N	11,718,268	3,906,090.05	7,812,177.9500	0.21660	\$16,921.1774	5,937.62	\$22,858.7974
O	11,718,269	11,718,268.86	0.140000000596046	0.21671	\$0.00030	22,859.12	\$22,859.1203
O	24,663,843	11,718,268.86	12,945,574.1400	0.21671	\$28,054.3537	22,859.12	\$50,913.4737
P	24,663,844	24,663,843.30	0.699999999254941	0.22529	\$0.0016	50,913.54	\$50,913.5416



Del anterior ejercicio deriva que existe progresividad en la tarifa del impuesto predial que prevé el precepto legal impugnado, toda vez que la diferencia de un peso entre un rango y otro se encuentra compensado con la cuota fija que se adiciona al impuesto marginal –que es el resultado de aplicar la tasa respectiva al excedente del límite inferior–, evitando que el impuesto se eleve de manera desproporcionada.

De tal manera, el aumento en una unidad del parámetro de medición de la base gravable que provoca un cambio de rango al rebasar su límite superior y quedar comprendido en el siguiente, conduce a que la carga tributaria sea mayor en proporción al aumento del valor catastral del inmueble de que se trate, sin que tal incremento en el impuesto a pagar resulte en una medida mayor a la que tiene lugar en el renglón anterior por un aumento de la misma cuantía de la base gravable.

En mérito de las consideraciones que anteceden es dable concluir que, contrario a lo señalado por los accionantes, la tarifa que contiene el artículo 130, fracción I, del Código Fiscal del Distrito Federal vigente para dos mil diecisiete no viola el principio de proporcionalidad tributaria, consagrado en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, ya que el distinto incremento porcentual de las tasas y cuotas previstas en la tabla que la contiene y su reducción de rangos, no afecta su progresividad, habida cuenta que al sumarse la cuota fija al resultado de aplicar la tasa sobre el excedente del límite inferior, se logra que la alícuota a pagar se incremente en la misma proporción que aumenta la base gravable, evitándose así otorgar un trato desigual a quienes se encuentran en situaciones semejantes e igual a quienes se ubican en supuestos disímiles.

Sin que obste a lo anterior, lo manifestado en los conceptos de invalidez en el sentido de que el hecho de que no se hayan modificado los rangos de la tarifa provoca aumentos injustificados en el pago del impuesto predial, pues este Máximo Tribunal ya ha determinado que el incremento considerable de un impuesto de un ejercicio fiscal a otro, incluso en más del cien por ciento, por sí, no puede dar lugar a estimar que se viola la garantía de proporcionalidad tributaria, toda vez que en la configuración del tributo, son múltiples los factores que se deben



tomar en cuenta, como lo son, entre otros, la capacidad contributiva, la fuente de riqueza gravada y las necesidades colectivas que deben satisfacerse.³⁴

A más de lo anterior, como se ponderó previamente, el legislador goza de un amplio margen de libertad que deriva de su posición constitucional y, en última instancia, de su específica legitimidad democrática, dentro de los límites establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, fundamentalmente los que derivan de su artículo 31, fracción IV.

Esa libertad de configuración del legislador en materia fiscal que reconoce el texto constitucional debe entenderse bajo la idea de que en ella se da espacio para diversas políticas tributarias, en virtud de que no se encuentran previamente establecidas en el TEXTO FUNDAMENTAL las distintas opciones de los modelos impositivos, ni, por consiguiente, de las tasas aplicables a los impuestos.³⁵

Por consiguiente, el análisis de las tasas creadas por el legislador frente a la garantía de proporcionalidad tributaria es procedente siempre que no se afecte el mérito político de su adopción, pues la limitante del control viene deducido del principio según el cual está vedado a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación las valoraciones de naturaleza política, ya que ésta se reserva en la Constitución Federal a los órganos de representación democráticamente responsables, por lo que el límite del ejercicio de esa facultad legislativa lo constituye la no confiscatoriedad del gravamen, de tal suerte que no se agote el patrimonio del causante o la fuente de la que deriva la obligación tributaria.

Finalmente, la Primera Sala de este Alto Tribunal ha sostenido que los principios constitucionales de la materia tributaria no permiten asumir que exista un

³⁴ Así se ha sustentado en las jurisprudencias de rubro y localización siguientes: "IMPUESTOS, EL AUMENTO CONSIDERABLE EN EL MONTO DE LOS, NO DEMUESTRA NECESARIAMENTE QUE SEAN DESPROPORCIONADOS E INEQUITATIVOS." (Séptima Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación*, Volúmenes 205-216, Primera Parte, página: 166) e "IMPUESTOS, INCREMENTO EN MÁS DE CIENTO POR CIENTO A LOS, NO LOS CONVIERTE EN DESPROPORCIONADOS E INEQUITATIVOS." (Octava Época, Segunda Sala, *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo I, Primera Parte-1, enero a junio de 1988, página: 261)

³⁵ Entre otras tesis, esta Sala ha emitido la 1a./J. 159/2007, Novena Época, Primera Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVI, diciembre de 2007, página 111, de rubro: "SISTEMA TRIBUTARIO. SU DISEÑO SE ENCUENTRA DENTRO DEL ÁMBITO DE LIBRE CONFIGURACIÓN LEGISLATIVA, RESPETANDO LAS EXIGENCIAS CONSTITUCIONALES."



sistema de tasas o tarifas justas *per se*, en razón de que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no otorga elementos definitivos que permitan a este Alto Tribunal emitir un pronunciamiento definitivo sobre la suficiencia o corrección del tipo tributario al que deba ajustarse el gravamen.³⁶

III.2. Estudio del argumento en el sentido de que el cambio del porcentaje en la reducción del valor de las construcciones genera un grave aumento en el impuesto predial porque provoca que los predios y construcciones adheridas al mismo deprecien su valor a una velocidad menor.

El señalado argumento está encaminado a evidenciar que el hecho de que el porcentaje de la reducción sobre el valor de las construcciones, al determinar la base del impuesto predial, del 1 % (uno por ciento) al 0.8 % (punto ocho por ciento), provoca que el cálculo del impuesto predial sea desproporcional.

En efecto, como ya se explicó previamente, con la reforma impugnada se modificó el porcentaje anual de reducción del valor de las construcciones, lo cual tiene incidencia en el cálculo de la base gravable del impuesto predial.

Ello pues para determinar el valor catastral del inmueble, se calculará en principio el valor del suelo, luego el valor de la construcción, conforme a la tabla de valores unitarios respectiva y, en ese punto es donde las normas de aplicación del artículo vigésimo tercero transitorio del decreto impugnado, señalan la posibilidad de aplicar una reducción, a razón del 0.8 % (punto ocho por ciento) por cada año transcurrido desde que se terminó la construcción –únicamente si son cubiertas o techadas–, sin que exceda del 40 % (cuarenta por ciento), en todo caso.

Conforme a ello, este Tribunal Pleno advierte que, la modificación en el porcentaje de dicha reducción, según el contexto en que se contempla en la configuración del impuesto predial, no trasciende en el sentido de alterar la proporcionalidad del mismo, pues ésta se mide en el tributo en cuestión, en función del **valor**

³⁶ Tesis 1a. CCL/2007, Novena Época, Primera Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVI, diciembre de 2007, página 143, de rubro: "PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA. EL LEGISLADOR CUENTA CON UN MARGEN AMPLIO DE CONFIGURACIÓN, AL DEFINIR LAS TASAS Y TARIFAS."



catastral del inmueble de que se trata, el cual debe ser equiparable a su valor de mercado y en cuya determinación se toma en cuenta diversos factores, su tipo de uso, la infraestructura y equipamiento urbano, la actividad comercial y la dinámica inmobiliaria, entre otros.

Esto es, el impuesto predial guarda cierta subjetivización, pues si bien recae en la propiedad raíz, en la determinación del mismo influyen diversos elementos como los anteriormente señalados.

En ese sentido, la reducción en análisis es una aminoración otorgada por el legislador, a efecto de reconocer un demérito de la construcción del inmueble, con el fin de subjetivizar el tributo; sin embargo, tiene como límite de aplicación el 40 % (cuarenta por ciento), mismo que incluso no varió con respecto a la norma aplicable en dos mil dieciséis.

Por tanto, la violación alegada al principio de proporcionalidad tributaria es infundada, pues ésta se sustenta en el hecho de que el porcentaje de reducción anual, disminuyó del 1 % (uno por ciento) al 0.8 % (punto ocho por ciento) anual; empero, la transgresión al citado principio no puede estar en función del número de años en que se concretará la reducción aludida, aunado a que el establecimiento de dicho porcentaje se encuentra dentro del ámbito de libertad de configuración del legislador para el diseño del tributo, pues este tribunal no advierte motivo por el que deba ser reconocida, a efecto de atender a la capacidad contributiva del contribuyente del impuesto predial.

IV. Violación al principio de equidad tributaria (Tercer concepto de invalidez)

En el tercer concepto de invalidez las accionantes señalan que la cuota fija y la tasa a aplicar sobre el excedente sobre el límite inferior sólo se incrementó, en un 3.99 % (tres punto noventa y nueve por ciento) en los primeros rangos de la tabla de la tarifa, esto es del A al D, lo que genera una inequidad con respecto a los contribuyentes que se ubiquen en los demás rangos, cuyo aumento es muy superior al factor inflacionario.

Para dar solución a las proposiciones anteriores, debe tenerse presente que el principio de equidad es la manifestación específica del de igualdad en



materia tributaria, cuyo contenido tradicional exige que los sujetos identificados en una misma hipótesis de causación guarden una idéntica situación frente a la norma jurídica que establece y regula el gravamen.

Lo anterior implica que las disposiciones tributarias deben tratar de manera igual a quienes se encuentren en una misma situación y de manera desigual a los sujetos del gravamen que se ubiquen en una situación diversa, para lo cual el legislador no sólo está facultado, sino que tiene la obligación de crear categorías o clasificaciones de contribuyentes, a condición de que éstas no sean caprichosas o arbitrarias, o creadas para hostilizar a determinadas clases o universalidades de causantes, esto es, que se sustenten **en bases objetivas** que justifiquen el tratamiento diferente entre una y otra categorías y que pueden responder a finalidades económicas o sociales, razones de política fiscal o incluso extrafiscales.³⁷

Así, este Tribunal Pleno ha reconocido que, no toda desigualdad de trato establecida en la ley supone una violación a dicho principio, siempre y cuando se den razones objetivas que justifiquen el diverso trato. Además, la existencia de una justificación debe apreciarse en relación con la finalidad y con los efectos de la medida examinada, esto es, la diferencia de trato no sólo debe atender a una finalidad legítima y constitucionalmente válida, sino que también debe existir una razonable relación entre los medios empleados y el fin que se persiga.³⁸

A la luz de dichas consideraciones, el argumento antes referido resulta **infundado**, en principio, porque de una comparación entre los elementos de la tarifa del impuesto predial que fueron modificados por la reforma impugnada, se advierte, que es incorrecto lo aducido por los promoventes, pues tanto la cuota fija como el porcentaje a aplicar sobre el excedente del límite inferior, se incrementaron en un 3.99 % (tres punto noventa y nueve por ciento), aproximadamente,

³⁷ Jurisprudencia P./J. 24/2000 del Tribunal Pleno, Novena Época, registro digital: 192290, materias: constitucional y administrativa, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XI, correspondiente a marzo de 2000, página 35, de rubro: "IMPUESTOS. PRINCIPIO DE EQUIDAD TRIBUTARIA PREVISTO POR EL ARTÍCULO 31, FRACCIÓN IV, CONSTITUCIONAL."

³⁸ Así se desprende de la jurisprudencia P./J. 41/97 del Tribunal Pleno, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo V, junio de 1997, página 43, cuyo rubro se transcribe a continuación: "EQUIDAD TRIBUTARIA. SUS ELEMENTOS."



para todos los rangos de la tarifa del impuesto predial; por lo que, es incorrecto lo aducido por los accionantes, en el sentido de que en algunos renglones el aumento fue mucho mayor, como se puede advertir de las siguientes tablas:

"Rango	<i>Cuota Fija 2016</i>	<i>Cuota Fija 2017</i>	Incremento Porcentual Real
"A	163.11	169.62	3.99
"B	189.61	197.18	3.99
"C	240.14	249.72	3.98
"D	555.92	578.1	3.98
"E	943.43	981.07	3.98
"F	1,340.84	1,394.34	3.99
"G	1,802.75	1,874.68	3.99
"H	2,280.09	2,371.07	3.99
"I	2,801.63	2,913.42	3.99
"J	3,347.10	3,480.65	3.98
"K	3,908.43	4,064.38	3.99
"L	4,487.03	4,666.06	3.98
"M	5,081.34	5,284.09	3.99
"N	5,709.80	5,937.62	3.98
"O	21,982.04	22,859.12	3.98
"P	48,960.03	50,913.54	3.99"

"Rango	<i>Porcentaje para Aplicarse sobre el Excedente del Límite Inferior 2016</i>	<i>Porcentaje para Aplicarse sobre el Excedente del Límite Inferior 2017</i>	Incremento Porcentual Real
"A	0.01628	0.01693	3.99
"B	0.03105	0.03228	3.96



"C	0.09702	0.10089	3.98
"D	0.11906	0.12380	3.98
"E	0.12210	0.12697	3.98
"F	0.14192	0.14757	3.98
"G	0.14666	0.15251	3.98
"H	0.16024	0.16663	3.98
"I	0.16759	0.17427	3.98
"J	0.17246	0.17934	3.98
"K	0.17777	0.18486	3.98
"L	0.18259	0.18988	3.99
"M	0.19290	0.20059	3.98
"N	0.20829	0.21660	3.98
"O	0.20840	0.21671	3.98
"P	0.21665	0.22529	3.98"

Al margen de ello, como quedó de manifiesto en el apartado previo, la tarifa que contiene el artículo 130, fracción I, del Código Fiscal del Distrito Federal no es inconstitucional por violación a los principios de justicia fiscal, pues el distinto incremento porcentual de las tasas y cuotas previstas en la tabla que la contiene y su reducción de rangos, no afectó la progresividad de la tarifa, lo que se traduce en el respeto no sólo al principio de proporcionalidad tributaria, sino también al de **equidad tributaria**, pues ello otorga un trato igual a quienes se encuentran en situaciones semejantes y desigual a quienes se ubican en supuestos disímiles.

En esos términos, puede advertirse que el gravamen en estudio, está fijado de acuerdo con la capacidad contributiva de cada sujeto pasivo, esto es, en función de su potencialidad real para contribuir a los gastos públicos, de manera que los causantes cuyos inmuebles tengan un valor catastral superior tributen en forma diferenciada y superior a aquellos cuyos inmuebles tengan valores catastrales inferiores, lo que torna el impuesto proporcional y equitativo.



Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Es procedente pero infundada la presente acción de inconstitucionalidad.

SEGUNDO.—Se reconoce la validez de los artículos 130, fracción I, y vigésimo tercero transitorio, apartado "normas de aplicación para avalúos catastrales", numeral 2, párrafo séptimo, del decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Fiscal del Distrito Federal, publicado en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el veintinueve de diciembre de dos mil dieciséis.

TERCERO.—Publíquese esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación y en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

Notifíquese; haciéndolo por medio de oficio a las partes. En su oportunidad, archívese el expediente.

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

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente en funciones Cossío Díaz, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero, cuarto y quinto relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad de la acción, a la legitimación del promovente de la acción, a las causas de improcedencia y a las consideraciones generales del impuesto predial.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por mayoría de siete votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo,



Medina Mora I., Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del considerando sexto, relativo al estudio de fondo, consistente en reconocer la validez de los artículos 130, fracción I, y transitorio vigésimo tercero, apartado "normas de aplicación para avalúos catastrales", numeral 2, párrafo séptimo, del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Fiscal del Distrito Federal, publicado en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el veintinueve de diciembre de dos mil dieciséis. Los señores Ministros Piña Hernández y presidente en funciones Cossío Díaz votaron en contra y anunciaron sendos votos particulares.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente en funciones Cossío Díaz.

Los señores Ministros Presidente Luis María Aguilar Morales y Margarita Beatriz Luna Ramos no asistieron a la sesión de veintiocho de noviembre de dos mil diecisiete, el primero previo aviso y la segunda por desempeñar una comisión oficial.

Dada la ausencia del señor Ministro presidente Aguilar Morales, el señor Ministro Cossío Díaz asumió la presidencia del Tribunal Pleno en su carácter de decano para el desarrollo de esta sesión, en atención a lo establecido en el artículo 13 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

El señor Ministro presidente en funciones Cossío Díaz declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

La presente sentencia también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 23 de septiembre de 2022.

Esta sentencia se publicó el viernes 24 de febrero de 2023 a las 10:26 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 325/2019.

1. En sesión de doce de mayo de dos mil veintidós, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió declarar procedente y fundada la controversia constitucional 325/2019 y declaró la invalidez de la resolución emitida en el recurso de revisión RRA 9481/19 por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), mediante la cual ordenó a la Fiscalía General de la República (FGR) la entrega de información consistente en nombres y/o cargos del personal operativo y administrativo de algunas Subprocuradurías.
2. Si bien comparto el sentido de la sentencia, respetuosamente me aparto de las consideraciones que sostienen el estudio de fondo. Esencialmente, mi disenso radica en la metodología utilizada, pues, considero, debió hacerse un estudio sobre la esfera competencial de la de FGR y el impacto de la resolución reclamada en su ejercicio y, no así, un estudio con alcance concreto sobre la resolución del INAI. Me explico.
3. La sentencia utilizó la "*teoría del mosaico*" –herramienta metodológica desarrollada para justificar el acceso a la información a la luz de la seguridad nacional– para evaluar si la entrega de algunos datos debía mantenerse reservada.
4. Dicha metodología es una herramienta válida de análisis que, por supuesto, puede ser utilizada por este Alto Tribunal; sin embargo, su aplicación en el caso a estudio tuvo un alcance diferente al debido, puesto que, en todo caso, tuvo que limitarse a apoyar el estudio sobre las competencias de la Fiscalía General, en el ámbito de seguridad, investigación y procuración de justicia; pero no constituirse en el razonamiento principal para analizar si la entrega de la información resultaba riesgosa o no.
5. Y es que, a pesar de que la sentencia expresamente señala que el estudio del problema planteado se abordaría en clave constitucional, a mi juicio el análisis se quedó a nivel legal sin alcanzar a ser un examen de injerencia de competencias constitucionales. Es decir, al utilizar la "*teoría del mosaico*", esta Corte actuó como órgano revisor de la resolución del INAI, desviándose del objeto de la controversia constitucional.
6. Estoy de acuerdo, no obstante, en la conclusión de la sentencia, en torno a que la resolución impugnada hace peligrar –y con ello interfiere indebidamente– las funciones, destacadamente de investigación, de la Fiscalía al poner en riesgo,



real, actual y directo, la vida, la seguridad o la salud de las servidoras y de los servidores públicos.

7. Por último, cabe precisar, la metodología aplicada resultó en un análisis concreto y diferenciado por el tipo de información y el tipo de funciones del personal de la Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delincuencia Organizada; lo que llevó al Pleno a invalidar en dos partes la resolución impugnada; siendo que, a mi juicio, y analizada bajo un enfoque competencial, no podía invalidarse su totalidad en esos términos, precisamente, porque requería revisar en sus méritos la resolución impugnada. De ahí que voté en contra de esa parte de la sentencia.

Nota: La sentencia relativa a la controversia constitucional 325/2019, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, 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 274, con número de registro digital: 31101.

VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA EN RELACIÓN CON LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 216/2020, RESUELTA POR EL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN EN SU SESIÓN DE DIEZ DE ENERO DE DOS MIL VEINTIDÓS.

1. En la presente acción de inconstitucionalidad 216/2020 el Tribunal Pleno, por unanimidad de votos, declaró la invalidez del artículo 85, fracción IV, en la porción normativa precisada en la sentencia,¹ de la Ley de Ganadería para el Estado de Coahuila de Zaragoza, expedida mediante el Decreto 555, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiocho de febrero de dos mil veinte.
2. Para llegar a esta conclusión, la sentencia –bajo mi ponencia– utiliza una metodología basada en un test de mera razonabilidad.

¹ Se determinó que el precepto impugnado deberá leerse de la siguiente forma:

"Artículo 85. Para ser inspector de ganadería, se requiere:

"...

"IV. No haber sido condenado ~~por delitos dolosos que ameriten pena privativa de la libertad o por cualquier otro delito relacionado con la actividad ganadera;~~"



3. Si bien voté a favor de la propuesta, pues considero que las normas sí son violatorias del principio de igualdad, lo cierto es que la metodología de adjudicación constitucional adecuada es la aplicación de un escrutinio estricto.
4. He sostenido que un escrutinio ordinario se realiza por el Juez constitucional en los asuntos en que no se incide de manera directa sobre los derechos humanos y exista un amplio margen de acción y apreciación para la autoridad desde el punto de vista normativo. Mientras que un test de escrutinio estricto se actualiza cuando en el caso se involucre: a) categorías sospechosas detalladas en el artículo 1o. de la Constitución General; b) se afecten derechos humanos reconocidos por el propio Texto Constitucional y/o por tratados internacionales, o c) se incida directamente sobre la configuración legislativa que la Constitución General prevé de manera específica para la actuación de las autoridades de los distintos niveles de gobierno.²
5. Un test de escrutinio estricto implica analizar lo siguiente:
 - a. Si la distinción basada en la categoría sospechosa cumple con **una finalidad imperiosa**. No debe exigirse simplemente que se persiga una finalidad constitucionalmente admisible, debe perseguir un objetivo constitucionalmente importante, es decir, proteger un mandato de rango constitucional.
 - b. Si la distinción legislativa está **estrechamente vinculada** a "esa finalidad constitucionalmente imperiosa ("totalmente encaminada a la consecución de la finalidad, sin que se considere suficiente que esté potencialmente conectada con tales objetivos)".
 - c. La **distinción legislativa debe ser la medida menos restrictiva** posible para conseguir efectivamente la finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional.
6. El artículo 1o. de la Constitución General, en su último párrafo, señala:

"Artículo 1o.

"...

"Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de

² Ver por ejemplo el amparo en revisión 202/2013, resuelto por la Primera Sala en su sesión del veintiséis de junio de dos mil trece.



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."

7. Así, considero que la Constitución prohíbe la distinción injustificada o la restricción del derecho a acceder a determinado cargo o profesión basada en categorías sospechosas (antecedentes penales o de condena, sujeción a procesos judiciales, entre otras) si éstas no sobrepasan un escrutinio estricto.
8. Estimo que, en el presente caso, exigir el requisito de *no haber sido condenado por delito doloso que amerite pena privativa de la libertad* constituye una diferencia de trato injustificada a partir de la condición social de una persona que pretende acceder a un cargo público; además puede resultar en una clara afectación a su dignidad humana.
9. Así voté, por ejemplo, en la acción de inconstitucionalidad 107/2016, fallada por el Tribunal Pleno el veintitrés de enero de dos mil veinte, donde se invalidó el requisito de no contar con antecedentes penales para acceder a cargos municipales.
10. Por tanto, si bien coincido con la invalidez de la norma, lo hago bajo razones diversas aquí expresadas.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 216/2020, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 10 de junio de 2022 a las 10:16 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 14, Tomo IV, junio de 2022, página 3511, con número de registro digital: 30698.

La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 107/2016 citada en este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 1 de octubre de 2021 a las 10:11 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 6, Tomo I, octubre de 2021, página 651, con número de registro digital: 30138.

VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA EN RELACIÓN CON LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 96/2021, RESUELTA POR EL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN EN SU SESIÓN DE TRECE DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL VEINTIDÓS.



1. En la presente acción de inconstitucionalidad 96/2021 el Tribunal Pleno, por mayoría de votos determinó la invalidez de la porción normativa del artículo 29, fracción VIII, de la Ley que Crea la Universidad de Ciencias de la Seguridad del Estado de Nuevo León, adicionado mediante el Decreto Número 490, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diecisiete de mayo de dos mil veintiuno.
2. Lo anterior, al considerar que la norma que dispone el requisito de *no haber sido condenado por sentencia irrevocable como responsable de un delito doloso* para ser rector de la Universidad de Ciencias de la Seguridad del Estado de Nuevo León es violatoria del principio de igualdad y no discriminación.
3. La sentencia utiliza una metodología basada en un test de mera razonabilidad. Si bien voté a favor de la propuesta, pues considero que las normas sí son violatorias del principio de igualdad, estimo que la metodología de adjudicación constitucional adecuada es la aplicación de un escrutinio estricto.
4. He sostenido que un escrutinio ordinario se realiza por el Juez Constitucional en los asuntos en que no se incide de manera directa sobre los derechos humanos y exista un amplio margen de acción y apreciación para la autoridad desde el punto de vista normativo. Mientras que un test de escrutinio estricto se actualiza cuando en el caso se involucre: a) categorías sospechosas detalladas en el artículo 1o. de la Constitución General; b) se afecten derechos humanos reconocidos por el propio Texto Constitucional y/o por tratados internacionales; o, c) se incida directamente sobre la configuración legislativa que la Constitución General prevé de manera específica para la actuación de las autoridades de los distintos niveles de gobierno.¹
5. Un test de escrutinio estricto implica analizar lo siguiente:
 - a. Si la distinción basada en la categoría sospechosa cumple con **una finalidad imperiosa**. No debe exigirse simplemente que se persiga una finalidad constitucionalmente admisible, debe perseguir un objetivo constitucionalmente importante, es decir, proteger un mandato de rango constitucional.
 - b. Si la distinción legislativa está **estrechamente vinculada** a esa finalidad constitucionalmente imperiosa ("totalmente encaminada a la consecución de la fina-

¹ Ver por ejemplo el amparo en revisión 202/2013, resuelto por la Primera Sala en su sesión del veintiséis de junio de dos mil trece.



lidad, sin que se considere suficiente que esté potencialmente conectada con tales objetivos").

- c. La **distinción legislativa debe ser la medida menos restrictiva** posible para conseguir efectivamente la finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional.

6. El artículo 1o. de la Constitución General, en su último párrafo, señala:

"Artículo 1o.

"...

"Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las 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."

7. Así, considero que la Constitución prohíbe la distinción injustificada o la restricción del derecho a acceder a determinado cargo o profesión basadas en categorías sospechosas (antecedentes penales o de condena, sujeción a procesos judiciales, entre otras) si éstas no sobrepasan un escrutinio estricto.

8. Estimo que, en el presente caso, exigir el requisito de *no haber sido condenado por sentencia irrevocable como responsable de un delito doloso* constituye una diferencia de trato injustificada a partir de la condición social de una persona que pretende acceder a un cargo público; además puede resultar en una clara afectación a su dignidad humana.

9. Así voté, por ejemplo, en la acción de inconstitucionalidad 107/2016, fallada por el Tribunal Pleno el veintitrés de enero de dos mil veinte, donde se invalidó el requisito de no contar con antecedentes penales para acceder a cargos municipales.

10. Por tanto, si bien coincido con la invalidez de la norma, lo hago bajo razones diversas aquí expresadas.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 96/2021, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 9 de diciembre de 2022 a



las 10:21 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 20, Tomo I, diciembre de 2022, página 253, con número de registro digital: 31129.

VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA, EN LOS AUTOS DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 6/2020, RESUELTA EN SESIÓN DEL TRIBUNAL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, EL DIEZ DE ENERO DE DOS MIL VEINTIDÓS.

1. En sesión pública celebrada el diez de enero de dos mil veintidós, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 6/2020, en la cual analizaron el artículo 17, fracción I, en su porción normativa "por nacimiento", de la Ley del Centro de Conciliación Laboral del Estado de México, publicada en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el dieciséis de diciembre de dos mil diecinueve.
2. La ejecutoria retoma las consideraciones adoptadas por el Tribunal Pleno al resolver las acciones de inconstitucionalidad 87/2018, 59/2018 y 4/2019,¹ 35/2018,² 40/2019,³ 88/2018;⁴ 93/2018,⁵ 45/2018 y su acumulada 46/2018,⁶ 111/2019,⁷ 157/2017,⁸ 67/2018 y su acumulada 69/2018,⁹ 113/2020,¹⁰ 182/2020,¹¹ 39/2021¹² y 192/2020,¹³ en las que de forma similar el Tribunal Pleno ha analizado el tema de competencia de las entidades federativas para legislar los requisitos para cargos públicos.

¹ Resueltas en sesión de siete de enero de dos mil veinte.

² Resuelta en sesión de veintitrés de enero de dos mil veinte.

³ Resuelta en sesión de veintisiete de enero de dos mil veinte.

⁴ Resuelta en sesión de diecisiete de febrero de dos mil veinte.

⁵ Resuelta en sesión de veintiuno de abril de dos mil veinte.

⁶ Resuelta en sesión de dieciocho de junio de dos mil veinte.

⁷ Resuelta en sesión de veintiuno de julio de dos mil veinte.

⁸ Resuelta en sesión de veintitrés de julio de dos mil veinte.

⁹ Resuelta en sesión de treinta de julio de dos mil veinte.

¹⁰ Resuelta en sesión de veintidós de abril de dos mil veintiuno.

¹¹ Resuelta en sesión de diecisiete de agosto de dos mil veintiuno.

¹² Resuelta en sesión de veintinueve de noviembre de dos mil veintiuno.

¹³ Resuelta en sesión de veintitrés de septiembre de dos mil veintiuno.



3. En congruencia con mi votación en los citados precedentes presento este voto concurrente reiterando mi postura, en cuanto al análisis de los artículos que excluyen de acceso a los cargos públicos a quienes no son ciudadanos por nacimiento.
4. Al respecto, es criterio reiterado¹⁴ por la integración del Tribunal Pleno que de una interpretación sistemática del artículo 32, párrafo segundo, a la luz del mandato previsto en el diverso 1o. ambos de la Constitución Federal, las entidades federativas no son competentes para reservar el acceso a los cargos públicos a mexicanos por nacimiento, pues el numeral 32 constitucional –leído sistemáticamente– no otorga margen alguno a las entidades federativas para distinguir entre mexicanos por nacimiento y mexicanos por naturalización en el acceso a cargos públicos.
5. En consecuencia, las Legislaturas Locales no cuentan con competencia para reservar cargos públicos a los mexicanos por nacimiento. Y bajo ese razonamiento se declaró la invalidez del artículo antes precisado. Ahora, si bien yo comparto la declaración de invalidez de la porción normativa señalada, me separo de las razones y motivos de la mayoría de los integrantes del Tribunal Pleno para llegar a ello, ya que a mí parecer los Estados sí pueden regular los requisitos para cargos públicos, porque la Constitución Federal no establece ninguna reserva expresa de dicha facultad al Congreso de la Unión.
6. De acuerdo a lo que he manifestado en los diversos precedentes, reitero mi voto concurrente en los términos en que fue elaborado en la acción de inconstitucionalidad 111/2019, en el que manifesté que a mi parecer la razón para declarar la invalidez de normas que establecen este tipo de requisitos no es de incompetencia, sino de transgresión a los principios de igualdad y no discriminación.
7. Al respecto, el precepto constitucional que rige nuestra valoración es el artículo 32 de la Constitución Federal que dispone:

"Art. 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.

¹⁴ Se citan como precedentes las acciones de inconstitucionalidad: 87/2018, 59/2019, 4/2019, 35/2018, 40/2019, 88/2018, 93/2018, 45/2018 y su acumulada 46/2018, 111/2019, 157/2017, 67/2018 y su acumulada 69/2018, 113/2020, 182/2020, 39/2021 y 192/2020.



"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.

"En tiempo de paz, ningún extranjero podrá servir en el Ejército, ni en las fuerzas de policía o seguridad pública. Para pertenecer al activo del Ejército en tiempo de paz y al de la Armada o al de la Fuerza Aérea en todo momento, o desempeñar cualquier cargo o comisión en ellos, se requiere ser mexicano por nacimiento.

"Esta misma calidad será indispensable en capitanes, pilotos, patrones, maquinistas, mecánicos y, de una manera general, para todo el personal que tripule cualquier embarcación o aeronave que se ampare con la bandera o insignia mercante mexicana. Será también necesaria para desempeñar los cargos de capitán de puerto y todos los servicios de practica y comandante de aeródromo.

"Los mexicanos serán preferidos a los extranjeros en igualdad de circunstancias, para toda clase de concesiones y para todos los empleos, cargos o comisiones de gobierno en que no sea indispensable la calidad de ciudadano."

8. De esta norma, interpretada textual e históricamente, no advierto una prohibición de legislar. Sólo se alude a los cargos expresamente contemplados por la Constitución, sin que esa referencia pueda examinarse de manera aislada. Desde mi punto de vista, al implementarse esta norma el Poder Constituyente Federal partió de la premisa de que no estaba regulando la totalidad de las funciones públicas del país; pues esa interpretación amplia dejaría de lado la visión federalista del Texto Constitucional, así como la regla residual prevista en el artículo 124 de la Constitución.

9. Por lo tanto, a diferencia de la posición mayoritaria adoptada en la sentencia, considero que el Congreso del Estado sí tenía competencia para incorporar requisitos relativos a la nacionalidad de sus funcionarios públicos. Consecuentemente, para analizar la norma reclamada, lo que debió aplicarse es un examen de proporcionalidad de carácter estricto de los requisitos implementados (fin legítimo imperioso y estricto examen de idoneidad, necesidad y proporcionalidad); el cual a mi parecer no se supera, pues la norma reclamada no satisface ningún fin constitucionalmente imperioso.



10. Y es así porque el cargo público para pertenecer al Centro de Conciliación Laboral del Estado de México, en particular de director general, no resulta en una función pública que amerite una distinción entre nacionales mexicanos. La única forma de justificar una diferenciación entre mexicanos por nacimiento y mexicanos por naturalización, atendiendo a una interpretación histórica y restrictiva de la forma de adquirir la nacionalidad mexicana, es aquella que tiene que ver con cargos que ejercen competencias directas de salvaguarda de la soberanía nacional.
11. Es decir, dado que es posible que los mexicanos por naturalización pierdan la ciudadanía, para hacer compatible tal potestad constitucional y el ejercicio de cargos públicos, la única diferenciación que puede hacerse entre mexicanos para ocupar funciones públicas atiende a la propia protección de la soberanía nacional que hace posible y protege la nacionalidad mexicana. En el caso, el cargo público regulado en la norma impugnada no tiene asignada facultades que se relacionen directa o indirectamente con la soberanía o seguridad nacional, por lo que resulta inconstitucional la porción normativa referida a ser mexicano por *nacimiento* al transgredir los principios de igualdad y no discriminación.
12. Y esa es la razón que me lleva a la convicción de la declaratoria de invalidez del artículo 17, fracción I, en la porción normativa "por nacimiento", de la Ley del Centro de Conciliación Laboral del Estado de México, publicada en publicada en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el dieciséis de diciembre de dos mil diecinueve.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 6/2020, 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 2499, con número de registro digital: 30944.

VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 104/2017.

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 acción de inconstitucionalidad



citada al rubro, en la que determinó declarar la invalidez de los artículos 8, párrafo segundo, en su porción normativa "y si no alcanza la mayoría de votos señalada, el Congreso designará con la mayoría simple de los diputados presentes al fiscal especializado", y 39, en su porción normativa "y a falta de éste último, el Congreso del Estado designará por mayoría simple de los diputados presentes y de forma interina a un fiscal especializado por el tiempo que dure la ausencia del titular", de la Ley Orgánica de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción del Estado de Durango, expedida mediante el Decreto No. 190, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dieciséis de julio de dos mil diecisiete.

Ahora, si bien **comparto la invalidez** de las porciones normativas anteriores, respetuosamente, **me aparto** de las siguientes consideraciones que se exponen en la ejecutoría:

- I. En el apartado sobre violaciones al procedimiento legislativo; con relación al **primer concepto de invalidez**, es importante mencionar que de lo que en realidad se duelen los accionantes es de que en la sesión ordinaria de catorce de julio de dos mil diecisiete, en donde se discutió el Decreto 190 impugnado que dio origen a la Ley Orgánica de la Fiscalía Especializada en el Combate a la Corrupción, **se haya presentado el dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia y Hacienda, Presupuesto y Cuenta Pública aduciendo que su iniciativa fue turnada a esas comisiones cuando eso nunca ocurrió:**

"Honorable asamblea:

"A las Comisiones Unidas de Justicia y Hacienda, Presupuesto y Cuenta Pública, le fueron turnadas para su estudio y dictamen correspondiente, las iniciativas que a continuación se citan, la primera de reformas a la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Durango presentada por los integrantes de los Grupos Parlamentarios del Partido Acción Nacional y del Partido de la Revolución Democrática de la actual LXVII Legislatura y la segunda presentada por el diputado Luis Enrique Benítez Ojeda, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional de esta LCVII Legislatura que contiene la Ley Orgánica de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción del Estado de Durango; por lo que en cumplimiento a la responsabilidad encomendada y de conformidad con lo dispuesto por ... nos permitimos presentar a la consideración de esta Honorable Asamblea, **el presente dictamen, con base en los siguientes antecedentes, descriptio-**



nes de las iniciativas, así como las consideraciones que motivan la aprobación del presente dictamen en los términos que se señalan."¹

Aspecto sobre el cual le asiste razón a las accionantes, puesto que la realidad es que la iniciativa de siete de marzo de dos mil diecisiete –incorrectamente señalada como de ocho de marzo–² presentada por los Grupos Parlamentarios del PAN y del PRD sobre las reformas a la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Durango **fue turnada a la Comisión de Seguridad del Congreso del Estado de Durango** de acuerdo a lo que se desprende de la sesión ordinaria de la Sexagésima Séptima Legislatura del Estado de ocho de marzo de dos mil diecisiete, en cuya parte que interesa se dijo lo siguiente:

"**Presidenta:** Sesión ordinaria de la Sexagésima Séptima Legislatura del Estado, primer año de ejercicio constitucional. 08 DE MARZO DE 2017. ...

"**Presidenta:** En razón de que el contenido de la iniciativa presentada por los CC. Diputados José Antonio Ochoa Rodríguez, Rodolfo Dorador Pérez Gavilán, Augusto Fernando Avalos Longoria, Elizabeth Nápoles González, Silvia Patricia Jiménez Delgado, Gina Gerardina Campuzano González y Jorge Alejandro Salum del Palacio, integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional; así como las diputadas Elia Estrada Maceas, Mar Grecia Oliva Guerrero y Rosa Isela de la Rocha Nevarez, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, que contiene reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Fiscalía General de Durango, se encuentra insertada en la Gaceta Parlamentaria. ...

"**Presidenta:** Por lo que pregunto a los autores si desean ampliar los motivos de su propuesta.

"**Presidenta:** Tiene la palabra el diputado José Antonio Ochoa Rodríguez, hasta por quince minutos.

"**Diputado José Antonio Ochoa Rodríguez:** Con el permiso de la presidencia, felicitar a todas las mujeres en este día tan importante para la humanidad, claro que sí, la corrupción es un complejo fenómeno social, político y económico que aqueja a México, en diferentes contextos ...

¹ Foja 445 del cuaderno de pruebas.

² Lo cual se desprende de la foja 1 del cuaderno de pruebas en donde obra el sello de la LXVII Legislatura de Durango de 7 de marzo de 2017.



"...

"**Presidenta:** Gracias diputado, la iniciativa antes señalada se turna a la Comisión de Seguridad Pública, presidida por el diputado José Antonio Ochoa Rodríguez. ..."

Luego, la causa de pedir no radica en que no se realizó el dictamen en Comisiones –como lo refiere el proyecto– sino que su iniciativa nunca fue turnada a las Comisiones Unidas de Justicia y Hacienda, Presupuesto y Cuenta Pública como se informó en la sesión en que se discutió el decreto impugnado. De ahí que no comparto el estudio realizado en donde se señala que es infundado el planteamiento relativo a que **no se turnó a las Comisiones Unidas de Justicia y Hacienda, Presupuesto y Cuenta Pública para su estudio y dictamen**, toda vez que de la sesión de trece de julio (fecha que además es incorrecta porque es de catorce de julio) sí se advierte esa circunstancia, acorde con el dictamen presentado en la sesión ordinaria del Pleno del Congreso Local.

No obstante lo anterior, considero que esa violación al proceso legislativo detectada, que culminó con la emisión de la norma impugnada, **no se traduce en una irregularidad invalidante**. En efecto, el Tribunal Pleno en diversos precedentes ha señalado que para evaluar las violaciones al procedimiento legislativo debe tenerse en cuenta lo siguiente: **1)** El procedimiento legislativo debe **respetar el derecho a la participación de todas las fuerzas políticas con representación parlamentarias**, en condiciones de libertad e igualdad. En otras palabras, es **necesario, que se respeten los cauces que permiten tanto a las mayorías como a las minorías parlamentarias expresar y defender su opinión** en un contexto de deliberación pública, lo cual otorga relevancia a las reglas de integración y quórum en el seno de las cámaras y a las que regulan el objeto y el desarrollo de los debates; **2)** El procedimiento deliberativo debe culminar con la correcta **aplicación de las reglas de votación establecidas**; y, **3)** Tanto la deliberación parlamentaria como las votaciones deben ser **públicas**.

Además, se ha dicho que existen dos principios legislativos fundamentales que deben ser considerados para determinar el potencial invalidatorio del acto legislativo: **(i)** la economía procesal y **(ii)** la equidad en la deliberación parlamentaria. El primero de estos dos principios busca quitarle rigidez al procedimiento legislativo a fin de no reponer procedimientos que no cambiarían de manera sustancial la voluntad parlamentaria expresada en la votación;



por otra parte, el segundo principio considera que no todas las violaciones procedimentales son irrelevantes.

De lo mencionado es claro que **no todas las violaciones procedimentales son dignas de invalidar un decreto legislativo**, ello con la finalidad de respetar el principio de economía procesal y bajo la premisa de que no todas las repositiones del procedimiento implicarían un cambio sustancial en la voluntad parlamentaria expresada.

En el caso, si bien la iniciativa de las accionantes no se turnó desde un principio a las Comisiones Unidas de Justicia y Hacienda, Presupuesto y Cuenta Pública, sino a la Comisión de Seguridad; lo cierto es que la violación detectada no redundaba en la invalidez de la norma toda vez que la posibilidad de que de manera económica e interna en comisiones, la iniciativa señalada se haya pasado de una Comisión a otra, no impidió que dicha iniciativa sí haya sido dictaminada por una Comisión Legislativa y se presentara al Pleno del Congreso el cual lo aprobó por la mayoría legalmente prevista. Esto pues dicha iniciativa sí siguió sus cauces legislativos de manera que se agotaron todas las etapas del procedimiento en tanto la misma fue dictaminada, discutida y aprobada en un entorno de deliberación parlamentaria.

En efecto, en primer lugar se tiene el dictamen Comisiones Unidas de Justicia y Hacienda, Presupuesto y Cuenta Pública que fue sometido al Pleno del Congreso da cuenta de la iniciativa presentada por los Grupos Parlamentarios del PAN y del PRD sobre las reformas a la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Durango, pues contiene la exposición de motivos; además, fue firmado por tres de los diputados que promovieron la presente acción de inconstitucionalidad, a saber: **(i)** José Antonio Ochoa Rodríguez; **(ii)** Gina Gardina Campuzano González; y **(iii)** Mar Grecia Oliva Guerrero.

Asimismo, dicho dictamen fue discutido en la sesión ordinaria de catorce de julio de dos mil diecisiete en el Congreso de Durango, en donde se dio lectura a su contenido, y se preguntó a los asistentes si querían hacer uso de la voz; lo cual incluso hizo el diputado José Antonio Ochoa Rodríguez que es uno de los legisladores promoventes. Después fue aprobado en lo general y en lo particular por dieciocho votos a favor, cero abstenciones y cero votos en contra (de esos dieciocho, ocho votos pertenecen a los diputados firmantes).

De conformidad con lo anterior es que considero que ese vicio detectado sobre el turno a las Comisiones Unidas no tiene efectos invalidantes puesto se respetó el derecho de participación de todas las fuerzas políticas, aunado a que el



dictamen se votó por todos los integrantes dentro de la sesión ordinaria del Congreso del Estado de catorce de julio de dos mil diecisiete.

- II. Respecto del considerando séptimo de la sentencia, en lo concerniente a la invalidez del *artículo 8, párrafo segundo, de la Ley Orgánica de la Fiscalía Especializada en el Combate a la Corrupción del Estado de Durango*; si bien la comparto, lo cierto es que no comparto las consideraciones relacionadas con la existencia de una reserva de fuente en el artículo 116 de la Constitución Federal, en tanto que de dicho precepto constitucional no se desprende que las entidades federativas estén obligadas a establecer **en sus Constituciones Locales** los procedimientos específicos de designaciones de fiscales anticorrupción.

Conforme a lo precisado, es que mi voto en este asunto fue a favor del sentido de la sentencia, separándome de las consideraciones que se precisan en el cuerpo del presente voto.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 104/2017, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 24 de septiembre de 2021 a las 10:33 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 5, Tomo II, septiembre de 2021, página 1200, con número de registro digital: 30118.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 325/2019.

TEMA. *Por regla general, la controversia constitucional es improcedente contra resoluciones de órganos constitucionalmente autónomos.*

1. En sesión de doce de mayo 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 de la resolución emitida en el recurso de revisión RRA 9481/19 el veintiocho de agosto de dos mil diecinueve por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI).



3. Por mi parte, en la sesión correspondiente, al someterse a votación el apartado VII "Causas de improcedencia", mi voto fue en contra del proyecto y por la improcedencia de la controversia constitucional; votación que reiteraré al someterse a nuestra consideración el apartado VIII "Estudio de fondo". De esta manera, la materia del presente voto se limitará a exponer las razones que me llevaron a votar en contra de la procedencia de la controversia.

I. Razones de la mayoría

4. En su contestación de demanda, el INAI argumentó que se actualizaba la causa de improcedencia prevista en la fracción VIII del artículo 19 de la ley reglamentaria de la materia en relación con el diverso numeral 6o., apartado A, fracción VIII, párrafo séptimo, de la Constitución Federal, toda vez que las resoluciones del INAI son inatacables. Agregó que no pasaba inadvertido el criterio de este Alto Tribunal relativo a la procedencia de controversias constitucionales contra sus resoluciones cuando se alegara lesión a alguna atribución constitucional; sin embargo, sostiene que en el presente caso no se actualiza ese supuesto de excepción, toda vez que la Fiscalía hizo valer cuestiones de mera legalidad.
5. La mayoría de los integrantes del Tribunal Pleno determinó desestimar dicha causal de improcedencia. Al respecto, en la sentencia se afirma que en la controversia constitucional 117/2014, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que no todos los actos emitidos por órganos constitucionales autónomos son impugnables en controversia constitucional, así, se detectó una categoría específica de aquellos que gozan de una presunción de inimpugnabilidad, éstos son "las resoluciones individualizadas emitidas en contextos equivalentes a procedimientos seguidos en forma de juicio cuando se combaten en sus méritos". Este criterio se construyó a partir de las similitudes que las resoluciones de estos órganos autónomos guardan con las resoluciones del Poder Judicial, respecto de las cuales previamente se había afirmado que no procede la controversia constitucional.
6. Por otra parte, la Suprema Corte estableció que la regla general (de inimpugnabilidad de resoluciones jurisdiccionales) admite una excepción importante: sería impugnable en la controversia constitucional una resolución jurisdiccional o administrativa de un órgano demandado cuando incluya una determinación que afecta el ámbito de competencias del ente actor.
7. Posteriormente, la sentencia menciona en la controversia constitucional 308/2017, la cual fue interpuesta por el Instituto Federal de Telecomunicaciones contra



una resolución del INAI, emitida en un recurso de revisión interpuesto contra una respuesta dada por el propio sujeto obligado a una solicitud de acceso a la información, el Tribunal Pleno desestimó la misma causa de improcedencia que aquí hace valer el INAI, argumentando, en esencia, que si bien el artículo 6o. constitucional establece que las resoluciones del INAI son vinculatorias, definitivas e inatacables para los sujetos obligados, lo cierto es que el numeral 105 de la propia Constitución Federal regula un catálogo de conflictos entre órganos del Estado que pueden ser objeto de escrutinio mediante la controversia constitucional, dentro de los que se encuentran expresamente incluidos los actos del INAI.

8. En ese sentido, se sostuvo que la interpretación armónica de los artículos 6, apartado A, fracción VIII, párrafo séptimo y 105, fracción I, inciso I), constitucionales sugiere que, en efecto, las decisiones del órgano garante son vinculantes, definitivas e inatacables para los sujetos obligados, con dos excepciones.
9. La primera se actualiza cuando el objeto de la controversia es dirimir un problema que en materia de transparencia pudiera interferir con la seguridad nacional y, en cuyo caso, el único que podrá controvertirlas es el Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal. La segunda, cuando alguno de los órganos legitimados para interponer la controversia estime que las decisiones en materia de transparencia generan un conflicto con sus respectivos ámbitos competenciales.
10. A juicio de la mayoría de los integrantes del Tribunal Pleno, en este asunto, se actualiza la segunda de las excepciones referidas, en virtud de que la Fiscalía interpuso la controversia argumentando que la decisión en materia de transparencia vulnera y afecta el cumplimiento de una de sus principales competencias constitucionales en materia de seguridad pública, esto es, la investigación y persecución de los delitos del orden federal.
11. Lo anterior, porque la Fiscalía alega que entregar la información ordenada por el INAI provocaría afectaciones en el cumplimiento de sus obligaciones constitucionales, es decir, afectaría la conducción de las investigaciones, la coordinación de las policías y los servicios periciales, la ejecución de diligencias para recabar datos de prueba y; por consecuencia, la resolución sobre el ejercicio de la acción penal, así como la acreditación de la existencia de delitos y la responsabilidad de quien lo cometió o quienes participaron en su comisión.



12. Por tanto, se concluye que la causa de improcedencia es infundada. Finalmente, se agrega que si bien la Fiscalía también hace valer algunos argumentos de mera legalidad, lo cierto es que el Tribunal Pleno no se ocupará de revisar las consideraciones de la resolución del INAI, sino únicamente examinará si la decisión de entregar la información afecta o vulnera las competencias constitucionalmente atribuidas a la Fiscalía.

II. Razones del disenso

13. Respetuosamente difiero del criterio mayoritario, por las razones que expongo a continuación:
14. En primer lugar, cabe señalar que, conforme a los precedentes del Tribunal Pleno, existe una minoría de sus integrantes que sostienen que existe una improcedencia de fuente constitucional contra las resoluciones del INAI, de esta forma, interpretan que la improcedencia deriva del artículo 6o. de la Constitución Federal, que en su párrafo séptimo de la fracción VII establece que las decisiones del INAI son inatacables.¹
15. Al respecto, es importante señalar que yo no formo parte de dicha minoría, toda vez que considero que, por excepción, las resoluciones del INAI sí pueden ser impugnadas en controversias constitucionales cuando lo alegado por el actor sea la invasión de competencias para poder ejercer su jurisdicción sobre algún caso o que la competencia le corresponda, constitucionalmente, a otro órgano. Aclarado lo anterior, paso a exponer el motivo por el cual no estoy de acuerdo con la procedencia del presente juicio.
16. Como bien lo relata la resolución, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado, en múltiples precedentes, que la controversia constitucional no es procedente contra resoluciones jurisdiccionales y, de manera análoga, se ha construido la misma causa de improcedencia cuando se trata de resoluciones individualizadas emitidas por órganos constitucionales autónomos en contextos equivalentes a procedimientos seguidos en forma de juicio, cuando las mismas se combaten en sus méritos.
17. En ambos casos se ha considerado que por la naturaleza de los órganos jurisdiccionales –y la de los órganos constitucionales autónomos– debe conside-

¹ En este sentido votaron las Ministras Yasmín Esquivel Mossa y Norma Lucía Piña Hernández y los Ministros José Fernando Franco González Salas y Arturo Zaldívar Lelo de la Larrea, al resolverse por el Tribunal Pleno la controversia constitucional 9/2019, en sesión de tres de marzo de dos mil veinte.



rarse que tienen encomendada la resolución de conflictos sobre la suerte de ciertos bienes materiales o derechos en los casos concretos, para determinar si ciertas personas tienen derecho o no a acceder a lo mismo, por ejemplo, a cierta información reservada o a la respuesta a determinada petición, por lo que el análisis de los méritos de esas resoluciones, por regla general, involucra el análisis de dos tipos de parámetros ajenos a la controversia constitucional, como son las normas sustantivas constitucionales y las cuestiones de legalidad, de ahí que se considere que contra este tipo de resoluciones resulte improcedente la controversia constitucional.²

18. No obstante lo anterior, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que existe una excepción a la improcedencia de la controversia constitucional contra las resoluciones jurisdiccionales –y ahora también para las resoluciones de los órganos constitucionalmente autónomos– cuando lo que se controvierte es, precisamente, la competencia del órgano jurisdiccional para emitir tal determinación, bajo el señalamiento de que dicha competencia es asignada por la Constitución Federal al ente actor, o bien, a una autoridad distinta, en perjuicio de la entidad, poder u órgano actor. De esta forma se puede concluir que, si lo que se cuestiona de dicha resolución jurisdiccional no es la invasión de esferas competenciales, será improcedente el medio de control constitucional. Destacando que, la suplencia de la queja deficiente no puede llegar al extremo de hacer procedente un medio jurisdiccional que no lo es.³

² En ese sentido, véase la controversia constitucional 117/2014, resuelta por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el siete de mayo de dos mil quince.

Asimismo, véase la jurisprudencia P./J. 5/2012 (10a.), emitida por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. NO ES LA VÍA IDÓNEA PARA IMPUGNAR RESOLUCIONES DICTADAS POR LOS ÓRGANOS ESTATALES ESPECIALIZADOS EN MATERIA DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA, SALVO QUE EXISTA UN PROBLEMA DE INVASIÓN DE ESFERAS COMPETENCIALES.". Décima Época. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro IX, Tomo 1, junio de 2012, página 20, con número de registro digital: 2000968.

³ Al respecto, véase la controversia constitucional 58/2006, resuelta por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el veintitrés de agosto de dos mil siete de la que derivó la jurisprudencia P./J. 16/2008, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PROCEDE DE MANERA EXCEPCIONAL AUN CUANDO EL ACTO IMPUGNADO SEA UNA RESOLUCIÓN JURISDICCIONAL EN ESTRICTO SENTIDO, SI LA CUESTIÓN A EXAMINAR ATAÑE A LA PRESUNTA INVASIÓN DE LA ESFERA COMPETENCIAL DE UN ÓRGANO ORIGINARIO DEL ESTADO.". Consultable en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVII, febrero de 2008, página 1815, con número de registro digital: 170355.

En esa controversia constitucional se analizó la hipótesis de permitir la procedencia de dicho medio de control constitucional cuando el actor se ostente como facultado para dirimir el problema jurídico



19. Ahora bien, en el presente caso, como lo adelanté, no estoy de acuerdo con la procedencia del juicio, toda vez que lo que la Fiscalía cuestiona es el alcance de la resolución impugnada, cuestión que no puede ser materia de la controversia constitucional, pues ésta no puede servir para determinar si es o no correcta la decisión tomada por el instituto demandado.
20. En efecto, la Fiscalía General de la República, en esencia, sostiene que entregar la información afectaría la operatividad de la Fiscalía como órgano a quien exclusivamente le está encargada la investigación y persecución de todos los delitos del orden federal; así la entrega de los nombres y cargos de las personas servidoras públicas adscritas a las subprocuradurías respectivas⁴ permitiría a los grupos delictivos conocer e identificar completamente a los servidores públicos que realizan actos de investigación y persecución de los delitos federales. El que los grupos criminales tengan a su disposición dicha información revelaría la capacidad de reacción de la Fiscalía, lo que sería en detrimento de la seguridad pública. Ello es así, pues estarían en posibilidad de obstaculizar o bloquear actividades de inteligencia y contrainteligencia en el combate a la delincuencia y la investigación de los delitos federales.
21. En ese sentido, considero que lo efectivamente impugnado por la Fiscalía actora es el alcance de la determinación del INAI de entregar determinados nombres y cargos de ciertos servidores públicos adscritos a ese órgano; sin que se demuestre la falta de competencia constitucional para emitir dichas resoluciones.
22. Por tanto, concluyo que se actualiza el motivo de improcedencia de la controversia constitucional por no impugnar, precisamente, la falta de competencia

que conoció su contraparte. Posteriormente, el Tribunal Pleno ha entendido que la excepción respecto a la procedencia de ese medio de impugnación, no sólo se presenta cuando el conflicto competencial se suscita entre el actor y su contraparte, sino también se actualiza la excepción cuando el actor aduce que la competencia constitucional la tiene otro órgano distinto a la contraparte y al propio actor (en ese sentido se pueden consultar las controversias constitucionales 67/2016, 173/2016 y 121/2017, resueltas por el Tribunal Pleno).

⁴ El INAI ordenó desclasificar:

- a) Los nombres de los Agentes del Ministerio Público Federal adscritos a la Subprocuraduría de Control Regional, Procedimientos Penales y Amparo (SCRPPA); la Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delitos Federales (SEIDF) y, la Subprocuraduría de Derechos Humanos, Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad (SDHPDSC).
- b) Los cargos del personal operativo/sustantivo adscrito a las áreas señaladas por el particular, dependientes de las cuatro subprocuradurías (SCRPPA, SEIDF, SDHPDSC y SEIDO).
- c) Los nombres y cargos del personal administrativo adscrito a la Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delincuencia Organizada (SEIDO) y sus unidades dependientes.



constitucional para emitir las, pues la determinación de la orden de entrega de los datos mencionados forma parte del fondo de la resolución del INAI. Así, respetuosamente, en mi opinión, lo resuelto por la mayoría de los integrantes del Tribunal Pleno implica conocer sobre la misma cuestión litigiosa del procedimiento ordinario, desnaturalizando la función de la controversia constitucional que no puede utilizarse como un recurso o ulterior medio para someter a revisión esa misma litis.

23. En ese sentido, desde mi perspectiva, la controversia constitucional debió sobreseerse.

Nota: La sentencia relativa a la controversia constitucional 325/2019, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, 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 274, con número de registro digital: 31101.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 204/2020, PROMOVIDA POR EL MUNICIPIO DE TIJUANA, ESTADO DE BAJA CALIFORNIA.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de **dieciocho de agosto de dos mil veintidós**, resolvió la controversia constitucional citada al rubro, donde se determinó 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.

Lo anterior, toda vez que, a criterio de la mayoría de los Ministros integrantes del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, existieron violaciones al procedimiento legislativo **con potencial invalidante**: la primera, relativa a que no se justificó adecuadamente la razón por la que, a la iniciativa se le dio trato de asunto de obvia o urgente resolución; y la segunda, que no se le dio la participación de los Ayuntamientos, respecto de una norma de carácter municipal.

Se precisó 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 cumplió con lo previsto en el artículo 119 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California,¹ ni con las condiciones que ha establecido el 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.

Una vez precisado lo anterior, debo señalar que **no comparto las consideraciones** que sustentan la invalidez del Decreto No. 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, motivo por el cual voté en contra. Pues considero que en el caso no existieron violaciones de carácter invalidante en el proceso legislativo llevado a cabo por el legislador del Estado de Baja California.

Como lo he sostenido en precedentes, desde mi óptica se respetan la formalidades esenciales del procedimiento legislativo, cuando los legisladores que emiten las normas impugnadas, respetan las estipulaciones que rigen el proceso legislativo, siendo que lo mínimo indispensable que debe cumplirse en un trabajo legislativo es: a) el respeto a las reglas de votación; b) la publicidad en el desarrollo del proceso legislativo y en las votaciones, y c) la participación de todas las fuerzas políticas representadas en el respectivo órgano legislativo en el proceso de creación normativa en condiciones de libertad e igualdad, en un contexto de deliberación pública.

¹ **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."



Incluso, la sentencia soslaya lo sostenido por el Tribunal Pleno en precedentes recientes,² pues propone analizar y determinar si son correctas o no las razones que los integrantes de la Junta de Coordinación Política, con fundamento en el artículo 119 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado y en el diverso 31 de la Constitución Local, expresaron en 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*", siendo que, en dichos precedentes se ha sostenido que **no es dable enjuiciar tales razones**, dado que éstos se proponen a la Asamblea Legislativa y es al Legislativo a quien corresponde determinar la suficiencia e idoneidad de tales razones y, por ello, se somete en dicho seno legislativo a la votación de sus integrantes y son éstos quienes, por la mayoría que señala la ley, los que avalan o desapruban tales razones.

Atendiendo al criterio referido, es que voté en contra, en tanto que determina que existieron violaciones con potencial invalidante: relativas a que **no se justificó adecuadamente** la razón por la que, a la iniciativa se le dio trato de asunto de obvia o urgente resolución; y que no se le dio la participación de los Ayuntamientos.

Contrario a lo que señala la sentencia, en el proceso legislativo sí se justificó la urgencia, toda vez que, en la consideración cuarta del "*Acuerdo por el cual se somete*

² **Acción de inconstitucionalidad 112/2019 y sus acumuladas 113/2019, 114/2019, 115/2019, 119/2019 y 120/2019**, resueltas en sesión de once de mayo de dos mil veinte, por unanimidad de once votos. Respecto del considerando séptimo, relativo al estudio de las violaciones al proceso legislativo, consistente en reconocer la validez del procedimiento legislativo que culminó en el Decreto No. 351 que contenía la llamada "Ley Bonilla", en la que se analizó la violación al procedimiento legislativo **del mismo Estado de Baja California**.

Acción de inconstitucionalidad 140/2020 y su acumulada 145/2020; resueltas en sesión de siete de septiembre de dos mil veinte, en la que existió una mayoría de seis votos a favor de declarar la invalidez del procedimiento legislativo impugnado y, en consecuencia, se desestimó la propuesta de invalidez al no alcanzarse la votación calificada necesaria.

Acción de inconstitucionalidad 95/2021 y su acumulada 105/2021, resueltas en sesión de dieciséis de noviembre de dos mil veintiuno, por mayoría de ocho votos, donde se demandó la invalidez del artículo décimo tercero 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 destacaron también los precedentes más recientes, como son las acciones 43/2018, fallada el veintisiete de julio de dos mil veinte; 112/2019 y sus acumuladas 113/2019, 114/2019, 115/2019, 119/2019 y 120/2019, resueltas en sesión once de mayo de dos mil veinte; y 236/2020 y sus acumuladas 237/2020 y 272/2020, falladas en sesión de doce de noviembre de dos mil veinte.



*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 numeral 31 de la Constitución Política del Estado de Baja California y en el diverso 119 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado, **señalaron que la iniciativa encontraba justificación de urgencia y obvia resolución debido al vacío normativo que ha traído como consecuencia que existan criterios y procedimientos diversos para cubrir las ausencias temporales o definitivas de los municipios 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 municipio y en su caso la sustitución de un funcionario que ha llegado a través de la voluntad del electorado.***

Como se advierte, la urgencia se justificó en el procedimiento legislativo y fue sometido al Pleno donde se acordó favorablemente por mayoría, sin que nos corresponda calificar dichas razones como lo hace la sentencia, en los párrafos 100 a 103, en cuanto señala:

"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 municipios 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."

Ahora, del acta de la reunión virtual de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, de catorce de noviembre de dos mil veinte, se advierte que en ella se acordó 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 la misma fecha (catorce de noviembre de dos mil veinte) la presente iniciativa, **con dispensa de trámite por urgente y obvia resolución.**

Y de la propia sesión llevada a cabo por el Pleno de la Cámara de Diputados en esa misma fecha (catorce de noviembre de dos mil veinte) se advierte que **la dispensa de trámite fue convalidada por la Asamblea**, pues en ella se consultó, en términos de lo que establece el artículo 129 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, si deseaban intervenir en contra de la misma; en donde intervino únicamente la diputada Eva María Vásquez Hernández (sin que se asentara su intervención). Luego se sometió a votación económica, resultando **aprobado por evidente mayoría (sic).**

Asimismo, de acuerdo a lo que establece el artículo 127 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, se procedió a declarar abierto el debate del acuerdo de la Junta de Coordinación Política; y se preguntó a los diputados, si deseaban intervenir en contra del acuerdo en comento; en donde intervinieron los diputados Eva María Vásquez Hernández y Juan Manuel Malina García. Luego se sometió a votación resultando aprobado en votación nominal por **dieciséis votos a favor**, de los cuales dos diputados, Monserrat Caballero Ramírez y Juan Manuel Malina García, votaron a favor en lo general, con una reserva en lo particular; y **cinco votos en contra.**



En este sentido, se recibió reserva en lo particular de la diputada Monserrat Caballero Ramírez, la cual se puso a consideración del Pleno de la Cámara de Diputados; y de conformidad con el artículo 129 del mismo ordenamiento, se dio la debida intervención a los diputados, se recibieron propuestas y finalmente se votó la reserva en lo particular presentada por la diputada Monserrat Caballero Ramírez y **con las adecuaciones presentadas por el diputado Juan Manuel Malina García**. Resultando aprobado en votación nominal por **diecisiete votos a favor y cinco votos en contra**.

Además de que, se advierte que todos los diputados que participaron a lo largo de la sesión, tenían un claro conocimiento sobre los puntos que se someterían a debate, ya que la iniciativa de reforma **se refería a un solo precepto** (el artículo 42 de la Ley del Régimen Municipal para el Estado de Baja California) y se repartió con la debida anticipación el orden del día; asimismo se dio lectura tanto al acuerdo con propuesta de dispensa, como a la iniciativa del gobernador y del contenido del artículo que se pretendía reformar.

Por lo que, al haber quedado evidenciado que en esta etapa se respetó el derecho a la participación de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria, en condiciones de libertad e igualdad (pues de la sesión respectiva se puede advertir claramente que en la discusión participaron algunos, quienes se pronunciaron sobre el contenido del dictamen que se sometió a su consideración), el procedimiento deliberativo culminó con la votación del dictamen respectivo, siguiendo las reglas de votación establecidas; y tanto la deliberación parlamentaria como las votaciones fueron públicas; puede sostenerse que, se respetaron las formalidades esenciales del procedimiento legislativo.

En ese sentido, al haberse calificado como urgente la aprobación del decreto por el que se reformó el artículo 42 de la Ley de Régimen Municipal para el Estado de Baja California impugnado, se dispensaron los trámites parlamentarios, incluida la participación de los Municipios del Estado, sin que ello implique la afectación a principios o valores como lo señala el diverso 119 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California; de manera que, no existe una razón suficientemente sólida para invalidar el procedimiento legislativo.

Por lo expuesto, es que mi voto en este asunto fue en contra de 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.

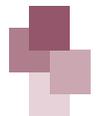


Nota: La sentencia relativa a la controversia constitucional 204/2020, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 6 de enero de 2023 a las 10:07 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 21, Tomo II, enero de 2023, página 1514, con número de registro digital: 31146.

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



Sección Primera
JURISPRUDENCIA



Subsección 1 POR PRECEDENTES



ACCEDER PLENAMENTE A LA JURISDICCIÓN DEL ESTADO. NO SE PUEDE ALEGAR SU VIOLACIÓN EN ETAPAS DEL PROCEDIMIENTO ORDINARIO, SI LA PARTE QUEJOSA PROMOVÍÓ JUICIO DE AMPARO DIRECTO EN CONTRA DE LA SENTENCIA QUE SE EMITIÓ EN EL PROCEDIMIENTO ABREVIADO.

CIERRE DE ETAPAS. NO RESULTA APLICABLE EN EL SUPUESTO EN EL QUE SE PROMUEVA EL JUICIO DE AMPARO DIRECTO, EN CONTRA DE LA SENTENCIA QUE DERIVÓ DEL PROCEDIMIENTO ABREVIADO.

PROCEDIMIENTO ABREVIADO. EL CONSENTIMIENTO EN ESTA FORMA DE TERMINACIÓN ANTICIPADA ES REQUISITO FUNDAMENTAL PARA SU PROCEDENCIA, POR LO QUE PODRÁ SER MATERIA DE ANÁLISIS EN AMPARO DIRECTO.

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 2990/2022. ELIZABETH TRINIDAD JAVIER. 26 DE OCTUBRE DE 2022. MAYORÍA DE CUATRO VOTOS DE LAS MINISTRAS NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ Y ANA MARGARITA RÍOS FARJAT, Y LOS MINISTROS JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO Y ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. DISIDENTE: MINISTRO JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ. PONENTE: MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO. SECRETARIO: CARLOS MANUEL BARÁIBAR TOVAR.

**ÍNDICE TEMÁTICO**

	Apartado	Criterio y decisión	Págs.
I.	COMPETENCIA	La Primera Sala es competente.	3
II.	OPORTUNIDAD	El recurso es oportuno.	4
III.	LEGITIMACIÓN	La parte recurrente cuenta con legitimación.	4
IV.	ESTUDIO DE LA PROCEDENCIA DEL RECURSO	El recurso es procedente.	4-11
V.	ESTUDIO DE FONDO	<p>La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que toda vez que se pueden hacer valer violaciones respecto de los requisitos de procedencia que rigen el procedimiento abreviado, se debe realizar un pronunciamiento en el amparo directo respecto a si el consentimiento otorgado para ese efecto fue de conformidad con el derecho a acceder plenamente a la jurisdicción del Estado.</p> <p>Para garantizar el derecho a acceder plenamente a la jurisdicción del Estado por parte de los integrantes de los pueblos y las comunidades indígenas, en todos los juicios y procedimientos en que sean parte, individual o colectivamente, se deberán tomar en cuenta sus costumbres y especificidades culturales, así como tienen en todo tiempo el derecho a ser asistidos por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y cultura. De tal manera, acorde con dicho derecho, el sentenciado</p>	11-35



		puede alegar si el presupuesto jurídico fundamental del consentimiento, se otorgó asistida con el derecho a acceder plenamente a la jurisdicción del Estado.	
VI	DECISIÓN	Toda vez que no le asiste la razón a la recurrente respecto de los agravios formulados, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que lo procedente es, en la materia de la revisión, modificar la sentencia impugnada y negar el amparo solicitado.	35
	PUNTOS RESOLUTIVOS	PRIMERO. En la materia de la revisión, se modifica la sentencia recurrida. SEGUNDO. La Justicia de la Unión no ampara ni protege a ***** en contra de los actos y autoridades precisados en la sentencia impugnada.	35

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

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve el amparo directo en revisión 2990/2022, promovido en contra de la sentencia dictada en sesión del cuatro de mayo de dos mil veintidós, por el Tribunal Colegiado en Materia Penal del Décimo Primer Circuito, en el juicio de amparo directo *****.

ANTECEDENTES Y TRÁMITE

1. **Hechos.** El cuatro de junio de dos mil veinte, a las trece horas con veinte minutos, ***** y otros acompañantes se encontraban circulando a bordo de



un vehículo en una de las avenidas del Municipio de Chilchota, Michoacán. Como consecuencia de una persecución, la Policía Estatal detuvo el vehículo, y al revisarlo ubicó en el piso de la parte trasera, un arma de fuego, tipo fusil, calibre .308, marca Winchester, con su respectivo cargador y diecinueve cartuchos útiles al calibre, así como un diverso cargador abastecido con dieciocho cartuchos.

2. **Juicio penal.** El seis de junio de dos mil veinte, el Juez de Distrito Especializado en el Sistema de Justicia Penal Acusatorio, adscrito al Centro de Justicia Penal Federal en el Estado de Michoacán de Ocampo, actuando en la causa penal *****, dictó auto de vinculación a proceso, entre otros, a la hoy recurrente, por suponerla responsable del delito respecto del cual se le formuló imputación.

3. Seguida la secuela procesal, durante la etapa intermedia, el Ministerio Público ofreció una forma de terminación anticipada, **procedimiento abreviado**, el cual fue aceptado por la hoy recurrente.

4. El veintisiete de agosto de dos mil veintiuno, satisfechos los requisitos del **procedimiento abreviado**, el Juez de Distrito Especializado en el Sistema Penal Acusatorio, adscrito al Centro de Justicia Penal Federal en el Estado de Michoacán, en funciones de Juez de Control, dictó sentencia **condenatoria** en la que declaró a *****, penalmente responsable por la comisión del delito de **portación de arma de fuego de uso exclusivo del Ejército, Armada y Fuerza Aérea y posesión de cartuchos para arma de fuego del uso exclusivo del Ejército, Armada y Fuerza Aérea**, previsto y sancionado en los artículos 83, fracción III y 83 Quat, fracción II, de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, ambos relacionados con el artículo 11, inciso c), del citado ordenamiento jurídico, imponiéndole una pena de cuatro años, dos meses de prisión.

5. **Toca de apelación.** Inconforme con la resolución anterior, la sentenciada interpuso recurso de apelación, del que conoció el Tercer Tribunal Unitario del Décimo Primer Circuito, registrándose con el toca penal *****. El cuatro de febrero de dos mil veintidós, dictó resolución en la que determinó **confirmar** la sentencia recurrida.



6. **Demanda de amparo directo.** En contra de la resolución anterior, el ocho de febrero de dos mil veintidós, la sentenciada promovió juicio de amparo directo, del cual tocó conocer al Tribunal Colegiado en Materia Penal del Décimo Primer Circuito; lo registró con el expediente *****; y mediante sentencia de cuatro de mayo de dos mil veintidós, resolvió en el sentido de **negar** la protección federal solicitada.

7. **Recurso de revisión.** El treinta y uno de mayo de dos mil veintidós, la parte quejosa interpuso recurso de revisión ante el tribunal del conocimiento. Hecho el trámite correspondiente remitió el recurso, junto con sus anexos, a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

8. **Trámite ante esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.** Recibidas las constancias el dieciséis de junio de dos mil veintidós, se formó el recurso de revisión y se le asignó el expediente 2990/2022; en dicho acuerdo el Ministro presidente ordenó las notificaciones pertinentes; y atendiendo a la estadística interna y a la especialidad, turnó el expediente al Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente, por lo que se remitió el asunto a la Sala de su adscripción.

9. **Avocamiento.** Posteriormente, mediante acuerdo de nueve de agosto de dos mil veintidós, la presidenta de esta Primera Sala se avocó al conocimiento del asunto y ordenó el envío de los autos al Ministro ponente.

I. COMPETENCIA

10. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de este recurso de revisión en términos de lo dispuesto en los artículos 107, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 81, fracción II, y 96 de la Ley de Amparo, y 21, fracción IV, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como en los puntos primero y tercero del Acuerdo General Número 5/2013 del Pleno de este Alto Tribunal, que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de mayo de dos mil trece, por tratarse de un asunto de naturaleza penal, competencia de esta Primera Sala.



II. OPORTUNIDAD

11. Del análisis de las constancias se advierte que la sentencia del Tribunal Colegiado le fue notificada por lista a la parte quejosa el diecisiete de mayo de dos mil veintidós, por lo que dicha notificación surtió efectos el dieciocho siguiente. Por tanto, el plazo de diez días establecido por el artículo 86 de la Ley de Amparo para la interposición del recurso de revisión transcurrió del diecinueve de mayo al primero de junio de dos mil veintidós, descontándose los días veintiuno, veintidós, veintiocho y veintinueve por ser sábados y domingos, e inhábiles conforme al artículo 19 de la Ley de Amparo.

12. Por tanto, si el recurso de revisión se presentó el treinta y uno de mayo de dos mil veintidós, es evidente que se encuentra dentro del plazo legal establecido y su presentación es oportuna.

III. LEGITIMACIÓN

13. El requisito de legitimación para promover el recurso de revisión se encuentra acreditado, pues consta en autos que el carácter de quejosa se le reconoció en el juicio de amparo directo *****.

IV. ESTUDIO DE PROCEDENCIA DEL RECURSO

14. Los artículos 107, fracción IX, de la Constitución General y 81, fracción II, de la Ley de Amparo, establecen que el recurso de revisión en amparo directo es procedente cuando se decida sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de una norma general, cuando se establece la interpretación directa de un precepto constitucional o de los derechos humanos establecidos en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano es Parte, o bien, si en dichas sentencias se omite el estudio de tales cuestiones, a pesar de haber 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.

15. También es verdad que los artículos 1o. y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el diverso 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, reconocen el derecho de acceso a



la impartición de justicia –acceso a una tutela judicial efectiva–, no obstante, tal circunstancia no tiene el alcance de soslayar los presupuestos procesales necesarios para la procedencia de las vías jurisdiccionales que los gobernados tengan a su alcance, pues que de lo contrario se dejarían de observar múltiples principios constitucionales y legales que rigen la función jurisdiccional, en detrimento de la seguridad jurídica de los gobernados.

16. A partir del desglose del contenido de estas normas y en armonía con el contenido del Acuerdo General Número 9/2015, se puede colegir que el recurso de revisión en amparo directo únicamente será procedente al cumplirse los siguientes requisitos:

a) Que el Tribunal Colegiado de Circuito resuelva sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de una norma general, o se establezca la interpretación directa de un precepto de la Constitución o de los derechos humanos establecidos en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte, o bien, si en dichas sentencias se omite el estudio de las cuestiones antes mencionadas, cuando se hubieren planteado en la demanda de amparo.

b) Que el problema de constitucionalidad señalado en el inciso anterior, a juicio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, revista un **interés excepcional** en materia constitucional o de derechos humanos.

17. Cabe resaltar que se actualiza el interés excepcional en materia constitucional o de derechos humanos, cuando esta Suprema de Corte de Justicia de la Nación advierta que el criterio dará lugar a un pronunciamiento novedoso o de relevancia para el orden jurídico nacional; también cuando lo decidido en la sentencia recurrida pueda implicar el desconocimiento de un criterio sostenido por este Alto Tribunal relacionado con alguna cuestión propiamente constitucional, por haberse resuelto en contra de dicho criterio o se hubiere omitido su aplicación.

18. Luego entonces, serán procedentes únicamente aquellos recursos que reúnan ambas características. Basta que en algún caso no esté satisfecha cualquiera de esas condiciones, o ambas, para que el recurso sea improcedente. La consecuencia del incumplimiento de alguno de los requisitos es el desechamiento.



Análisis de los elementos que integran la procedencia del recurso de revisión

19. Para el examen y verificación del cumplimiento de la totalidad de los requisitos de procedencia se deben contrastar los elementos objetivos que la integran, siendo éstos: los conceptos de violación esgrimidos por la parte quejosa, y las consideraciones sobre las que el Tribunal Colegiado justificó su decisión a través de la ejecutoria de amparo.

20. Para efectos metodológicos y técnicos esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, únicamente reseñará y atenderá aquellos argumentos cuyo origen o pretensión sea la violación a un derecho fundamental.

21. Como primer paso la parte quejosa planteó en su demanda de amparo diversos **conceptos de violación** que pueden ser englobados de la siguiente manera:

a.) Se violentó el **derecho a acceder plenamente a la jurisdicción del Estado**:

i. La quejosa no fue asistida por un defensor especializado que hablara su lengua y conociera su cultura en la audiencia inicial. Además, contrario a lo sostenido por la autoridad responsable, no existía impedimento para pronunciarse respecto de dicha ilegalidad, aun y cuando hubiera sido en la audiencia inicial.

ii. El Juez de Control que conoció del procedimiento abreviado realizó una serie de cuestionamientos para efectos de determinar el grado de conocimiento de español por parte de la quejosa, pero no tomó en consideración su autoadscripción como indígena p'urhépecha. Inclusive, no estuvo asistida por un intérprete o traductor, ni por un abogado defensor que hablara su lengua y conociera su cultura.

iii. Ni el Ministerio Público, ni el Juez de Control se allegaron de los elementos que les hubiere permitido tomar en consideración las costumbres y especificidades culturales referentes a la conducta desplegada por la quejosa en torno al ilícito atribuido.



b.) Se violentó el **derecho a ser juzgada con perspectiva de género**:

i. La quejosa se encontraba en una situación de total asimetría y sometimiento al estar en el interior de un vehículo con cuatro varones al momento de ser detenidos por la policía. Máxime que la quejosa y uno de los detenidos eran pareja sentimental, situación que evidenciaba que se encontraba sometida.

ii. Antes del inicio de la audiencia del procedimiento abreviado, la defensa pudo percibir que la quejosa, de manera apresurada y sin mayor meditación, manifestó estar de acuerdo con la celebración de ese procedimiento abreviado, evidenciando un gran temor de los hechos y, por ende, se podía acreditar la asimetría en la que se encontraba.

c.) Se violó el principio de **proporcionalidad**, toda vez que el Ministerio Público propuso una reducción de un sexto de la pena, sin embargo, no señaló la motivación de dicha propuesta, así como que el Juez de Control señaló que resultaba desproporcionada dicha penalidad.

22. Por su parte, **el Tribunal Colegiado del conocimiento** sostuvo en lo medular lo siguiente:

a) Respecto a la violación en la que la quejosa aduce que no tuvo defensor especializado e intérprete en la audiencia inicial, determinó que era inoperante, considerando que no es factible impugnar vía juicio de amparo directo violaciones a derechos fundamentales actualizadas en etapas previas al inicio del juicio oral, o como en el caso, previas a la etapa intermedia, durante la cual se aperturó el procedimiento abreviado.

El Tribunal Colegiado sustentó su resolución en las tesis 1a. LI/2018 (10a.), de rubros: "PRINCIPIO DE CONTINUIDAD DEL PROCESO PENAL ACUSATORIO. DE SU INTERPRETACIÓN SE DESPRENDE LA OBLIGACIÓN DE LAS PARTES DE HACER VALER SUS INCONFORMIDADES EN EL MOMENTO O ETAPA CORRESPONDIENTE." y 1a. CCCXVI/2018 (10a.): "VIOLACIONES A DERECHOS FUNDAMENTALES RELATIVAS A LA DETENCIÓN Y DEFENSA ADECUADA DEL IMPUTADO. NO SON SUSCEPTIBLES DE ANALIZARSE EN AMPARO DIRECTO, CUANDO OCURREN EN ETAPAS PREVIAS AL JUICIO ORAL."



b) Por lo que hace al argumento de que no estuvo legalmente asistida en la audiencia en la que optó por el procedimiento abreviado, se calificó como infundado, toda vez que en su desahogo la quejosa de manera amplia habló y entendió el idioma español, y contó con la asistencia de la traductora y del defensor especializado en la lengua de la impetrante.

Asimismo, hay constancia de que el defensor público manifestó en la celebración de la audiencia haber explicado a su defendida la propuesta del fiscal, los alcances de llevar a cabo un procedimiento abreviado, el derecho con el que cuenta para efectuar un proceso oral; así como que una vez exteriorizada la solicitud del fiscal y la acusación, el Juez de Control se cercioró, entre otros, de que la quejosa reconoció estar debidamente informada de su derecho a un juicio oral y de los alcances del procedimiento abreviado.

c) Respecto a las restantes violaciones relacionadas con el **derecho a acceder plenamente a la jurisdicción del Estado**, o lo hecho valer respecto a la violación al **derecho a ser juzgada con perspectiva de género**, fueron calificados de inoperantes, en virtud de que no pueden ser materia de cuestionamiento en el juicio de amparo directo: **la acreditación del delito, la responsabilidad penal de la acusada, ni la exigibilidad de valoración de pruebas.**

Lo anterior, lo sustentó en la jurisprudencia 1a./J. 34/2018 (10a.), cuyo rubro es: "PROCEDIMIENTO ABREVIADO. CUESTIONES QUE PUEDEN SER REVISABLES EN LA APELACIÓN INTERPUESTA EN CONTRA DE LA SENTENCIA DEFINITIVA DERIVADA DE AQUÉL.", así como en la diversa tesis 1a. CCX/2016 (10a.): "PROCEDIMIENTO ABREVIADO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 20, APARTADO A, FRACCIÓN VII, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. CONSIDERACIONES QUE PUEDEN SER MATERIA DE CUESTIONAMIENTO CONSTITUCIONAL EN EL JUICIO DE AMPARO DIRECTO PROMOVIDO CONTRA LA SENTENCIA DEFINITIVA DERIVADA DE AQUÉL."

d) En relación con la violación al **principio de proporcionalidad**, determinó que no era procedente analizar si la propuesta de reducción de la pena ofertada al imputado cumplía los parámetros de proporcionalidad. Esto es así, toda vez que el Ministerio Público realizó la propuesta en calidad de parte en el procedimiento penal, y no es un derecho del acusado la reducción de las penas de prisión y económica correspondientes.



23. Por otra parte, en su recurso de revisión, la quejosa sostuvo como **agravios**, en lo medular, lo siguiente:

a. Se vulneró su derecho constitucional a estar asistida por un defensor que hable su lengua y conozca su cultura, toda vez que la recurrente pertenece al grupo étnico de los P'urhépechas y la auto adscripción es el criterio fundamental para determinar qué personas forman de un pueblo indígena.

b. No fue juzgada con perspectiva de género a pesar de que la recurrente se encontraba en una situación de total asimetría y sometimiento al encontrarse al interior de un vehículo con cuatro varones.

c. La reducción de la pena propuesta por el Ministerio Público fue desproporcional.

Determinación de procedencia

24. Planteados los elementos, esta Primera Sala arriba a la conclusión de que sí se cumplen los requisitos para la procedencia del recurso de revisión, toda vez que se aprecia que la quejosa en su demanda de amparo realizó manifestaciones respecto al derecho **a acceder plenamente a la jurisdicción del Estado**, al autoidentificarse como indígena, no tomarse en consideración sus costumbres y especificidades culturales, y no contar con intérprete o defensor especializado.

25. Dichos argumentos fueron atendidos por el Tribunal Colegiado y calificados como infundados e inoperantes a partir de un ejercicio interpretativo propio. Examen que sí alcanza a detonar un tópico de constitucionalidad para efectos de la procedencia de este recurso.

26. Además, lo anterior reviste un **interés excepcional**, en tanto permite continuar de puntualizar el criterio de esta Primera Sala respecto al contenido y alcance del referido derecho, su interacción con el **procedimiento abreviado** en el proceso penal, y los límites de estudio a través del juicio de amparo, por lo



que se reúnen los requisitos de procedencia exigibles para este recurso de revisión extraordinario.

V. ESTUDIO DE FONDO

27. El estudio constitucional que abordará esta Primera Sala se dividirá de la siguiente forma: en primer lugar, se desarrollará la doctrina en relación con el derecho a acceder plenamente a la jurisdicción del Estado; en segundo lugar, se expondrá la naturaleza del procedimiento abreviado; y finalmente, el análisis al caso concreto.

28. El acceso pleno a la jurisdicción del Estado, contenido en el artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ha sido materia de estudio de este Alto Tribunal en diversos precedentes, dentro de los cuales destacan los amparos directos en revisión 4935/2017¹ y 5465/2014,² que se enfocan en el derecho de las personas, pueblos y comunidades indígenas a acceder plenamente al procedimiento ordinario, desde su especificidad cultural, sin embargo, **no han sido fallados a la luz del procedimiento abreviado.**

29. Ahora bien, para efectos del desarrollo de la doctrina de esta Primera Sala en relación con el derecho a acceder plenamente a la jurisdicción del Estado, se dividirá en dos subapartados: a) exigencia de valorar con perspectiva multicultural, y b) exigencias para el acceso a la justicia penal desde una perspectiva intercultural.

1. Derecho a acceder plenamente a la jurisdicción del Estado

A. Exigencia de valorar con perspectiva multicultural

30. El Constituyente Permanente incorporó al Texto Constitucional diversos derechos para los pueblos indígenas con la intención de acabar con la discriminación sistemática e histórica que han sufrido. En específico, en las fracciones II y VIII del apartado A del artículo 2o. constitucional, que dispone:

¹ Resuelto en sesión de veintidós de agosto de dos mil dieciocho.

² Resuelto en sesión de veintiséis de abril de dos mil diecisiete.



"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:

"II. Aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, sujetándose a los principios generales de esta Constitución, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y, de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres. La ley establecerá los casos y procedimientos de validación por los Jueces o tribunales correspondientes.

"...

"VIII. Acceder plenamente a la jurisdicción del Estado. Para garantizar ese derecho, en todos los juicios y procedimientos en que sean parte, individual o colectivamente, se deberán tomar en cuenta sus costumbres y especificidades culturales respetando los preceptos de esta Constitución. Los indígenas tienen en todo tiempo el derecho a ser asistidos por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y cultura."

31. La reforma que introdujo esta previsión tenía la finalidad de garantizar a los pueblos indígenas acceso pleno a las instancias de defensa jurídica, así como la protección de derechos compatibles con sus usos y costumbres y, en general, con su especificidad cultural. El objetivo general era poner fin a la discriminación y marginación sufridas tradicionalmente por la población indígena *también en el ámbito jurisdiccional*, las cuales pueden resultar verdaderamente graves cuando se acude en defensa de los derechos fundamentales, así como hacer real y eficaz la superación de las diferencias impuestas por el propio ordenamiento jurídico.³

32. Es posible concluir que la fracción VIII, apartado A, del artículo 2o. constitucional fue concebida para una doble función: por un lado, garantizar una

³ Se refleja en la exposición de motivos de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el catorce de agosto de dos mil uno.



igualdad que permita a toda persona indígena proteger y hacer uso de su propia identidad al momento de acceder a la jurisdicción del Estado, de forma tal que sean tomadas en cuenta sus especificidades culturales cuando les sea aplicada la legislación nacional y, por el otro, asegurar su defensa adecuada de manera que las personas indígenas puedan comprender y hacerse comprender en los procedimientos legales, facilitándoles intérpretes, defensores y otros medios eficaces.

33. Además, se encuentra inserto en un sistema de protección especial previsto también a nivel internacional, específicamente en el artículo 12 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, que los Estados:

"... Deberán tomar las medidas necesarias para garantizar que los miembros de dichos pueblos puedan comprender y hacerse comprender en procedimientos legales, facilitándoles, si fuera necesario, intérpretes u otros medios eficaces."

34. Por otra parte, esta Primera Sala ha sostenido en diversos precedentes que la Constitución Federal se refiere a la conciencia de la identidad indígena, sin exigir expresamente que exista un tipo determinado de declaración o comunicación externa de la misma.⁴

35. Por ello, sistemáticamente ha concluido que se consideraría indígena o integrante de los pueblos o comunidades indígenas a "*aquella persona que se **autoadscribe** y **autoreconozca** como indígena, que asuma como propios los rasgos sociales y las pautas culturales que caracterizan a los miembros de los pueblos indígenas*".⁵

36. En este contexto, el criterio para determinar si una persona tiene la calidad de indígena y, por tanto, si debe gozar de los derechos que a su favor

⁴ Amparos directos 47/2011, 54/2011, 1/2012, 51/2012, 77/2012, 50/2012 y 59/2011; amparo en revisión 450/2012, y los amparos directos en revisión 4034/2013, 2434/2013 y 5465/2014.

⁵ En forma similar se prevé en el Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren derechos de personas, comunidades y pueblos indígenas, la autoadscripción es "*el acto voluntario de personas o comunidades que, teniendo un vínculo cultural, histórico, político, lingüístico o de otro tipo, deciden identificarse como miembros de un pueblo indígena reconocido por el Estado nacional*", p. 35.



consagra el artículo 2o. de la Constitución, surge de su propia manifestación y no de la determinación del Estado.

37. De esta manera, si la autoadscripción es una manifestación de identidad y pertenencia cultural con la finalidad de acceder a la jurisdicción del Estado, en todo tipo de juicio o procedimiento en el que sean parte, individual o colectivamente; respecto de las personas indígenas se deben tomar en cuenta sus costumbres y especificidades culturales, y en todo tiempo deberá asistirseles por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y cultura.

38. Ahora bien, este Alto Tribunal continuó desarrollando la doctrina y analizó lo que sucede cuando la pretensión del inculpaado no es solamente acceder a una defensa o interpretación cultural y lingüísticamente adecuada, sino invocar la existencia de una costumbre que legitima o explica su conducta.⁶

39. En principio, se dijo que se debió valorar la condición de indígena del inculpaado, detonar en su favor las protecciones de la fracción VIII del artículo 2o. constitucional y considerar las especificidades culturales y costumbres de las personas y comunidades indígenas, tal como expresamente lo mandata nuestra Constitución, en el trámite y resolución del juicio de amparo. Eso conllevaría, al menos, al estudio integral del asunto con perspectiva intercultural,⁷ en apego a los principios constitucionales y dentro del régimen de respeto, protección y garantía de los derechos humanos.

40. En efecto, se señaló que la perspectiva intercultural es un método de análisis que estudia las relaciones de poder entre personas que forman parte de distintas culturas; establece el diálogo entre dichas culturas como algo deseable y posible, e identifica la demanda de derechos y las condiciones que impiden

⁶ Amparo directo en revisión 5465/2014.

⁷ La perspectiva de interculturalidad es un método de análisis que estudia las relaciones de poder entre personas que forman parte de distintas culturas; establece el diálogo entre dichas culturas como algo deseable y posible; identifica la demanda de derechos y las condiciones que impiden su pleno cumplimiento en contextos donde la multiculturalidad es un hecho social, como sucede en México. Véase: Curso virtual "Fortalecimiento de la impartición de justicia con perspectiva de género e interculturalidad", Suprema Corte de Justicia de la Nación, Consejo de la Judicatura Federal, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Nacional de las Mujeres y ONU Mujeres, marzo dos mil catorce.



su pleno cumplimiento en contextos donde la multiculturalidad es un hecho social. Por tanto, se ha determinado que este método debe ser aplicado por las autoridades ministeriales y las judiciales.⁸

41. Esta Sala ha dicho que las protecciones expresadas en la fracción VIII, apartado A, del artículo 2o. constitucional, no se limitan a la posibilidad de la asistencia jurídica por un intérprete de la lengua y cultura en un determinado proceso penal, sino que también exige que las costumbres y especificidades culturales de las personas, pueblos y comunidades indígenas, sean consideradas en los procesos en los que participan.⁹

42. Se adujo que el sentido de la protección constitucional contenida en la fórmula "*en todos los juicios y procedimientos en que sean parte, individual o colectivamente, se deberá tomar en cuenta sus costumbres y especificidades culturales respetando los preceptos de esta Constitución*" y las obligaciones que esta toma de consideración impone a las autoridades judiciales, independientemente del momento procesal en que una persona asuma la condición de indígena.

B. Exigencias para el acceso a la justicia penal desde una perspectiva intercultural

43. Ahora bien, la valoración de los hechos en la jurisdicción del Estado y la aplicación de normas jurídicas desde una perspectiva intercultural, acorde con el artículo 2o., apartado A, fracción VIII, constitucional, puede entenderse en el sentido de proponer una interpretación culturalmente sensible e incluyente de los hechos y las normas jurídicas, así como no puede alejarse de las características específicas de la cultura involucrada y del marco de protección de los derechos humanos de las personas, tengan o no la condición de indígenas.

44. La Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el "*Caso Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay*" (2006), dijo específicamente que para

⁸ Amparo directo en revisión 5324/2015, resuelto en sesión de veintiuno de septiembre de dos mil dieciséis.

⁹ Amparo directo en revisión 4393/2014, resuelto en sesión de diez de junio de dos mil quince.



garantizar en condiciones de igualdad el pleno ejercicio y goce de las personas sujetas a su jurisdicción, los Estados, al interpretar y aplicar su normativa interna deben tomar en consideración las características propias que diferencian a los miembros de los pueblos indígenas de la población en general y que conforman su identidad cultural.¹⁰

45. Así, esta Primera Sala ha sostenido que una interpretación culturalmente sensible resulta de considerar el contexto en el que se desarrollan las comunidades indígenas y sus particularidades culturales a la hora de interpretar o definir el contenido de sus derechos a partir de un diálogo intercultural. Ésta es la única forma en que los miembros de las comunidades indígenas pueden gozar y ejercer sus derechos y libertades en condiciones de igualdad y no discriminación.¹¹

46. Al respecto y en materia penal, este Alto Tribunal sostuvo que las autoridades judiciales están obligadas a indagar cuáles son las costumbres y especificidades de la comunidad a la que se vincula la persona imputada que han podido influir en el desarrollo de los hechos enjuiciados, la materialización de los elementos objetivos o subjetivos del tipo y los aspectos de los que depende la culpabilidad de la persona acusada.¹²

47. Así, para otorgar eficacia al derecho a acceder plenamente a la jurisdicción del Estado, deben al menos determinarse cuatro cuestiones, en el ámbito del proceso penal:¹³

¹⁰ CIDH, párrafo 51. Véase también, *Caso de la Comunidad Indígena Sawhoyamaya Vs. Paraguay* (2006), Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de veintinueve de marzo de dos mil seis. Serie C, No. 146. Párrafos 51 y 154.

¹¹ Véase tesis aislada 1a. CCXCIX/2018 (10a.), de rubro "INTERPRETACIÓN INTERCULTURAL. ALCANCE DE LAS PROTECCIONES DE LA FRACCIÓN VIII DEL ARTÍCULO 2o. CONSTITUCIONAL."

¹² "PERSONAS INDÍGENAS. ACCESO PLENO A LA JURISDICCIÓN DEL ESTADO. EN LOS JUICIOS Y PROCEDIMIENTOS DE QUE SEAN PARTE, LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES DEBEN TOMAR EN CUENTA TANTO LAS NORMAS DE FUENTE ESTATAL APLICABLES COMO SUS COSTUMBRES Y ESPECIFICIDADES CULTURALES.". Tesis aislada 1a. CCXI/2009, Primera Sala, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, diciembre de 2009, página 290, con número de registro digital: 165720.

¹³ Amparo directo en revisión 5465/2014, que dio origen a la tesis visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 61, diciembre de dos mil dieciocho, Tomo I, página 368, número 1a. CCCI/2018 (10a.), con número de registro digital: 2018750, de rubro y texto: "PERSONAS, PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. EXIGENCIAS PARA EL ACCESO A LA JUSTICIA PENAL DESDE UNA PERSPECTIVA INTERCULTURAL. Para otorgar eficacia al derecho a acceder



i. Verificar la existencia y vigencia de la costumbre en los términos alegados por la persona imputada; es decir, si la conducta de que se trata se refiere a una práctica de la comunidad de la que proviene la persona inculpada. Para ello, las autoridades judiciales pueden allegarse de periciales antropológicas u otros medios de prueba lícitos, como actas de la comunidad o consejos de ancianos.

ii. Considerar las particulares necesidades de protección del sujeto de derecho y el contexto cultural en que éste se desarrolla y ocurre la conducta.¹⁴ Es decir:

a) Tomar en consideración las características propias que diferencian a los miembros de los pueblos indígenas de la población en general y que conforman su identidad cultural al momento de interpretar los derechos que les asisten.

b) Garantizar la presencia de un defensor en lengua indígena y de un intérprete de la lengua y de la cultura indígena a la que pertenece la persona, pueblo o la comunidad en cuestión; y,

plenamente a la jurisdicción del Estado en el que sean consideradas las costumbres y especificidades culturales de las personas indígenas, en el ámbito del proceso penal, se debe determinar cuatro cuestiones: i. Verificar la existencia y vigencia de la costumbre en los términos alegados por la persona imputada; esto es, si la conducta de que se trata se refiere a una práctica de la comunidad de la que proviene la persona inculpada. Para ello, las autoridades judiciales pueden allegarse periciales antropológicas u otros medios de prueba lícitos, como actas de la comunidad o consejos de ancianos; ii. Considerar las particulares necesidades de protección del sujeto de derecho y el contexto cultural en que éste se desarrolla y ocurre la conducta, esto es: a) tomar en consideración las características propias que diferencian a los miembros de los pueblos indígenas de la población en general y que conforman su identidad cultural al momento de interpretar los derechos que les asisten; b) garantizar la presencia de un defensor y de un intérprete de la lengua y de la cultura indígena a la que pertenece la persona, pueblo o la comunidad en cuestión, y c) facilitar la defensa adecuada y promover la participación de la persona, pueblo o comunidad indígena dotándole de información, en su lengua y de conformidad con su cultura, sobre el estado del proceso judicial en que intervienen; iii. Determinar si la costumbre documentada, resulta válida; es decir, no contraviene las prohibiciones absolutas en materia de derechos humanos, ni ocasiona una restricción ilegítima que no pueda justificarse como necesaria en una sociedad multicultural, y iv. Precisar qué papel tiene la costumbre en el proceso judicial. Así, en el proceso penal, se debe determinar en qué elemento del delito debe ponderarse la costumbre o especificidad indígena, esto es, decidir si constituye una excluyente de responsabilidad, una atenuante o si debe evaluarse para efectos del establecimiento de la pena."

¹⁴ *Caso de la Comunidad Indígena Sawhoyamaya Vs. Paraguay* (2006), Corte Interamericana de Derechos Humanos, párrafo 154.



c) Facilitar la defensa adecuada y promover la participación de la persona, pueblo o comunidad indígena dotándole de información, en su lengua y de conformidad con su cultura, sobre el estado del proceso judicial en que intervienen.

iii. Determinar si la costumbre documentada resulta válida; es decir, que no entra en conflicto con las prohibiciones absolutas en materia de derechos humanos, o que no dé como resultado una restricción ilegítima que no pueda justificarse como necesaria en una sociedad multicultural, en los términos y ya señalados en el apartado precedente.

Así, no resultará aplicable una norma de usos y costumbres abiertamente adversa al respeto y protección de los derechos humanos de la persona indígena ni de otras personas involucradas en el proceso judicial, compartan o no la condición de indígenas; y,

iv. Precisar qué papel tiene la costumbre en el proceso judicial. En el caso del proceso penal se debe determinar en qué elemento del delito debe ponderarse la costumbre o especificidad indígena. Esto es, decidir si constituye una excluyente de responsabilidad, una atenuante o si debe evaluarse para efectos del establecimiento de la pena.

48. En ese sentido, si en el trámite de un proceso penal, el Ministerio Público o el Juez de Control incumplen la obligación de valorar los **hechos, datos y medios de prueba del asunto desde una perspectiva intercultural**, la comunidad indígena o parte que se sienta agraviada estará en condiciones de impugnar esa omisión a través de los recursos ordinarios previstos en dicho proceso penal, o bien, a través del juicio de amparo, en los casos y condiciones que establece la reglamentaria respectiva, con lo cual se les garantiza el acceso efectivo a la justicia y se propicia una adecuada interacción entre las dos jurisdicciones, la indígena y la ordinaria.

2. Procedimiento abreviado

49. Por otra parte, esta Primera Sala ya tuvo oportunidad de analizar la naturaleza del procedimiento abreviado a que se refiere la fracción VII del apartado A del artículo 20 constitucional, propio del sistema penal acusatorio y oral;



y se determinó cual puede ser la *litis* en el amparo directo, cuando la sentencia derivaba de un procedimiento de esa índole.¹⁵

50. En lo conducente, se señaló que no era posible estudiar en la vía de amparo directo la acreditación de los elementos del delito y la plena responsabilidad penal del sentenciado, cuando la sentencia definitiva reclamada deriva de un procedimiento especial abreviado.

51. De igual forma, se estableció que el procedimiento abreviado constituye una forma de terminación anticipada al proceso respecto del cual no opera el principio de contradicción probatoria aplicable al proceso ordinario penal acusatorio, en virtud de que no es procedente realizar un análisis para verificar la acreditación de los elementos del delito y la plena responsabilidad penal del sentenciado.

52. Ello, porque existe una marcada diferencia entre el procedimiento ordinario que da pauta al juicio oral y el procedimiento especial abreviado, pues por una parte en el procedimiento ordinario existe una etapa intermedia que tiene por objeto depurar las pruebas y cuestionamiento que serán objeto de desahogo en el juicio oral, en un escenario de contradicción probatoria. Por la otra, en el procedimiento especial abreviado no existen las etapas de ofrecimiento y producción de prueba, en atención a que existe un acuerdo previo entre las partes que da como resultado la aquiescencia de la acusación a partir de los datos que son antecedentes de la investigación.

53. De esta manera, en el procedimiento abreviado es el imputado quien, con la asistencia jurídica de su defensor, acepta totalmente los hechos materia de la acusación y, por tanto, renuncia al derecho a tener un juicio oral, en el que pueda ejercer el derecho de contradicción probatoria. Así, el imputado acepta ser juzgado bajo las reglas procesales especiales que rigen el procedimiento de terminación anticipada que tiene como base su aceptación de culpabilidad respecto del delito materia de la acusación.

¹⁵ Amparo directo en revisión 1619/2015, fallado en sesión de dieciséis de marzo de dos mil dieciséis.



54. A partir de esas premisas, queda en claro que la apertura del procedimiento abreviado tiene una consecuencia jurídica trascendental, porque en la posición en la que se coloca voluntariamente el acusado, debidamente asistido jurídicamente por un defensor licenciado en derecho, e informado sobre el alcance y consecuencias jurídicas de aceptar la acusación en los términos en que la formula la Fiscalía, se excluye la aplicación del principio de contradicción probatoria, reconocido en el artículo 20 constitucional.

55. En este sentido, se precisó que la aceptación de culpabilidad por el acusado en el procedimiento especial abreviado, no es gratuita, sino que deriva de un juicio de ponderación de los elementos de defensa con los que se cuenta para hacer frente a la acusación. Así, ante un grado óptimo de probabilidad de que el juicio oral concluyera con el dictado de una sentencia condenatoria, con la asesoría jurídica de su defensor, el acusado decide voluntariamente aceptar su participación en el delito, con la finalidad de que sea procedente el mecanismo anticipado de conclusión del proceso, a cambio de tener un procedimiento breve y con la posibilidad de obtener sanciones de menor intensidad.

56. De tal manera, que es a través del acuerdo que tiene el acusador con el acusado, sobre la aceptación de los hechos materia de la imputación y del procedimiento abreviado, como se solicita que se dicte la sentencia respectiva.

57. Esta Primera Sala no soslayó el hecho de que el artículo 20, apartado A, fracción VII, de la Constitución Federal, establece que se puede decretar la terminación anticipada del proceso penal, si el imputado reconoce su participación en el delito y si existen medios de convicción suficientes para corroborar la imputación. No obstante, la locución medios de convicción suficientes no puede confundirse, interpretarse o asignarle como que se debía realizar un ejercicio de valoración probatoria por parte del juzgador para tener por demostrada la acusación formulada por el Ministerio Público.

58. Lo anterior, porque la labor del Juez de Control se constriñe a determinar si la acusación del imputado contiene lógica argumentativa, a partir de corroborar que existen suficientes medios de convicción que la sustenten, es decir, que la aceptación del acusado de su participación en el delito no sea el único dato



de prueba, sino que se encuentra relacionada con otros datos que le dan congruencia a las razones de la acusación.

59. De no considerarse así, no tendría sentido contar con un procedimiento especial abreviado, pues se convertiría en un juicio oral simplificado, otorgándole la misma carga al juzgador de valorar los datos de prueba para comprobar la acusación y premiando al imputado con el beneficio de penas disminuidas.

60. Luego, la posición del juzgador en el procedimiento abreviado, no es otra que figurar como un ente intermedio, que funge como órgano de control para que se respete el debido proceso y no se vulneren los derechos procesales de las partes. En esa posición, le corresponde verificar que efectivamente se actualizan las condiciones presupuestales para la procedencia de la resolución anticipada de la controversia; es decir, limitarse a analizar la congruencia, idoneidad, pertinencia y suficiencia de los medios de convicción invocados por el Ministerio Público en la acusación.

61. En el supuesto de que no existan medios de convicción suficientes para corroborar la acusación, el juzgador estará en posibilidad de rechazar la tramitación del procedimiento especial abreviado. Sin que ello implique que el resultado dependa de la valoración que la autoridad judicial debe realizar de los medios de convicción sustento de la acusación, a fin de declarar el acreditamiento del delito y afirmar la responsabilidad penal del acusado.

62. Ante ello, prevalece la aceptación de común acuerdo con el acusado, en el sentido de que se juzgara con los antecedentes recabados durante la investigación, que deben constituir los medios de convicción para corroborar la acusación. Elementos que tendrán que ser suficientes para tal efecto, pues es evidente que no puede admitirse la apertura de un procedimiento abreviado sustentando la acusación únicamente con la aceptación de culpabilidad del acusado.

63. En consecuencia, la decisión sobre la procedencia del procedimiento abreviado no depende del ejercicio de valoración de los medios de convicción con los que el Ministerio Público sustenta la acusación, para afirmar el acreditamiento del delito y la demostración de la culpabilidad del acusado.



64. De esta manera, la frase "existen medios de convicción suficientes para corroborar la imputación", contenida en el artículo 20, apartado A, fracción VII, de la Constitución Federal, se traduce en la obligación del juzgador de revisar la congruencia, idoneidad, pertinencia y suficiencia de los medios de convicción reseñados por el Ministerio Público, para sustentar la acusación, como uno de los requisitos previos a la admisión de la forma de terminación anticipada del proceso penal acusatorio.

65. Máxime que en el procedimiento abreviado, para dictar una sentencia, no puede exigirse que el Ministerio Público demuestre plenamente la existencia del delito y la culpabilidad del acusado. Precisamente porque los elementos que pudieran ser eficaces para tal efecto, en su caso, serían materia de incorporación como prueba en audiencia de juicio oral.

66. No es óbice a lo anterior, que el primer párrafo del artículo 20 constitucional, establezca que el proceso penal acusatorio y oral, se rige por los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación, y que dichos principios deben ser observados en las audiencias preliminares al juicio. Lo que parecía indicar que dichos principios serían igualmente aplicables al procedimiento especial abreviado. Sin embargo, las audiencias preliminares que señalaba la norma constitucional, se refiere a las que se desahogaban en las dos etapas previas al juicio oral, esto es, las de investigación e intermedia.

67. En adición a lo anterior, el juicio de amparo directo no puede constituir una segunda oportunidad para que el imputado, habiendo aceptado su participación en el delito, presente argumentos que combatan precisamente la existencia de dicha participación. Ello, en todo caso, sería materia de debate en el juicio oral al cual renunció, con el fin de obtener el beneficio de una pena reducida. Acreditación de participación que, por cierto, también constituye un hecho probado desde el momento en el que el juzgador admitió la tramitación del procedimiento especial abreviado, por satisfacerse los presupuestos de procedencia correspondientes.

68. Se precisó que previo a presentarse la solicitud de apertura al procedimiento abreviado, es necesario que se hubiera dictado la vinculación a proceso contra el imputado. Lo que implica que previamente un Juez de Control



ya había estudiado los datos de prueba que corroboraban que se había cometido un delito y que existe la probabilidad de que el imputado lo cometió o participó en su comisión, así como un análisis de las excluyentes del delito, de la prescripción y de cualquier causa de extinción de la acción penal.

69. Así, se afirmó que el análisis jurisdiccional para determinar si los medios de convicción reunidos por el Ministerio Público, sustentan la acusación, no se realizaba por primera vez al estudiar la procedencia para la apertura del procedimiento abreviado, sino que dicho estudio ya había sido realizado por el Juez de Control en un momento previo para dictar el auto de vinculación a proceso.

70. Por tanto, esta Primera Sala concluyó que en el procedimiento abreviado no se hace por segunda vez, un estudio para determinar si los medios de convicción son suficientes para corroborar la imputación, pues ello se analizó por un Juez de Control al dictar el auto de vinculación a proceso; sino que se debe verificar si aunado a ello se cumplían con los demás requisitos necesarios para la tramitación de dicho procedimiento y, en su caso, analizar las modificaciones a la acusación o a la pena solicitada.

71. De esta manera, se determinó que en un juicio de amparo directo derivado de un procedimiento especial abreviado, sólo pueden ser objeto de cuestionamiento la violación al cumplimiento de sus presupuestos de procedencia; y de ser el caso, la imposición de las penas cuando fueran contrarias a la ley, distintas o mayores a las solicitadas por el Ministerio Público y aceptadas por el acusado, además la fijación del monto de la reparación del daño.

72. En contraposición, en el amparo directo, no podrían ser materia de cuestionamiento constitucional, la acreditación del delito y la responsabilidad penal del acusado, ni la exigibilidad de valoración de pruebas, pues ello no tiene aplicación en dicha forma de terminación anticipada del proceso penal acusatorio.

73. De no considerarse así, no existiría firmeza en lo acordado con el acusado, respecto a la aceptación de su participación en el delito a partir de los datos de prueba recabados durante la investigación y, menos aún, seguridad jurídica para



la víctima u ofendido del delito, quien esperaba que de acuerdo al daño inicialmente aceptado por el acusado, obtenga una reparación proporcional a la afectación que le generó la comisión del delito.

74. Las consideraciones anteriores dieron origen a la tesis número 1a. CCX/2016 (10a.), de rubro y texto:¹⁶

"PROCEDIMIENTO ABREVIADO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 20, APARTADO A, FRACCIÓN VII, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. CONSIDERACIONES QUE PUEDEN SER MATERIA DE CUESTIONAMIENTO CONSTITUCIONAL EN EL JUICIO DE AMPARO DIRECTO PROMOVIDO CONTRA LA SENTENCIA DEFINITIVA DERIVADA DE AQUÉL. En un juicio de amparo directo derivado de un procedimiento abreviado previsto en el precepto citado, sólo podrá ser objeto de cuestionamiento la violación al cumplimiento de los presupuestos jurídicos fundamentales para la procedencia de esa forma de terminación anticipada del proceso penal acusatorio, lo cual comprende el análisis de la congruencia, idoneidad, pertinencia y suficiencia de los medios de convicción invocados por el Ministerio Público en la acusación. Así como, de ser el caso, la imposición de penas que sean contrarias a la ley, por ser distintas o mayores a las solicitadas por el representante social y aceptadas por el acusado; además de la fijación del monto de la reparación del daño. En contraposición, no podrá ser materia de cuestionamiento constitucional, en el referido juicio de amparo directo, la acreditación del delito y la responsabilidad penal del acusado, ni la exigibilidad de valoración de pruebas, pues ello no tiene aplicación en dicha forma de terminación anticipada del proceso penal acusatorio. En ese sentido, como en el procedimiento abreviado no están a debate tanto la acreditación del delito como la responsabilidad del acusado en su comisión, derivado de su aceptación de ser juzgado con base en los medios de convicción que sustentan la acusación, dichos elementos no admiten contradicción en sede judicial precisamente porque son resultado del convenio asumido por las partes en un caso en que el acusado y su defensor concluyen que no tienen forma de revertir los elementos que sustentan la acusación. Es por ello que el

¹⁶ Visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 33, agosto de 2016, Tomo II, página 788, con número de registro digital: 2012317.



acusado acepta su participación en la comisión del delito del que se le acusa, ante el Juez de Control, a cambio de que, a través de un procedimiento que permita la terminación anticipada del proceso, se le dicte una sentencia con penas inferiores a las que pudieran imponérsele como resultado de la tramitación del procedimiento ordinario de juicio oral. De no considerarse así, no existirá firmeza en lo acordado con el acusado respecto a la aceptación de su participación en el delito a partir de los datos de prueba recabados durante la investigación y, menos aún, seguridad jurídica para la víctima u ofendido del delito, quien espera que, de acuerdo con el daño inicialmente aceptado por el acusado, obtenga una reparación proporcional a la afectación que le generó la comisión del delito."

75. A mayor abundamiento, es de señalar que esta Primera Sala emitió la jurisprudencia 1a./J. 34/2018 (10a.),¹⁷ en la que se reiteró que el procedimiento abreviado previsto en el artículo 20, apartado A, fracción VII, de la Constitución

¹⁷ Visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 59, octubre de dos mil dieciocho, Tomo I, página 742, con número de registro digital: 2018173. Tesis que deriva de la contradicción de tesis 56/2016. "PROCEDIMIENTO ABREVIADO. CUESTIONES QUE PUEDEN SER REVISABLES EN LA APELACIÓN INTERPUESTA EN CONTRA DE LA SENTENCIA DEFINITIVA DERIVADA DE AQUÉL. En el procedimiento abreviado previsto en el artículo 20, apartado A, fracción VII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no se somete a debate la acreditación del delito ni la responsabilidad del acusado en su comisión, debido a la aceptación de éste a ser juzgado con base en los medios de convicción que sustentan la acusación; de ahí que dichos elementos no admiten contradicción en sede judicial, porque son resultado del convenio asumido por las partes para obtener una pena menos intensa de la que pudiera imponerse como consecuencia del procedimiento ordinario, que incluye al juicio oral. De lo contrario, no existiría firmeza en lo acordado con el acusado, respecto a la aceptación de su participación en el delito a partir de los datos de prueba recabados durante la investigación. Tampoco existiría seguridad jurídica para la víctima u ofendido del delito, quien espera obtener una reparación proporcional al daño inicialmente aceptado por el acusado. Por lo tanto, en el recurso de apelación promovido contra la sentencia definitiva derivada de un procedimiento abreviado, sólo podrá ser objeto de cuestionamiento, la violación al cumplimiento de los presupuestos jurídicos fundamentales para la procedencia de esa forma de terminación anticipada del proceso penal acusatorio, lo cual comprende el análisis de la congruencia, idoneidad, pertinencia y suficiencia de los medios de convicción invocados por el Ministerio Público en la acusación, así como, de ser el caso, la imposición de penas que sean contrarias a la ley, distintas o mayores a las solicitadas por el representante social y a las aceptadas por el acusado, además de la fijación del monto de la reparación del daño. En contraposición, en el recurso de apelación no puede ser materia de análisis la acreditación del delito, la responsabilidad penal del acusado y la valoración de prueba, pues ello no tiene aplicación en dicha forma de terminación anticipada del proceso."



Política de los Estados Unidos Mexicanos, no se somete a debate la acreditación del delito ni la responsabilidad del acusado en su comisión, debido a la aceptación de éste a ser juzgado con base en los medios de convicción que sustentan la acusación; de ahí que dichos elementos no admiten contradicción en sede judicial, porque son resultado del convenio asumido por las partes para obtener una pena menos intensa de la que pudiera imponerse como consecuencia del procedimiento ordinario, que incluye al juicio oral.

3. Análisis del caso concreto

76. Una vez expuesta la doctrina desarrollada por esta Primera Sala, es de considerar que la ahora recurrente alegó en su demanda de amparo que en el procedimiento abreviado no se tomaron en consideración las costumbres o especificidades culturales que corresponden al pueblo indígena al que pertenece, esto es, al P'urhépecha, ni mucho menos aún que se allegaron de elementos para evidenciarlas.

77. Al respecto, como consta en autos que la quejosa fue asistida de conformidad con el artículo 2o., apartado A, de la Constitución Federal, a fin de emitir su consentimiento, para renunciar al juicio ordinario y ser juzgada en términos de las reglas especiales aplicables al procedimiento abreviado, situación que tuvo un impacto procesal.

78. En efecto, lo que ha tenido efectivo impacto procesal ha sido la aceptación de la imputada de ser juzgada con los hechos y medios de convicción, mismos que se han sustraído del debate procesal que para efectos del dictado de una sentencia, pero cuya congruencia y suficiencia han sido tomadas en cuenta por el juzgador a efecto de que la condena no se base exclusivamente en la sola aceptación de la imputada de su participación en el delito.

79. Esto es, la aceptación libre, voluntaria e informada de la ahora recurrente a ser sentenciada con los hechos y medios de convicción que obran en la carpeta de investigación, es lo que constituye el fundamento para que, una vez verificado el cumplimiento de los requisitos de procedencia del procedimiento abreviado, el Juez de Control dicte sentencia.



80. En la especie, la recurrente expresó su conformidad con la apertura del procedimiento abreviado de forma libre, voluntaria e informada, con asistencia de su defensor e intérprete, concedores de la lengua de la imputada, y teniendo pleno entendimiento de las consecuencias que podría acarrearle.

81. Asimismo, el Juez en la audiencia se cercioró de que la aceptación fuese libre y con conocimiento de las consecuencias de dicha aceptación. Dicho consentimiento y conocimiento se hizo acorde con el derecho a acceder plenamente a la jurisdicción del Estado, ya que en caso contrario dicho consentimiento no hubiera sido válido y no se habrían cumplido con los requisitos de procedencia del procedimiento abreviado.

82. En otras palabras, si la aceptación de la hoy recurrente al procedimiento abreviado hubiera sido sin la asistencia de intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y cultura, lo que en la especie no aconteció, se hubiera vulnerado tanto al artículo 2o., apartado A, constitucional, así como diversos instrumentos internacionales.

83. Así, en caso de que se hubieran actualizado dichas violaciones constitucionales, traerían consigo la reposición del procedimiento hasta antes de la aceptación del procedimiento abreviado.

84. Dichas circunstancias fueron objeto de análisis por parte del Tribunal Colegiado en su sentencia, como puede apreciarse de la siguiente transcripción:

"... en primer lugar, opuestamente a lo argumentado por su defensor, del desahogo de la misma de forma clara se advierte que dicha impetrante de manera amplia habló y entendió el idioma español, al grado que a pregunta del Juez de Control, que le convirtió en su lengua purépecha, la traductora que también la asistió, decidió que dicha audiencia se verificara en idioma español, pero **así aquel órgano jurisdiccional a fin de no incurrir en imprecisión de la comprensión de la misma, decidió desahogarla con la asistencia de la traductora y desde luego con la del defensor especializado en esa lengua, virtud a**



que la acusada se autoadscribió pertenecer a ese grupo indígena purépecha, por ser originaria del pueblo indígena de Tanaquillo, Municipio de Chilchota.

"Inclusive, el órgano jurisdiccional desplegó diversos ejercicios para verificar la comprensión que la hoy quejosa tiene del idioma español, que versaron sobre sus estudios, religión, comida preferida y costumbres. De ahí que sea inexacto lo sostenido por el defensor público federal y como tal defensor de aquélla, acerca de que se comunicó con dificultad en ese idioma, ya que de tal audiencia, en su integridad, se aprecia lo contrario, como bien lo determinó el tribunal ad quem responsable.

"Y en cuanto a la circunstancia de que dicho defensor sostuvo que hasta momentos previos a la audiencia intermedia, logró entablar comunicación con la aquí quejosa; lo cierto es que de tal audiencia claramente se evidencia, por una parte, que tal profesionista no hizo saber lo anterior, es decir, la imposibilidad que tuvo en conseguir comunicarse con su defendida y, por otra parte, que sí informó en esa audiencia que en tal entrevista, la que entendió en la aludida lengua indígena con la ahora quejosa, le hizo saber los alcances y consecuencias de optar por el procedimiento abreviado.

"Máxime que el defensor público manifestó en el desahogo de la susodicha audiencia, haber explicado a su defendida la propuesta del fiscal, los alcances de llevar a cabo un procedimiento abreviado, el derecho con el que cuenta para efectuar un proceso oral; e indicó que la imputada estaba de acuerdo en aceptar el procedimiento abreviado, como se advierte de la misma, a cuestionamiento del juzgador, de si aquélla estaba enterada de tales tópicos.

"Asimismo, una vez exteriorizada la solicitud del fiscal y la acusación, el Juez de Control se cercioró que la acusada, aquí quejosa, reconoció estar debidamente informada de su derecho a un juicio oral y de los alcances del procedimiento abreviado; que renunció expresamente a ser juzgada bajo juicio oral; aceptó ser juzgada bajo la modalidad del procedimiento abreviado y, admitió su responsabilidad por los delitos que se le imputaron; además de convenir en ser juzgada



con base en los medios de convicción que expuso el Ministerio Público al formular la acusación ..."¹⁸

85. Ahora bien, considerando dicho consentimiento, y como se expuso con anterioridad, la verificación que se debe realizar respecto de las costumbres o especificidades culturales de los pueblos indígenas, se podrá establecer derivado de los diversos medios de pruebas lícitos o idóneos para efectos de establecer si se actualiza una excluyente del delito, una atenuante o si debe evaluarse para efectos del establecimiento de la pena y, por ende, la violación a dicho derecho trae consigo que incida en la responsabilidad penal o bien en la determinación de la pena.

86. Sin embargo, en amparo directo o recurso de revisión, no pueden analizarse en tanto no conllevan impacto procesal, debido a la naturaleza del procedimiento abreviado. Efectivamente, de acuerdo con los estándares aplicables al procedimiento abreviado, es válido afirmar que, a consecuencia de la aceptación de los hechos de la carpeta de investigación y la consecuente exclusión del principio contradictorio, la sentencia no hace una valoración pormenorizada de los medios de convicción para determinar su valor probatorio, así como tampoco se allega de otros diversos, ni son objeto de pronunciamiento tópicos relativos a la responsabilidad penal.

87. Así, los hechos y los datos de prueba recabados por el Ministerio Público y cuyo contenido aceptó la ahora recurrente, son los únicos que pudieron servir para sustentar la acusación y al Juez de Control en la emisión de la sentencia.

88. Lo expuesto, bajo la premisa de que los hechos como los medios de convicción han sido sustraídos del natural proceso contradictorio inherente al juicio oral para formar parte de un acuerdo que, una vez superada la fase de verificación de requisitos prevista normativamente, es vinculante igualmente al juzgador por lo que hace a la calificación jurídica y penas impuestas.

¹⁸ Amparo directo ***** , fojas 26 a 28.



89. De tal modo que, la obligación de considerar las costumbres existentes y válidas de un pueblo indígena, sólo pueden ser invocadas o evidenciadas en los supuestos que se trate de alegatos o pruebas que serán objeto de contradicción y del análisis probatorio que constituye el estándar ordinario en juicio oral, por lo que tales aspectos no pueden ser introducidos en el procedimiento abreviado.

90. Sirve de apoyo a lo anterior, la tesis aislada 1a. CCX/2016 (10a.), citada con anterioridad: "PROCEDIMIENTO ABREVIADO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 20, APARTADO A, FRACCIÓN VII, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. CONSIDERACIONES QUE PUEDEN SER MATERIA DE CUESTIONAMIENTO CONSTITUCIONAL EN EL JUICIO DE AMPARO DIRECTO PROMOVIDO CONTRA LA SENTENCIA DEFINITIVA DERIVADA DE AQUÉL."

91. En consecuencia, de acuerdo a la doctrina de este Alto Tribunal, no tendría un impacto procesal una costumbre del pueblo P'urhépecha, ya que ésta sólo hubiera podido incidir en la responsabilidad penal de la hoy recurrente y, por ende, la falta de impacto procesal trae consigo que no amerite pronunciamiento.

92. Por otra parte, esta Primera Sala determina que el resto de los agravios esgrimidos por la recurrente escapan del alcance del presente recurso, en virtud de que no pueden estudiarse dada la naturaleza del procedimiento abreviado, siendo éstos: violaciones al derecho a ser juzgada con perspectiva de género, la proporcionalidad de la pena propuesta por la autoridad ministerial para efectos del procedimiento abreviado o violaciones en etapas previas del juicio ordinario, tal y como se ha expuesto con anterioridad.

93. En efecto, en un juicio de amparo directo derivado de un procedimiento abreviado previsto en el precepto citado, sólo podrá ser objeto de cuestionamiento la violación al cumplimiento de los presupuestos jurídicos fundamentales para la procedencia de esa forma de terminación anticipada del proceso penal acusatorio, así como, de ser el caso, la imposición de penas que sean contrarias a la ley, por ser distintas o mayores a las solicitadas por el representante social



y aceptadas por la acusada; además de la fijación del monto de la reparación del daño.

94. De tal manera, si dichos alegatos no pueden ser objeto de estudio en amparo directo, en vía de consecuencia tampoco lo pueden ser en el recurso de revisión.

95. Finalmente, no pasa desapercibido que el Tribunal Colegiado declaró inoperantes los conceptos de violación de la quejosa a partir de la doctrina de cierre de etapas, por lo que hace a violaciones que pudieron actualizarse en la audiencia inicial. Lo anterior no coincide con la doctrina desarrollada por esta Primera Sala, como se verá a continuación.

96. Al respecto, ya se ha señalado en diversas ocasiones que el procedimiento penal acusatorio, adversarial y oral se encuentra dividido en una serie de momentos o etapas, cada una de las cuales tiene una función específica, así como que estas etapas se van sucediendo irreversiblemente unas a otras; lo que significa que sólo superándose una etapa es que se puede comenzar con la siguiente, sin que exista posibilidad de renovarlas o reabrir las. Esta lectura del sistema penal acusatorio se apoya en uno de sus principios fundamentales, la continuidad del proceso, previsto en el primer párrafo del artículo 20 constitucional.¹⁹

97. En efecto, el principio de continuidad ordena que el proceso se desarrolle de manera continua y se desprende la necesidad de que cada una de las etapas en el proceso penal cumpla su función a cabalidad –sin comprender otras– y, una vez agotada, se avance a la siguiente, sin que sea posible regresar a la anterior.

98. Partiendo de la anterior premisa, esta Primera Sala encuentra que, con el propósito de lograr que el juicio de amparo funcione acorde con la estructura del sistema acusatorio penal, es necesario interpretar el artículo 173, apartado B,

¹⁹ Amparo directo en revisión 2058/2017. 18 de octubre de 2017.



de la Ley de Amparo, en armonía con el artículo 20 constitucional, en el sentido de que el estudio de violaciones procesales en amparo directo debe limitarse exclusivamente a las ocurridas en la audiencia de juicio.

99. Lo anterior, en virtud de que con esta interpretación adquiere operatividad el principio de continuidad que orienta al proceso penal en la lógica de cierre de etapas y oportunidad para alegar, esto es, se parte de la base de que cada una de las etapas procesales en las que se divide –investigación, intermedia y juicio– cumplan la función para la cual fueron diseñadas y, una vez agotada la primera, se avance a la siguiente sin que exista la posibilidad de regresar a la anterior o reabrirla, lo que significa que las partes se encuentran obligadas a formular sus planteamientos en el momento o etapa procesal correspondiente, pues de lo contrario, por regla general, se entenderá que agotaron su derecho para inconformarse.

100. Lo antes expuesto no resulta aplicable al procedimiento abreviado, toda vez que el mismo no es una etapa más del procedimiento ordinario, sino que resulta ser una forma de terminación anticipada que se rige por sus propias reglas.

101. En este sentido, como se señaló previamente, en dicho procedimiento abreviado es el acusado quien reconoce los hechos materia de la acusación, por lo que renuncia al derecho a tener un juicio oral en el que pueda ejercer el derecho de contradicción probatoria, es decir, renuncia al juicio ordinario. En consecuencia, el sujeto acepta que sea juzgado bajo las reglas procesales especiales que rigen el procedimiento de terminación anticipada del proceso, que tiene como base su reconocimiento de culpabilidad respecto del delito materia de la acusación.

102. De tal manera que es precisamente dicho consentimiento lo que implicará un pacto a ser sometida al citado procedimiento, lo que tendrá por efecto que sólo podrá ser objeto de cuestionamiento en sede judicial, la violación al cumplimiento de los presupuestos jurídicos fundamentales para la procedencia de esa forma de terminación anticipada del proceso penal acusatorio, tal y como se expuso anteriormente.



VI. DECISIÓN

103. Al tenor de lo antes expuesto, toda vez que no le asiste la razón a la recurrente respecto de los agravios formulados, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que lo procedente es, en la materia de la revisión, modificar la sentencia impugnada y negar el amparo solicitado.

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

RESUELVE:

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

SEGUNDO.—La Justicia de la Unión no ampara ni protege a ***** en contra de los actos y autoridades precisados en la sentencia impugnada.

Notifíquese; con testimonio de esta ejecutoria. En su oportunidad, archívese el toca como asunto concluido.

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por mayoría de cuatro votos de las señoras y señores Ministros Norma Lucía Piña Hernández, 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 contra del emitido por el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien se reserva su derecho a formular voto particular.

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



Nota: Las tesis aisladas 1a. CCXCIX/2018 (10a.), 1a. CCCXVI/2018 (10a.) y 1a. LI/2018 (10a.) citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 7 de diciembre de 2018 a las 10:19 horas y 1 de junio de 2018 a las 10:07 horas, y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libros 61, Tomo I, diciembre de 2018, páginas 337 y 470; y 55, Tomo II, junio de 2018, página 969, con números de registro digital: 2018697, 2018869 y 2017072, respectivamente.

Las tesis de jurisprudencia 1a./J. 34/2018 (10a.) y aisladas 1a. CCCI/2018 (10a.) y 1a. CCX/2016 (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 19 de octubre de 2018 a las 10:29 horas, 7 de diciembre de 2018 a las 10:19 horas y 19 de agosto de 2016 a las 10:27 horas, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 24 de febrero de 2023 a las 10:26 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 4 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 223 de la Ley de Amparo, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 27 de febrero de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

Voto particular que formula el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá con relación al amparo directo en revisión 2990/2022.

1. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió por mayoría de cuatro votos el amparo directo en revisión citado al rubro,¹ en sesión de veintiséis de octubre de dos mil veintidós, en el sentido de modificar la sentencia recurrida y negar el amparo a la quejosa.

I. Razones de la mayoría

2. La resolución modificó la sentencia recurrida, pues consideró que fue incorrecto que no se analizara el tema de juzgar con perspectiva intercultural (el Tribunal Colegiado consideró que no se debía analizar por cierre de etapas). No obstante, se negó el amparo a la recurrente, debido a que, del análisis de las constancias, se advierte que la quejosa optó por que el procedimiento se

¹ Resuelto por mayoría de cuatro votos de las señoras y señores Ministros Norma Lucía Piña Hernández, 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 contra del emitido por el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien se reserva su derecho a formular voto particular.



tramitara bajo la vía abreviada, y en dicha audiencia, se le explicó el alcance de dicha decisión, aunado a que estuvo asistida por un traductor.

3. De igual forma, se determinó que no es procedente analizar el tema de juzgar con perspectiva de género, ya que una de las consecuencias de optar por el procedimiento abreviado es que no se puede reaperturar el análisis de delito y responsabilidad en el juicio de amparo directo.

II. Razones de disenso

4. Respetuosamente, no comparto las consideraciones de la sentencia, desde mi perspectiva, la procedencia del recurso no se limita al análisis del tema de auto adscripción indígena, sino que también existe el tema de juzgar con perspectiva de género.
5. En mi criterio, los dos temas constituyen tópicos de constitucionalidad cuyo impacto en el procedimiento abreviado deben ser analizados, inicialmente como parte de los presupuestos procesales para su apertura, pues si alguno de ellos incide en la aceptación de la imputada es innegable que ello impacta en su desarrollo, que, aunque no se trate de un juicio oral también se rige por las reglas básicas de un debido proceso para su procedencia.
6. En el caso, se observa que en la demanda de amparo la quejosa argumentó que en etapa inicial no se le juzgó con perspectiva de género, ya que ella es una mujer indígena purépecha y campesina. Explicó que el día de los hechos se encontraba en una camioneta en compañía de tres hombres, pero no por voluntad propia, sino por el sometimiento que tuvo por parte de su pareja sentimental (coimputado).
7. Sobre este punto, tanto la sentencia recurrida como la resolución que resuelve el presente recurso de revisión estimaron que la perspectiva de género no se puede analizar, debido a que la recurrente optó por el procedimiento abreviado. Desde mi punto de vista, la referida metodología no es acorde a la doctrina que esta Primera Sala ha establecido en el tema de juzgar con perspectiva de género. Así, estimo que es necesario que se analice qué requisitos mínimos previos deben observarse previo a la apertura del procedimiento abreviado en aquellos asuntos en los que se advierta posible violencia contra las mujeres, en aras de que la aceptación de dicho procedimiento no este viciada; incluso representa una posibilidad de determinar si esa circunstancia, debidamente



acreditada, debía incidir o no en la sentencia específicamente en temas de sanción.

8. En ese contexto, emitiría el presente voto particular, pues no comparto las consideraciones que integran la sentencia.

Este voto se publicó el viernes 24 de febrero de 2023 a las 10:26 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

ACCEDER PLENAMENTE A LA JURISDICCIÓN DEL ESTADO. NO SE PUEDE ALEGAR SU VIOLACIÓN EN ETAPAS DEL PROCEDIMIENTO ORDINARIO, SI LA PARTE QUEJOSA PROMOVIÓ JUICIO DE AMPARO DIRECTO EN CONTRA DE LA SENTENCIA QUE SE EMITIÓ EN EL PROCEDIMIENTO ABREVIADO.

Hechos: La quejosa alegó en el amparo directo, en contra de la sentencia que derivó del procedimiento abreviado, que se había violentado su derecho a acceder plenamente a la jurisdicción del Estado en la audiencia inicial.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que no se pueden alegar violaciones en etapas del procedimiento penal ordinario, en caso de que la parte quejosa haya otorgado su consentimiento para que proceda el procedimiento abreviado y se haya controvertido la sentencia que derivó del mismo en el juicio de amparo directo.

Justificación: En un juicio de amparo directo derivado de un procedimiento abreviado previsto en el precepto citado, sólo podrá ser objeto de cuestionamiento la violación al cumplimiento de los presupuestos jurídicos fundamentales para la procedencia de esa forma de terminación anticipada del proceso penal acusatorio, lo cual comprende el análisis de la congruencia, idoneidad, pertinencia y suficiencia de los medios de convicción invocados por el Ministerio Público en la acusación. Así como, de ser el caso, la imposición de penas que sean contrarias a la ley, por ser distintas o mayores a las solicitadas por el Representante Social y aceptadas por el acusado; además de la fijación del monto de la reparación del daño. En contraposición, no podrá ser materia de cuestionamiento constitucional, en el



referido juicio de amparo directo, la acreditación del delito y la responsabilidad penal del acusado, ni la exigibilidad de valoración de pruebas, pues ello no tiene aplicación en dicha forma de terminación anticipada del proceso penal acusatorio. En ese sentido, como en el procedimiento abreviado no están a debate tanto la acreditación del delito como la responsabilidad del acusado en su comisión, derivado de su aceptación de ser juzgado con base en los medios de convicción que sustentan la acusación, dichos elementos no admiten contradicción en sede judicial precisamente porque son resultado del convenio asumido por las partes en un caso en que el acusado y su defensor concluyen que no tienen forma de revertir los elementos que sustentan la acusación. Es por ello que el acusado no puede alegar violaciones al derecho a acceder plenamente a la jurisdicción del Estado que supuestamente se hayan actualizado en etapas del procedimiento ordinario, ya que dichas violaciones no tienen un impacto procesal en el procedimiento abreviado.

1a./J. 24/2023 (11a.)

Amparo directo en revisión 2990/2022. Elizabeth Trinidad Javier. 26 de octubre de 2022. Mayoría de cuatro votos de las Ministras Norma Lucía Piña Hernández y Ana Margarita Ríos Farjat, y los Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien reservó su derecho para formular voto concurrente. Disidente: Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien formuló voto particular. Ponente: Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretario: Carlos Manuel Baráibar Tovar.

Tesis de jurisprudencia 24/2023 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de quince de febrero de dos mil veintitrés.

Esta tesis se publicó el viernes 24 de febrero de 2023 a las 10:26 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 27 de febrero de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

CIERRE DE ETAPAS. NO RESULTA APLICABLE EN EL SUPUESTO EN EL QUE SE PROMUEVA EL JUICIO DE AMPARO DIRECTO, EN CONTRA DE LA SENTENCIA QUE DERIVÓ DEL PROCEDIMIENTO ABREVIADO.

Hechos: La quejosa alegó en el amparo directo, en contra de la sentencia que derivó del procedimiento abreviado, que se había violentado su derecho



a acceder plenamente a la jurisdicción del Estado en la audiencia inicial. El Tribunal Colegiado de Circuito que conoció del caso consideró que no era posible estudiar ese alegato con base en la tesis 1a. CCCXVI/2018 (10a.), emitida por esta Primera Sala.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que no resulta aplicable la doctrina del cierre de etapas, en caso de que se controvierta la sentencia emitida en el procedimiento abreviado.

Justificación: El procedimiento penal acusatorio, adversarial y oral se encuentra dividido en una serie de momentos o etapas, cada una de las cuales tiene una función específica, así como que estas etapas se van sucediendo irreversiblemente unas a otras; lo que significa que sólo superándose una etapa es que se puede comenzar con la siguiente, sin que exista posibilidad de renovarlas o reabrir las, de conformidad con el principio de continuidad del proceso. Así, esta Primera Sala en la tesis 1a. CCCXVI/2018 (10a.), determinó que, con el propósito de lograr que el juicio de amparo funcione acorde con la estructura del Sistema Procesal Acusatorio Penal, es necesario interpretar el artículo 173, apartado B, de la Ley de Amparo, en armonía con el artículo 20 constitucional, en el sentido de que el estudio de violaciones procesales en amparo directo debe limitarse exclusivamente a las ocurridas en la audiencia de juicio. Sin embargo, lo antes expuesto no resulta aplicable al procedimiento abreviado, toda vez que el mismo no es una etapa más del procedimiento ordinario, sino que resulta ser una forma de terminación anticipada que se rige por sus propias reglas. En efecto, en dicho procedimiento abreviado es el acusado quien reconoce los hechos materia de la acusación, por lo que renuncia al derecho a tener un juicio oral en el que pueda ejercer el derecho de contradicción probatoria. En consecuencia, el sujeto acepta que sea juzgado bajo las reglas procesales especiales que rigen el procedimiento de terminación anticipada del proceso, que tiene como base su reconocimiento de culpabilidad respecto del delito materia de la acusación. De tal manera, que es precisamente dicho consentimiento lo que tendrá por efecto que sólo podrá ser objeto de cuestionamiento en sede judicial, la violación al cumplimiento de los presupuestos jurídicos



fundamentales para la procedencia de esa forma de terminación anticipada del proceso penal acusatorio.

1a./J. 23/2023 (11a.)

Amparo directo en revisión 2990/2022. Elizabeth Trinidad Javier. 26 de octubre de 2022. Mayoría de cuatro votos de las Ministras Norma Lucía Piña Hernández y Ana Margarita Ríos Farjat, y los Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien reservó su derecho para formular voto concurrente. Disidente: Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien formuló voto particular. Ponente: Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretario: Carlos Manuel Baráibar Tovar.

Nota: La tesis aislada 1a. CCCXVI/2018 (10a.) citada, de título y subtítulo: "VIOLACIONES A DERECHOS FUNDAMENTALES RELATIVAS A LA DETENCIÓN Y DEFENSA ADECUADA DEL IMPUTADO. NO SON SUSCEPTIBLES DE ANALIZARSE EN AMPARO DIRECTO, CUANDO OCURREN EN ETAPAS PREVIAS AL JUICIO ORAL.", se publicó en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 61, diciembre de 2018, Tomo I, página 470, con número de registro digital: 2018869.

Tesis de jurisprudencia 23/2023 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de quince de febrero de dos mil veintitrés.

Esta tesis se publicó el viernes 24 de febrero de 2023 a las 10:26 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 27 de febrero de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

PROCEDIMIENTO ABREVIADO. EL CONSENTIMIENTO EN ESTA FORMA DE TERMINACIÓN ANTICIPADA ES REQUISITO FUNDAMENTAL PARA SU PROCEDENCIA, POR LO QUE PODRÁ SER MATERIA DE ANÁLISIS EN AMPARO DIRECTO.

Hechos: La quejosa alegó en el amparo directo, en contra de la sentencia que derivó del procedimiento abreviado, que no había sido asistida de conformidad con el derecho a acceder plenamente a la jurisdicción del Estado.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina, que toda vez que se pueden hacer valer violaciones



respecto de los requisitos de procedencia que rigen el procedimiento abreviado, se debe realizar un pronunciamiento en el amparo directo respecto a si el consentimiento otorgado para ese efecto fue de conformidad con el derecho a acceder plenamente a la jurisdicción del Estado.

Justificación: En un juicio de amparo directo que se promueva en contra de la sentencia que derivó de un procedimiento abreviado, sólo podrá ser objeto de cuestionamiento la violación al cumplimiento de los presupuestos jurídicos fundamentales para la procedencia de esa forma de terminación anticipada del proceso penal acusatorio, entre los cuales se incluye el consentimiento que se otorga por el acusado para estos efectos. Por su parte, para garantizar el derecho a acceder plenamente a la jurisdicción del Estado por parte de los integrantes de los pueblos y las comunidades indígenas, en todos los juicios y procedimientos en que sean parte, individual o colectivamente, se deberán tomar en cuenta sus costumbres y especificidades culturales, así como tienen en todo tiempo el derecho a ser asistidos por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y cultura. De tal manera, acorde con dicho derecho, el sentenciado puede alegar si el presupuesto jurídico fundamental del consentimiento, se otorgó asistido acorde con el derecho a acceder plenamente a la jurisdicción del Estado.

1a./J. 22/2023 (11a.)

Amparo directo en revisión 2990/2022. Elizabeth Trinidad Javier. 26 de octubre de 2022. Mayoría de cuatro votos de las Ministras Norma Lucía Piña Hernández y Ana Margarita Ríos Farjat, y los Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien reservó su derecho para formular voto concurrente. Disidente: Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien formuló voto particular. Ponente: Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretario: Carlos Manuel Baráibar Tovar.

Tesis de jurisprudencia 22/2023 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de quince de febrero de dos mil veintitrés.

Esta tesis se publicó el viernes 24 de febrero de 2023 a las 10:26 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 27 de febrero de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



ACCESO PLENO A LA JURISDICCIÓN DEL ESTADO DE LAS PERSONAS INDÍGENAS SUJETAS A UN PROCEDIMIENTO PENAL. LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES DEBERÁN TOMAR EN CUENTA EL CONTEXTO SOCIO-CULTURAL Y POLÍTICO EN QUE SE SUSCITAN LOS HECHOS, PARA ADVERTIR SU INTENCIÓN.

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 2359/2020. 9 DE FEBRERO DE 2022. CINCO VOTOS DE LAS MINISTRAS NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ Y ANA MARGARITA RÍOS FARJAT, Y LOS MINISTROS JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ, QUIEN FORMULÓ VOTO CONCURRENTENTE, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO Y ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. PONENTE: MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO. SECRETARIOS: ALEXANDRA VALOIS SALAZAR Y HÉCTOR VARGAS BECERRA.

ÍNDICE TEMÁTICO

Hechos: El asunto se originó por diversos hechos ocurridos el uno de noviembre de dos mil dieciocho en el inmueble identificado como DIF Nahuatzen, en el Municipio homónimo, en el Estado de Michoacán de Ocampo. De tales hechos derivó la causa penal 182/2018, en la que se condenó a los recurrentes por el delito de sabotaje, previsto y sancionado por el artículo 314, fracciones II y III, del Código Penal para la entidad.

Dicha determinación, fue combatida mediante recurso de apelación, no obstante la Sala que conoció modificó la sentencia recurrida para ordenar la restitución al Ayuntamiento de Nahuatzen de los vehículos dañados, y confirmó en sus demás aspectos. En contra, los sentenciados promovieron juicio de amparo, el cual les fue negado.

Aun inconformes, los quejosos interpusieron el recurso de revisión que se resuelve en esta vía y cuya procedencia fue inicialmente validada al fallar el recurso de reclamación 1428/2020, al subsistir una cuestión de constitucionalidad consistente en la omisión de interpretar la fracción VIII del artículo 2o. constitucional y resolver conforme a la misma, el juicio de amparo directo.



	Apartado	Criterio y decisión	Págs.
I.	COMPETENCIA	Esta Primera Sala es competente para conocer del presente asunto.	6
II.	OPORTUNIDAD	El recurso es oportuno.	7
III.	LEGITIMACIÓN	La parte recurrente cuenta con legitimación.	9
IV.	CUESTIONES NECESARIAS PARA RESOLVER EL ASUNTO		9
IV.	ESTUDIO DE LA PROCEDENCIA DEL RECURSO	El recurso es procedente.	41
V.	ESTUDIO DE FONDO		50
V.1.	¿FUE CORRECTA LA DETERMINACIÓN QUE ASUMIÓ EL TRIBUNAL COLEGIADO RESPECTO DEL PLANTEAMIENTO DE LA PARTE QUEJOSA, RELATIVO A QUE NO SE TOMÓ EN CONSIDERACIÓN SU PERTENENCIA A UNA COMUNIDAD INDÍGENA?	<p>La respuesta es en sentido negativo.</p> <p>Decisión: Se vulneró en perjuicio de los quejosos, el derecho a una tutela judicial efectiva, precisamente respecto de la aplicación fundada de la ley penal, con relación a las debidas garantías de fundamentación y motivación sobre la debida acreditación del correspondiente tipo penal de sabotaje por el que se les sentenció, en perjuicio del principio de legalidad en materia penal.</p>	51
V.2.	¿ES VIABLE REVISAR LAS CONSIDERACIONES EMITIDAS POR EL TRIBUNAL COLEGIADO, EN TORNO A LA ACREDITACIÓN DEL DELITO DE SABOTAJE, PREVISTO EN EL ARTÍCULO 314, FRACCIONES I Y II, DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO?	<p>La respuesta es en sentido afirmativo.</p> <p>Decisión: Aun cuando de manera aislada, el criterio asumido por el Tribunal Colegiado con relación a la acreditación del citado delito, no constituye una cuestión propiamente constitucional. Sin embargo, al estar vinculada directamente con el artículo 2o., apartado A, fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos</p>	71



		<p>Mexicanos y con los derechos de acceso pleno a la jurisdicción del Estado y a obtener una sentencia fundada en derecho –ambos como partes integrantes del derecho a una tutela judicial efectiva, tratándose de pueblos y personas indígenas–, así como al derecho de exacta aplicación de la ley en materia penal, debe considerarse como susceptible de análisis en materia del amparo directo en revisión.</p>	
V.3.	<p>¿La sentencia reclamada en el amparo directo, respeta el derecho de los quejosos a acceder plenamente a la jurisdicción del Estado?</p>	<p>La respuesta es en sentido negativo.</p> <p>Decisión: Para validar las consideraciones de la responsable, relativas a la acreditación del delito imputado a los quejosos, el Tribunal Colegiado omitió constatar que tuvieran el sustento exigido para fundar una condena, sin advertir que con ello se vulneraba su derecho a la tutela judicial efectiva, en términos de lo establecido en el artículo 2o., fracción VIII, del Pacto Federal, por trastocar los derechos de acceso a la justicia y a la jurisdicción del Estado, así como a obtener una sentencia fundada en derecho y en respeto al principio de legalidad en materia penal.</p>	74
VI.	<p>DECISIÓN</p>	<p>Ante la magnitud de las violaciones analizadas, y en aras de evitar que se produzca una eventual violación al principio <i>non bis in idem</i> y dilatar innecesariamente el proceso, –dado que la restitución del derecho violado tiene el alcance de devolver la libertad a los quejosos– lo conducente es concederles el amparo y protección de la Justicia Federal de manera lisa y llana.</p>	114



		Concesión de la tutela constitucional, que obliga a ordenar la inmediata y absoluta libertad de los quejosos.	
--	--	---	--

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

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve el amparo directo en revisión 2359/2020, promovido en contra de la sentencia dictada en sesión del trece de agosto de dos mil veinte, por el Tribunal Colegiado en Materia Penal del Décimo Primer Circuito, en el juicio de amparo directo *****.

El asunto se originó por diversos hechos ocurridos el uno de noviembre de dos mil dieciocho, en el inmueble identificado como DIF Nahuatzen, en el Municipio homónimo en el Estado de Michoacán de Ocampo. De tales hechos derivó la causa penal *****, en la que se condenó a los recurrentes por el delito de sabotaje, previsto y sancionado por el artículo 314, fracciones II y III, del Código Penal para la entidad.

Dicha determinación, fue combatida mediante recurso de apelación, no obstante la Sala que conoció modificó la sentencia recurrida, para ordenar la restitución al Ayuntamiento de Nahuatzen de los vehículos dañados, y confirmó en sus demás aspectos. En contra, los sentenciados promovieron juicio de amparo, el cual les fue negado.

Aun inconformes, los quejosos interpusieron el recurso de revisión que se resuelve en esta vía y cuya procedencia fue inicialmente validada al fallarse el recurso de reclamación *****, al subsistir una cuestión de constitucionalidad consistente en la omisión de interpretar la fracción VIII del artículo 2o. constitucional y resolver conforme a la misma, el juicio de amparo directo.

Así, el problema jurídico a resolver por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consiste en determinar si la sentencia reclamada



respetar el derecho de los quejosos a obtener una sentencia fundada en derecho y en respeto al principio de legalidad en materia penal, en términos de lo establecido en la referida porción normativa.

ANTECEDENTES Y TRÁMITE

1. PRIMERO.—**Antecedentes.** Para una mejor comprensión del asunto, es necesario traer a colación algunos de los hechos que preceden a esta secuela procesal:

2. **Hechos.** Derivado de un conflicto suscitado entre el Ayuntamiento de Nahuatzen y el Consejo Ciudadano Indígena de Nahuatzen, se les señaló a ***** y ***** como las personas que el uno de noviembre de dos mil dieciocho, pertenecían a un grupo de personas armadas, que ingresaron y dañaron las instalaciones del DIF Municipal de Nahuatzen, además de sustraer un camión y un vehículo pertenecientes al propio Municipio.

3. **Proceso penal.** Mediante resolución de ocho de noviembre de dos mil diecinueve, en la causa penal ***** , el Tribunal de Enjuiciamiento Unitario del Sistema de Justicia Penal, Acusatorio y Oral, en la Región de Uruapan, dictó sentencia absolutoria al considerar que los medios de convicción desahogados en la audiencia de juicio no acreditaban los delitos de robo calificado y robo de vehículo automotor terrestre, en agravio del Ayuntamiento de Nahuatzen, Michoacán.

4. No obstante, dictó sentencia condenatoria por su plena responsabilidad en la comisión del delito de sabotaje, previsto y sancionado por el artículo 314, fracciones II y III, del Código Penal para el Estado de Michoacán de Ocampo,¹

¹ **Artículo 314.** Sabotaje

"Se impondrá de cinco a doce años de prisión y suspensión de derechos políticos hasta por doce años, a quien, con el fin de trastornar la vida económica, política, social, turística o cultural del Estado o para perjudicar la capacidad de las instituciones gubernamentales:

"...

"II. Dañe o destruya centros de producción o distribución de bienes básicos o instalaciones de servicios públicos;

"III. Entorpezca los servicios públicos; ..."



en agravio del Ayuntamiento Constitucional de Nahuatzen. El tribunal de enjuiciamiento impuso a los acusados siete años de prisión y suspensión de sus derechos políticos por el mismo tiempo; asimismo, los condenó al pago de la reparación del daño de manera genérica, cuantificable en ejecución de sentencia.

5. **Apelación.** En contra de lo anterior, la defensa, el asesor jurídico del Ayuntamiento de Nahuatzen y la Fiscalía interpusieron recurso de apelación, del que correspondió conocer a la Quinta Sala Penal Unitaria del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Michoacán, bajo el número de toca penal ***** , quien mediante resolución dictada el ocho de enero de dos mil veinte, **modificó** la sentencia recurrida para ordenar la restitución al Ayuntamiento de Nahuatzen de los vehículos dañados, y **confirmó** en sus demás aspectos.

6. SEGUNDO.—**Juicio de amparo directo** ***** . Mediante escrito presentado el cinco de febrero de dos mil veinte, ***** y ***** ,² solicitaron el amparo y protección de la Justicia Federal en contra de la resolución de ocho de enero del año citado, dictada en el toca de apelación ***** , así como contra los actos de ejecución atribuidos al Tribunal de Enjuiciamiento y al Juez de Ejecución de Sanciones Penales de la Región Uruapan.

7. Del asunto conoció el Tribunal Colegiado en Materia Penal del Décimo Primer Circuito, quien por auto de trece de febrero de dos mil veinte, registró la demanda con el número de expediente ***** , posteriormente, mediante acuerdo de veinte de febrero siguiente, admitió la demanda de amparo, tuvo por rendido el informe justificado de la autoridad responsable y por emplazadas como terceras interesadas a la representante del Ayuntamiento de Nahuatzen, Michoacán y a la fiscal que intervino en la causa penal de origen; asimismo, ordenó dar vista a las partes para que dentro del término legal correspondiente, presentaran sus alegatos o promovieran amparo adhesivo.

² Escrito presentado ante la Oficina de la Quinta Sala Penal del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Michoacán.



8. Seguidos los trámites respectivos, en sesión de trece de agosto de dos mil veinte, el tribunal del conocimiento dictó sentencia en la que negó la protección constitucional a los quejosos.

9. **TERCERO.—Recurso de revisión.** Inconformes con lo anterior, mediante escrito presentado el diez de septiembre de dos mil veinte, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, por buzón judicial, ***** interpuso recurso de revisión. Asimismo, por escrito presentado el once de septiembre siguiente, a través del Sistema Integral de Seguimiento de Expedientes (SISE) del Tribunal Colegiado en Materia Penal del Décimo Primer Circuito, ***** y ***** interpusieron recurso de revisión.

10. Por acuerdo de diecisiete de septiembre de dos mil veinte, el presidente de este Alto Tribunal tuvo por recibidos los recursos de revisión interpuestos por ***** y ***** , sin embargo mediante acuerdo de diecisiete de noviembre del año referido los desechó, al estimar que no se planteó concepto de violación alguno sobre la inconstitucionalidad, incluyendo convencionalidad, de una norma de carácter general o se planteó uno relacionado con la interpretación de algún precepto constitucional o tratado internacional, ni se realizó la interpretación directa de los antes referidos, por lo que no se surtían los supuestos de procedencia que establecen los artículos 81, fracción II, de la Ley de Amparo; 10, fracción III y 21, fracción III, inciso a), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Aunado a que el recurso interpuesto por ***** , fue presentado de forma extemporánea.

11. **CUARTO.—Interposición y trámite del recurso de reclamación.** Inconformes con esa determinación, mediante escritos presentados el dieciséis y veintidós de diciembre de dos mil veinte, ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, ***** y ***** , interpusieron recurso de reclamación.

12. Por acuerdo de veintiuno de enero de dos mil veintiuno, el presidente de este Alto Tribunal tuvo por interpuestos los referidos medios de impugnación en el expediente **1428/2020** y ordenó turnarlos a la ponencia de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, así como su envío a la Primera Sala.



13. En sesión de siete de abril de dos mil veintiuno, esta Primera Sala resolvió por unanimidad de cinco votos declarar fundada la reclamación, revocar el acuerdo recurrido de diecisiete de noviembre de dos mil veinte y enviar los autos a la presidencia del Alto Tribunal para efectos de admitir los recursos de revisión.

14. En atención a lo anterior, el Ministro presidente de este Alto Tribunal en auto de veintiocho de mayo de dos mil veintiuno, admitió los recursos de revisión interpuestos por los citados quejosos, ordenó radicar el asunto en la Primera Sala y lo turnó para su estudio al señor Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

15. QUINTO.—**Avocamiento.** La Ministra presidenta de la Primera Sala, en auto de **dieciocho de noviembre de dos mil veintiuno**, ordenó avocarse al conocimiento del recurso y envió los autos a la ponencia designada para la elaboración del proyecto de resolución.

I. COMPETENCIA

16. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es legalmente competente para conocer del presente recurso de revisión, en términos de lo dispuesto por los artículos 107, fracción IX, de la Constitución Federal; 81, fracción II, de la Ley de Amparo; y 21, fracción III, inciso a), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como en los puntos primero y tercero del Acuerdo General 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 se interpone en contra de una sentencia dictada en un juicio de amparo directo, cuya materia en términos del artículo 37 del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación incide en la especialidad de esta Sala y su resolución no requiere de intervención del Tribunal Pleno.

II. OPORTUNIDAD

17. Los correspondientes recursos de revisión interpuestos por los señores ***** y ***** , se hicieron valer de forma oportuna.



18. En efecto, con relación al señor ***** , esta Primera Sala, al resolver el recurso de reclamación ***** , calificó de fundados los agravios que planteó; y en consecuencia, se revocó el acuerdo de presidencia recurrido, a través del cual, se había decretado su extemporaneidad. Por tanto, se tuvo por presentado de manera oportuna.

19. Esto es, el Ministro presidente de la Suprema Corte desechó por extemporáneo el recurso de revisión que hizo valer, bajo el argumento de que la sentencia de amparo se notificó a las partes por medio de lista, el veintiocho de agosto de dos mil veinte, y el recurso de revisión se presentó ante el Tribunal Colegiado luego de transcurrido el término de diez días para su interposición. Sin embargo, en suplencia de la queja deficiente, se advirtió que el quejoso estaba recluido en el Centro de Reinserción Social "Licenciado Eduardo Ruíz", en la ciudad de Uruapan, Michoacán; por tanto, lo correcto era notificarle en términos del artículo 26, fracción I, inciso a), de la Ley de Amparo, pues al estar privado de su libertad, debía hacerse de forma personal en el lugar de su reclusión, o por conducto de su defensor, representante legal o persona designada para oír notificaciones.

20. En ese orden, se hizo notar que del análisis de autos, no se contaba con los elementos necesarios que permitieran determinar que la resolución recurrida se notificó al quejoso de manera personal, por lo que en aras del acceso a la justicia, en términos del artículo 17 constitucional, al no existir elementos que permitieran concluir lo contrario, debía entenderse que el recurso de revisión se presentó de manera oportuna.

21. En relación con el recurso de revisión interpuesto los señores ***** y ***** , de las constancias relativas al expediente electrónico, se advierte la razón actuarial en la que se hizo constar la notificación de la sentencia recurrida, por medio de lista, el viernes veintiocho de agosto de dos mil veinte. Notificación que surtió efectos al día hábil siguiente, esto es, el lunes treinta y uno de agosto.

22. Así, el plazo para interponer el recurso de revisión, transcurrió del martes uno al jueves diecisiete de septiembre del mismo año; sin contar los días



cinco, seis, doce y trece, por corresponder a sábados y domingos, así como los días catorce, quince y dieciséis del mismo mes y año, por ser inhábiles.

23. En ese orden, si el escrito de agravios se presentó de manera electrónica el viernes once de septiembre de dos mil veinte, según consta en la evidencia criptográfica del documento de mérito; entonces su promoción resultó oportuna. Ello, a pesar de que la sentencia recurrida tampoco se les notificó de manera personal; pues basta con que se hayan hecho sabedores de la notificación por lista y, sobre esa base, presentaran el medio de impugnación.

III. LEGITIMACIÓN

24. Los recurrentes se encuentran legitimados para interponer el recurso de revisión, pues combaten una sentencia de amparo que les resultó adversa, dictada en un juicio constitucional en el que se les reconoció la calidad de quejosos.

IV. CUESTIONES NECESARIAS PARA RESOLVER EL ASUNTO

a) Conceptos de violación: En la demanda de amparo se argumentó, en esencia, lo siguiente:

- Contrario a lo argumentado por el tribunal de alzada, todo deriva de un conflicto político y económico entre el Consejo Ciudadano Indígena de Nahuatzen, Michoacán y el Ayuntamiento de esa entidad, con el único afán de incriminar a los quejosos, debilitar la operatividad del autogobierno y dividir su comunidad, persiguiendo un objetivo de control de los recursos que por mandato del propio Tribunal Electoral del Estado de Michoacán, corresponden ejercer directamente al Consejo de su localidad y no al Ayuntamiento, lo cual se obtiene de las pruebas desahogadas durante la audiencia de juicio oral, ya que los atestes de ***** , quienes se desempeñan en el Ayuntamiento de Nahuatzen, demerita credibilidad a sus dichos y genera una duda razonable sobre su interés no sólo institucional sino personal, dada la animadversión existente entre el Consejo y el Ayuntamiento;



- Además, la responsable pasó por alto que el dictamen pericial signado por ***** y el testimonio del agente de la policía como primeros intervinientes, son pruebas obtenidas en forma ilícita e imperfectas; lo anterior, se robustece con el testimonio de ***** y ***** , en su calidad de consejeros mayores, así como con las documentales incorporadas mediante su dicho, de que se trata de un conflicto por el manejo de los recursos económicos y materiales para la localidad de Nahuatzen, los cuales deben ser transferidos directamente por el Ayuntamiento al Consejo, conforme a la resolución de seis de noviembre de dos mil diecisiete, pronunciada por el Tribunal Electoral del Estado de Michoacán, en el expediente ***** .

- La autoridad responsable se limitó a señalar que la valoración de pruebas fue correcta para sustentar el cuadro fáctico de la acusación, en virtud de que las discrepancias puntualizadas por la defensa, existentes en los dichos de los testigos de cargo, el perito y el agente de investigación, son intrascendentes para demeritar la veracidad de la información, lo que puede generar una duda razonable, siendo insuficientes por deficientes e imperfectas.

- En ese sentido, en contra de lo sostenido por la responsable, las pruebas admitidas no generan una convicción más allá de toda razonable, pues de los testimonios de ***** y ***** , se advierte que se condujeron con una serie de dudas y reticencias sobre el hecho investigado y sus accidentes, como son: la hora exacta del acontecimiento, el número de comuneros participantes, la supuesta conducta desplegada en lo individual por los quejosos, la estructura del inmueble donde ocurrió el hecho, los actos de violencia, disparos de armas de fuego, quema de documentos, lo que acredita la inverosimilitud de su presencia en el lugar; además atendiendo a que el uno de noviembre como tradición de día de muertos y día festivo local, es inhábil, lo que hace indubitable que se haya efectuado una reunión de Cabildo, amén de que no se refirió la presencia del presidente municipal ni de los regidores, resultando sospechoso que en la audiencia de juicio no hayan sido presentados por la fiscalía.

- La autoridad responsable no advirtió que el medio idóneo para acreditar que se dañaron o destruyeron centros de producción o distribución de bienes básicos o instalaciones de servicios públicos, y se entorpecieron los mismos,



es la prueba pericial y de inspección ocular, pero no la testimonial de los funcionarios municipales.

- Es absurdo que la autoridad responsable comparta el criterio del tribunal de enjuiciamiento, en el sentido de que generan convicción los dichos del perito y del agente de investigación, cuando el primero carece de cédula profesional que lo faculte para realizar funciones periciales y el segundo cuenta con un simple curso académico de formación inicial, lo que denota su falta de conocimiento y preparación en el nuevo sistema de justicia penal.

- Resulta evidente que las pruebas de la fiscalía no generan convicción para tener por demostrada la tipicidad del delito de sabotaje, porque no existe certeza de que se hayan dañado o destruido centros de producción o distribución de bienes básicos o instalaciones de servicios públicos y que se entorpecieran, toda vez que el artículo 314 del Código Penal del Estado de Michoacán, exige como verbo núcleo de la acción punible que se trastorne la vida económica, política, social, turística o cultural del Estado o para perjudicar la capacidad de las instituciones gubernamentales, toda vez que los atestes de cargo no señalaron que el Municipio de Nahuatzen, en toda su extensión territorial, haya sido trastornado, ni siquiera que la cabecera municipal en su totalidad haya sufrido tales perturbaciones, sino que por el contrario siguieron funcionando, dudas razonables que conllevan estar a lo más favorable a los quejosos.

- Ante el innegable conflicto existente entre el Consejo y el Ayuntamiento, por el manejo de los recursos cuya competencia fijó el Tribunal Electoral del Estado de Michoacán, sin tener jamás y en ningún momento responsabilidad penal alguna, en todo caso se materializa típicamente un exceso en la causa de exclusión de un delito, en términos de los artículos 27, fracción VII y 75 del Código Penal del Estado, al haberse ejercido un derecho en forma indebida, empleando los medios no autorizados por la ley; lo anterior, porque dos quejosos son concejeros mayores y otro es afín al Concejo.

- La autoridad responsable viola los derechos fundamentales de los quejosos al modificar el fallo apelado, para condenarlos a restituir los vehículos a favor del Ayuntamiento de Nahuatzen, cuando tal ente no acreditó a cabalidad la



propiedad de los mismos, siendo inverosímil que las facturas de los mismos se hayan incinerado, aunado a que las unidades automotrices se encuentran legalmente en poder del Consejo Ciudadano Indígena de Nahuatzen, por haber sido entregadas institucionalmente al mismo.

b) Consideraciones de la sentencia recurrida: El Tribunal Colegiado negó el amparo al calificar de **inoperantes en parte e infundados en otra**, los conceptos de violación, al tenor de las siguientes consideraciones:

- En primer lugar, estimó que no se advertía queja que suplir en favor de los quejosos.

- Destacó que no advertía violación a derechos fundamentales de la parte quejosa en lo relativo a la comprobación y comisión del delito de sabotaje, de los acusados ***** y *****, y tampoco en el grado de culpabilidad en que se les ubicó. Esto a partir del examen de los argumentos expresados por el tribunal de enjuiciamiento en cuanto a que se acreditó el hecho que la ley señala como delito evidenciado con base en las pruebas desahogadas en audiencia de juicio oral; así como el examen de que esa acción es atribuible a ***** y *****, en calidad de autores materiales directos.

- Preciso, que el tribunal de alzada tuvo por probados los hechos del acto reclamado, en razón de que dicha conclusión resultaba ser congruente con la información incorporada en audiencia de juicio.

- Refirió que para llegar a su conclusión, el órgano ad quem responsable determinó que era correcto el encuadre típico formal, en el sentido de que el juicio de tipicidad implicó que el a quo tuviera por comprobado el hecho que la ley señala como delito de sabotaje, previsto y sancionado por el artículo 314, fracciones II y III, del Código Penal para el Estado de Michoacán de Ocampo, vigente en la época de los hechos, en agravio del Ayuntamiento de Nahuatzen.

- Señaló que la autoridad responsable determinó que los medios de prueba desahogados en la audiencia de juicio, válidamente permitieron inferir al Juez de enjuiciamiento la acreditación de los elementos constitutivos del delito.



- El órgano colegiado consideró correcta la determinación de la Magistrada del tribunal de alzada, al sostener que en la especie se encontraba acreditado el delito de sabotaje, toda vez que de los medios de prueba desahogados en la audiencia de juicio, específicamente con los testimonios de los testigos presenciales ***** y *****, corroborado con lo manifestado por el perito en criminalística ***** y el policía de investigación *****, el tribunal de enjuiciamiento infirió, más allá de toda duda razonable, que el uno de noviembre de dos mil dieciocho, aproximadamente a las dieciocho horas con cuarenta minutos, en las instalaciones del DIF Municipal de Nahuatzen, donde se encontraban instaladas las oficinas del Ayuntamiento Municipal de Nahuatzen y en su interior los servidores públicos ***** (presidenta del DIF Municipal), ***** (contralor del Ayuntamiento), ***** (síndica municipal del Ayuntamiento) y ***** (oficial mayor del Ayuntamiento), llegó un grupo armado de personas, quienes eran lideradas por ***** y *****, quienes portaban armas de fuego largas e ingresaron manifestando que pertenecían al Consejo Ciudadano Indígena de Nahuatzen, y dañaron cristales, puertas, cerraduras; asimismo, tomaron computadoras de escritorio, despensas, sillas de ruedas, bastones de apoyo para invidentes, andaderas, muletas y otros objetos que se encontraban en la bodega y los subieron al camión de volteo, color blanco, modelo 2005, destinado para el servicio de recolección de basura, propiedad del Ayuntamiento de Nahuatzen, asimismo, a un vehículo Tsuru el cual era utilizado para diversos servicios del Ayuntamiento, vehículos que se encontraban estacionados por fuera de dichas instalaciones.

- De igual manera, que quemaron documentos; paralelamente, en el mismo lugar, *****, en compañía de diez personas, se introdujo a la oficina de la presidenta del DIF Municipal, la sometió sobre el escritorio y le dijo: "*cállate hija de tu puta madre, venimos por tu esposo, pero el muy joto no está, es miedoso, te vamos a dar un escarmiento para que arda*", también le dijo que él podía hacerle lo que quisiera y le daría una oportunidad, pero tenía veinticuatro horas para irse del pueblo. Hechos que tuvieron un tiempo aproximado de duración de veinte a veinticinco minutos.

- Asimismo, señaló que de los medios de prueba concatenados con el testimonio de la Concejal Mayor del Barrio Tercero, del Consejo Ciudadano Indí-



gena de Nahuatzen, permitieron válidamente inferir al tribunal de enjuiciamiento, que la finalidad de tales conductas fue la de perjudicar la capacidad del Ayuntamiento de Nahuatzen.

- Refirió que de las manifestaciones realizadas por la Concejal Mayor del Barrio Tercero, del Consejo Ciudadano Indígena de Nahuatzen se infiere el conflicto existente entre el Ayuntamiento de Nahuatzen con el Consejo Ciudadano Indígena, quien pretende tener el control total de la cabecera municipal de Nahuatzen, lo que incluye los inmuebles, muebles y en general el patrimonio del Ayuntamiento; lo anterior, porque los integrantes del Consejo consideran que el Tribunal Electoral del Estado de Michoacán, reconoció el derecho de la comunidad de Nahuatzen, para administrar en forma directa los recursos económicos que le corresponden, comunidad que se encuentra representada por dicho Consejo Ciudadano Indígena.

- Por lo anterior, infirió el conflicto existente entre el Ayuntamiento de Nahuatzen con el Consejo Ciudadano Indígena, quien pretende tener el control total de la cabecera municipal de Nahuatzen, lo que incluye los inmuebles, muebles y en general el patrimonio del Ayuntamiento; lo anterior, porque los integrantes del Consejo consideran que el Tribunal Electoral del Estado de Michoacán reconoció el derecho de la comunidad de Nahuatzen, para administrar en forma directa los recursos económicos que le corresponden, comunidad que se encuentra representada por dicho Consejo Ciudadano Indígena.

- Asimismo, corroboró el conflicto existente, con el dicho de ***** (integrante del Consejo Ciudadano Indígena de Nahuatzen), quien manifestó que el Ayuntamiento correspondiente a la administración 2018-2021, en sesión extraordinaria celebrada el veintiséis de febrero de dos mil diecinueve, acordó revocar las autorizaciones dadas por la administración municipal 2015- 2018 del mismo Ayuntamiento, para la transferencia de los recursos económicos; motivo por el cual, los integrantes del Consejo Ciudadano, promovieron ante el Tribunal Electoral del Estado de Michoacán juicio para la protección de los derechos políticos electorales del ciudadano, con número de expediente ***** , el cual fue resuelto en el sentido de revocar los acuerdos tomados por el Ayuntamiento, en las sesiones extraordinarias de veintiséis de febrero y dieciocho de marzo de



dos mil diecinueve, relacionadas con la autorización de revocaciones para la transferencia de los recursos económicos que le corresponden, y se determinó que los recursos económicos debían transferirse a la comunidad.

- Por lo anterior, precisó que resultaba válido inferir, como lo hizo el tribunal de enjuiciamiento y lo avaló el de alzada responsable, que **las conductas desplegadas por los sujetos activos tuvieron como finalidad perjudicar la capacidad del Ayuntamiento de Nahuatzen, para que el Consejo Ciudadano Indígena, sea quien gobierne el poblado de Nahuatzen, debido a que el Tribunal Electoral del Estado de Michoacán,** reconoció el derecho de la comunidad de Nahuatzen, para administrar en forma directa los recursos económicos que le corresponden. Lo que se acredita con lo manifestado por la presidenta del DIF Municipal, el contralor, la síndica y el oficial mayor del Ayuntamiento.

- Señaló que compartía la decisión del tribunal de alzada, en el sentido de que más allá de toda duda razonable, se evidencia la responsabilidad de ***** en la comisión del delito de sabotaje, en la medida que el tribunal de enjuiciamiento, a partir de los testimonios de la víctima *****, dedujo que los ahora quejosos fueron quienes intervinieron en la comisión del ilícito como coautores, en términos de lo establecido en el artículo 24, fracción III, del Código Penal del Estado de Michoacán de Ocampo.

- A partir de lo anterior, estimó correcto el actuar de la autoridad responsable al señalar que el tribunal de alzada examinó los razonamientos plasmados por el tribunal de enjuiciamiento, estableciendo de manera suficiente los motivos por los que llegó a la conclusión de que en el caso a estudio la apreciación probatoria del a quo se ajustó a lo dispuesto en el artículo 359 del Código Nacional de Procedimientos Penales.

- De modo tal, al no advertir violación a derechos fundamentales en lo relativo a la comprobación del hecho delictivo, y ser suficientes las pruebas incorporadas en juicio para generar al tribunal de apelación responsable el convencimiento, más allá de toda duda razonable, para determinar la responsabilidad penal de ***** y *****, estimó legal lo resuelto por el tribunal de apelación responsable en esos rubros, al cumplir cabalmente con la necesidad de justificación de la decisión.



- Señaló de **infundado** el argumento de la parte quejosa en el que sostuvo que, contrario a lo sostenido por la autoridad responsable, el asunto se trata de una criminalización del conflicto político y económico que existe entre el Consejo Ciudadano Indígena y el Ayuntamiento, lo cual se obtenía de los testimonios del personal que labora en el Ayuntamiento de Nahuatzen, ya que demeritaba la credibilidad a sus dichos y genera una duda razonable sobre su interés no sólo institucional sino personal, dada la animadversión existente entre el Consejo y el Ayuntamiento; lo que se corrobora con el testimonio de ***** y ***** así como con las documentales incorporadas mediante su dicho, de las que se obtiene el referido añejo conflicto por el manejo de los recursos económicos y materiales para la localidad de Nahuatzen, los cuales deben ser transferidos directamente por el Ayuntamiento al Consejo, conforme a la resolución de seis de noviembre de dos mil diecisiete, pronunciada por el Tribunal Electoral del Estado de Michoacán, en el expediente *****.

- Lo anterior, toda vez que compartió lo argumentado por la Magistrada responsable en el sentido de que no existe indicio que permita suponer que la denuncia, acusación o el juicio, tuviera como objeto mermar los derechos de la comunidad de Nahuatzen o el ejercicio de la función de aquéllos en cuanto concejeros mayores; además, el hecho de que los acusados pertenezcan a la comunidad indígena, no los exenta del cumplimiento de la normativa legal y constitucional.

- Destacó que, si bien es cierto que la Carta Magna reconoce a las comunidades indígenas el derecho a la libre autodeterminación y, en consecuencia, la autonomía para decidir formas internas de convivencia, organización social, económica, política y cultural; lo cierto es que tal derecho no es absoluto, pues el mismo Ordenamiento Supremo lo acota al señalar que éste se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegura la unidad nacional. Además, el reconocimiento del derecho a la libre determinación no implica una disminución a la soberanía nacional y menos aún, la creación de un Estado dentro del Estado Mexicano; por ende, los pueblos y comunidades indígenas deben acatar y respetar los ordenamientos legales vigentes en el Estado Mexicano, pues su derecho a la libre determinación no los faculta a cometer ilícitos sin la consecuencia jurídica que ello implica.



- Compartió que las pruebas desahogadas en el juicio no acreditan la existencia de una criminalización del conflicto existente entre el Ayuntamiento de Nahuatzen y el Consejo Ciudadano Indígena.

- Por otra parte, calificó de **inoperante** lo aducido por los quejosos en el sentido de que la autoridad responsable pasó por alto que el dictamen pericial y el testimonio del policía ministerial, son pruebas obtenidas de manera ilícita, por ende, imperfectas y que debieron excluirse, porque la supuesta escena donde ocurrieron los hechos no fue acordonada ni asegurada en forma inmediata, incumplándose con el protocolo de aseguramiento de indicios y quebrantándose la cadena de custodia que debió aplicarse para la protección del inmueble.

- Señaló que toda violación a derechos fundamentales acaecida en etapas anteriores a la del juicio, debe debatirse durante las primeras etapas del procedimiento penal, para asegurar la operatividad del sistema de justicia penal acusatorio y proteger sus principios fundamentales.

- Preciso que la información proporcionada ante el tribunal de enjuiciamiento del perito y del agente de investigación, no es ilícita y tampoco fue obtenida a partir de violación a derechos fundamentales, pues sus testimonios se obtuvieron en la audiencia de juicio, previa su admisión en el auto de apertura a juicio.

- Calificó de **infundados** los argumentos de los quejosos en los que señaló que, contrario a lo sostenido por la Magistrada responsable, los testigos ***** y ***** se condujeron con dudas y reticencias sobre el hecho investigado y sus accidentes, como son: la hora exacta del acontecimiento, el número de comuneros participantes, la supuesta conducta desplegada en lo individual por los quejosos, la estructura del inmueble donde ocurrió el hecho, los actos de violencia, disparos de armas de fuego, quema de documentos, lo que acredita la inverosimilitud de su presencia en el lugar de los hechos; lo que se robustece con el hecho de que el uno de noviembre, es parte de la celebración mayor de la tradición del día de muertos, por ende, no es posible que ese día se llevara a cabo una reunión de Cabildo; además, el Ministerio Público no refirió la presencia del presidente municipal ni de los regidores.



- El Tribunal Colegiado sostuvo que como correctamente determinó la Magistrada responsable, la información proporcionada por los testigos presenciales es esencialmente coincidente, pues precisaron circunstancias de tiempo, lugar y modo; sin que demerite sus dichos, el hecho de que no precisaran el número exacto de personas, qué objeto o arma portaba cada uno y no fueran coincidentes en el tiempo que duró el evento, son aspectos periféricos que no trascienden en la sustancia de su dicho; por tanto, estimó legalmente correcta la determinación de la autoridad responsable, al considerar que la credibilidad de los testigos presenciales no fue mermada por las inconsistencias periféricas señaladas.

- Manifestó que la circunstancia de que el día uno de noviembre, se celebró día de muertos no demerita el dicho de los atestes, pues durante la audiencia de juicio, la defensa no demostró con ningún medio de prueba, que por esa circunstancia no se haya desarrollado el evento delictivo. Tampoco es suficiente, el hecho de que el Ministerio Público no haya ofrecido como prueba los testimonios del presidente municipal de Nahuatzen ni de los regidores, pues con los que ofreció y se desahogaron en la audiencia de juicio, demostró los hechos motivo de la acusación.

- Por otro lado, calificó de **infundados** los conceptos de violación en los que aducen los quejosos que la autoridad responsable, no advirtió que el medio idóneo para acreditar que se dañaron o destruyeron centros de producción o distribución de bienes básicos o instalaciones de servicios públicos, entorpeciendo los mismos, es la prueba pericial y de inspección ocular, pero no la testimonial de los funcionarios municipales; y, que es absurdo que la autoridad responsable comparta el criterio del tribunal de enjuiciamiento, en el sentido de que generan convicción los dichos del perito y del agente de investigación, cuando el primero carece de cédula profesional que lo faculte para realizar funciones periciales y el segundo cuenta con un simple curso académico de formación inicial, lo que denota su falta de conocimiento y preparación en el nuevo sistema de justicia penal.

- Lo anterior, porque contrario a lo que afirman los quejosos, el tribunal responsable avaló la determinación del Juez de enjuiciamiento, al tener por acreditados los daños causados a las instalaciones del inmueble, con el dicho



del perito y del policía de investigación, los cuales concatenó con los dichos de los testigos presenciales. Por tanto, resultaba evidente que la Magistrada responsable avaló lo determinado por el Juez de enjuiciamiento, a partir de los testimonios del perito y del policía de investigación, en relación a la acreditación de los daños ocasionados al inmueble por los quejosos y el grupo de personas que lideraban.

- Compartió lo argumentado por la Magistrada responsable, en el sentido de que, durante la audiencia de juicio, se demostró que el perito es un funcionario de la Fiscalía General del Estado, autorizado para efectuar ese tipo de diligencias y con experiencia suficiente para desempeñar el cargo, lo que no fue desvirtuado por la defensa con ningún medio de prueba, lo mismo acontece respecto del elemento de investigación, quien únicamente dio cuenta de lo que observó en el interior y exterior del inmueble donde se encontraban las instalaciones del DIF Municipal.

- Calificó de **infundado**, el argumento en el que sostienen que las pruebas desahogadas en juicio, no demuestran tales daños, toda vez que el artículo 314 del Código Penal del Estado de Michoacán, exige como verbo núcleo de la acción punible que se trastorne la vida económica, política, social, turística o cultural del Estado o para perjudicar la capacidad de las instituciones gubernamentales, toda vez que los atestes de cargo no señalaron que el Municipio de Nahuatzen, en toda su extensión territorial haya sido trastornado, ni siquiera que la cabecera municipal en su totalidad haya sufrido tales perturbaciones.

- Estimó lo anterior, al sostener que el elemento subjetivo del ilícito de sabotaje, en la especie, consiste en que el sujeto activo tenga la finalidad de perjudicar la capacidad de las instituciones gubernamentales; y si bien es cierto que la acción delictiva se desplegó únicamente contra las oficinas ubicadas dentro de las instalaciones del DIF Municipal, donde despachaba el Ayuntamiento; también lo es, que la acreditación del delito, no requiere una afectación a la totalidad de la capacidad del Gobierno Municipal, o un trastorno en la vida económica, política, social, turística o cultural en toda su extensión territorial, pues lo que castiga es cualquier acto que afecte o desestabilice al régimen gubernamental, en la especie, el menoscabo a las instalaciones donde despachaba el Ayuntamiento de Nahuatzen y algunas de sus dependencias, así como la afectación al servicio público que proporcionaba a la población.



- Por otra parte, consideró que no se acredita la excluyente del delito prevista en el artículo 27, fracción VII, del Código Penal para el Estado de Michoacán de Ocampo, porque no existe ley que permitiera a los quejosos efectuar las conductas que desplegaron, con el pretexto de recuperar bienes que estiman les corresponden.

- Consideración que estimó correcta, pues para que la causa de justificación relativa al cumplimiento de un deber o el ejercicio de un derecho produzca sus efectos, es necesario que los deberes y derechos estén consignados en la ley, lo que no acontece en la especie, puesto que no existe una autorización judicial o norma que permitiera a los quejosos ingresar al inmueble, dañar sus oficinas, tomar los objetos que se encontraban en su interior y llevárselos.

- Determinó que, al analizar el material probatorio percibido por el tribunal de enjuiciamiento, no se alteraron ni realizaron inferencias ilógicas de las pruebas que desfilaron en el juicio oral, seguido en contra de los quejosos, de las cuales no se desprende una duda razonable sobre su culpabilidad, al no existir evidencia que permitiera justificar la existencia de una incertidumbre racional sobre la verdad de la hipótesis de la acusación.

- Agregó que, aun cuando no fue controvertido, no advirtió violación alguna, en los aspectos relativos a la graduación de la culpabilidad de los acusados y la imposición de las penas correspondientes, porque, de manera legal, el tribunal de apelación no advirtió motivo para modificar lo determinado por el tribunal a quo.

- De igual manera, estimó legal la determinación del tribunal de apelación responsable, al confirmar la suspensión de los derechos políticos de los sentenciados por un tiempo igual al de la duración de la pena de prisión impuesta, acorde a lo previsto en los artículos 314, 50 y 51, fracción I, del Código Penal para el Estado de Michoacán de Ocampo, y 38, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

- Por cuanto hace a lo sostenido por los quejosos, respecto que la autoridad responsable viola sus derechos fundamentales al condenarlos a restituir los vehículos a favor del Ayuntamiento de Nahuatzen, consideró que no asistía razón



a los quejosos, pues fue correcto que la Magistrada responsable ordenara su restitución al Ayuntamiento de Nahuatzen, al ser una consecuencia jurídica de conformidad con lo establecido en el artículo 406 del Código Nacional de Procedimientos Penales.

- Asimismo, consideró legalmente correcto que la Magistrada responsable ordenara la restitución a favor del Ayuntamiento, del vehículo Tsuru color blanco, modelo 2013, que se usaba en los servicios de distintas oficinas del Ayuntamiento, pues no obstante que en la audiencia de juicio la testigo *****, haya dado lectura al "Acta de acuerdos" de seis de octubre de dos mil quince, supuestamente suscrita por el expresidente municipal de Nahuatzen *****, donde se asentó en manuscrito y con tinta azul, que éste hizo entrega al Consejo Ciudadano Indígena de Nahuatzen, de "dos Tsuru, el primero con placas ***** y *****", ambos de color blanco, de 4 cilindros, modelo 2013"; como correctamente lo determinó la autoridad responsable, no se demostró que ese documento sea legítimo.

- En ese sentido, concluyó que al ser inoperantes e infundados los conceptos de violación y no advertir violación a derechos fundamentales, trascendente al resultado de la sentencia definitiva reclamada y que amerite la concesión de la protección constitucional, negó el amparo y protección solicitado, negativa que se hizo extensiva a los actos de ejecución atribuidos al Tribunal de Enjuiciamiento Unitario del Sistema de Justicia Penal, Acusatorio y Oral, de la Región Uruapan, al no reclamarse por vicios propios, dado que su inconstitucionalidad se hizo depender del acto de la ordenadora.

c) Agravios en la revisión. Por cuanto hace al escrito presentado *****, en esencia aduce lo siguiente:

- **Primero.** La inconstitucional interpretación implícita y directa de los artículos 2o. y 115 de la Constitución, al facultar ambos preceptos la gobernanza del Municipio Libre de Nahuatzen, Michoacán, tanto al Ayuntamiento como al Consejo Ciudadano Indígena de Nahuatzen, por tratarse de un pueblo indígena, sobreviniendo una laguna de ley en ambos preceptos al no establecerse los límites de las atribuciones del Ayuntamiento ni de las autoridades indígenas, en torno al ámbito competencial respectivo del Municipio que rigen, delimitando la esfera competencial que les corresponde a cada autoridad, en este caso; las



tenencias municipales son gobernadas por el Ayuntamiento, en tanto que el consejo ciudadano indígena rige la cabecera municipal de Nahuatzen, de donde fue expulsado el Ayuntamiento, lugar en el que se estableció a despachar y suscitó el conflicto político-social que denunció dicho Ayuntamiento en el carácter de ofendido y derivó en la causa penal *****.

- El Ayuntamiento de Nahuatzen, Michoacán, despachaba en una de las tenencias del Ayuntamiento de Nahuatzen, y no en la cabecera municipal de Nahuatzen, Michoacán, regida por el Consejo Ciudadano, por consiguiente, y en razonamiento lógico, se infiere que el Ayuntamiento invadió la jurisdicción municipal y esfera de las atribuciones del Consejo Ciudadano Indígena, desconociendo su calidad de autoridad, estableciéndose sin ninguna base legal ni constitucional en la cabecera municipal de Nahuatzen, de donde fue expulsado (ahora gobernado por el Consejo Ciudadano Indígena), pero además, privándoles de la unidad recolectora de basura de la que dicen es propiedad del Ayuntamiento, y que desempeñaba un servicio público para la comunidad de Nahuatzen, y dos vehículos automotriz de la marca Nissan, tipo Tsuru, perjudicando la capacidad del Consejo Ciudadano de Nahuatzen y no la del Ayuntamiento.

- El Ayuntamiento al no tener el carácter de pueblo indígena, constitucionalmente, no le está permitido invadir la esfera de las atribuciones conferidas al Consejo Ciudadano Indígena, actuando ilegal e ilegítimamente y al margen de la ley, saboteando sus funciones y, por ende, los servicios públicos que desempeña en la comunidad de Nahuatzen que rige.

- Siendo incomprensible en un Estado de derecho, que el Consejo Ciudadano ejerciendo sus atribuciones en la jurisdicción municipal, fuera privado de los bienes del Municipio que legítimamente tenía en posesión y administraba en su carácter de órgano de gobierno (unidad volteo y vehículo Tsuru), pero además de ser despojado de estos bienes por el Ayuntamiento, esta autoridad se haya establecido en su sede municipal, generando un conflicto de competencia político y social, incluso al suscrito quejoso ajeno a los hechos, asumiendo el carácter de parte ofendida, dando origen a la causa penal *****, mediante la obtención de pruebas ilícitas, siendo la base para librar órdenes de aprehensión que fueron ejecutadas, privándome de mi libertad, obstaculizando en el



proceso mi defensa y libertad probatoria omitiendo resolver diversas incidencias planteadas en las etapas intermedia y de juicio, sin que se haya resuelto el fondo de las mismas, siendo sentenciado con los coacusados a la pena privativa de siete años.

- No hubo diferencia con los demás órganos jurisdiccionales, al momento de resolver el amparo directo hecho valer ante el Tribunal Colegiado en Materia Penal del Décimo Primer Circuito, el cual hizo una incorrecta e inconstitucional interpretación implícita y directa de los artículos 2o. y 115 de la Constitución, al soslayar las atribuciones del Consejo Ciudadano Indígena que emanan del referido artículo 2o. constitucional, avaladas y reconocidas por el Tribunal Electoral del Estado de Michoacán, frente a las atribuciones del Ayuntamiento, que no obstante estar acotadas por la decisión del juicio para la protección de los derechos político-electoral, no impidieron un actuar impune y al margen de la ley por el Ayuntamiento, a quien se le consideró parte ofendida en la causa a pesar de su falta de legitimidad y actuar inconstitucional en la sede municipal que rige el Consejo Ciudadano, sin reglas definidas y delimitadas en cuanto a la gobernanza de ambas autoridades del Municipio Libre de Nahuatzen, Michoacán, sobreviene un vacío y laguna de la ley, al no establecerse en ninguno de los preceptos legales las reglas que definan los límites y restricciones de las atribuciones del Ayuntamiento, ni de las autoridades indígenas, en torno a la jurisdicción municipal a su cargo. Ante la eventual coexistencia de estas dos formas de gobierno antagónicas en el mismo Municipio, y ausencia de normas que reglamenten la solución ante la invasión de uno en la esfera competencia del otro, fuera de la circunscripción territorial del Municipio o fracción municipal que le corresponda, tal como ocurrió en fecha primero de noviembre de dos mil dieciocho, era necesario que el Tribunal Colegiado creara en la ejecutoria las bases para la solución al conflicto político, simulado en la inconstitucional causa penal.

- **Segundo.** La inconstitucional interpretación de los derechos humanos y fundamentales de los sentenciados, violentados, criminalizados y discriminados protegiendo la impunidad del Ayuntamiento.

- La criminalización se evidencia ante la violación de los derechos humanos y fundamentales del quejoso, sin haber cometido delito alguno, patentizando



una discriminación en mi persona, con un trato desigual y una consideración desventajosa frente a mi acusador en el proceso, dejándole impune, no obstante ser el responsable del conflicto, si tenemos en cuenta que **el Consejo Ciudadano fue perturbado en el desempeño de sus funciones e invadido en su ámbito territorial de la cabecera municipal de Nahuatzen**, circunstancias que devienen de un hecho público y notorio sustentado en la resolución del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano ***** , hechos que son de pleno conocimiento público en el Municipio de Nahuatzen, y se corrobora con el cumplimiento de la resolución del expediente número ***** , efectuado el veinticuatro de mayo de dos mil dieciocho, por parte del Ayuntamiento, fecha en que se llevó a cabo la consulta ordenada por el Tribunal Electoral del Estado, donde se determinó que el Ayuntamiento de Nahuatzen, en el lapso de tres días, sesionaría y transferiría el recurso a que tiene derecho la comunidad de Nahuatzen, lo cual realizó el ocho de julio de dos mil dieciocho, haciendo la primera transferencia de dinero al Consejo Ciudadano Indígena de Nahuatzen, despachando desde la tenencia y no en la cabecera municipal.

- Se presume que esta tenencia en la cual estaba instalado el Ayuntamiento era la comunidad de San Isidro, o cualquiera otra de las que regía, perteneciente al Municipio de Nahuatzen, pues legal y constitucionalmente no podría ser en la cabecera municipal de Nahuatzen, de donde fue expulsado, y su intrusión en la sede del Consejo Indígena constituiría una invasión inconstitucional en la esfera de las funciones del Consejo Ciudadano, se insiste, por no poder legalmente coexistir dos gobiernos antípodas en el mismo asiento territorial, cuando ya había sido determinado por el Tribunal Electoral del Estado que autoridad debía de gobernar, y lo fue precisamente, el Consejo Ciudadano Indígena de Nahuatzen.

- Resulta inconstitucional y violatorio de los derechos humanos y fundamentales, que ante el conflicto provocado y generado por el Ayuntamiento de Nahuatzen, criminalice y discrimine al suscrito y se considere al Ayuntamiento como parte ofendida de los actos saboteados creados por esta autoridad, dejándole en la impunidad, respecto de lo cual el Tribunal Colegiado no hace un análisis, en torno a que, el lugar de los hechos es una extensión del despacho de los asuntos del consejo ciudadano, y el Ayuntamiento legal y constitucionalmente no podía estar ejerciendo sus funciones en el lugar de los hechos, es decir, en la cabecera municipal de Nahuatzen, y mucho menos para ir a esa



sede y generar dicho conflicto competencial, aduciendo ser el dueño de los vehículos automotores, como lo refieren los empleados y testigos del Ayuntamiento; que el camión de volteo, destinado para el servicio de recolección de basura, es propiedad del Ayuntamiento de Nahuatzen, asimismo, es importante precisar y aclarar que el Ayuntamiento no es dueño de ningún bien, el propietario y titular de los derechos es el mismo el Municipio, cuya entidad tendría dos representaciones, atendiendo a la división territorial representativa donde ejercen sus funciones el Ayuntamiento y el consejo ciudadano, respectivamente.

- Bajo esa lógica, el Ayuntamiento se estableció inconstitucionalmente en la sede donde rige el consejo ciudadano, lugar del que fue expulsado, invadiendo la esfera de las atribuciones de esta autoridad, ejerciendo al margen de la ley sus funciones, cometiendo actos ilícitos, y desconociendo al Consejo Ciudadano Indígena de Nahuatzen; provocación del Ayuntamiento que generó un conflicto político social en la cabecera municipal de Nahuatzen, sumado a la retención de vehículos automotor que proporcionan servicios públicos a la comunidad que se encontraban en posesión y custodia del consejo ciudadano, y que el Ayuntamiento es propietario de los mismos de acuerdo al testimonio de los testigos de cargo, empleados de este órgano de gobierno, así el Ayuntamiento manipuló y confeccionó los hechos como constitutivos de delito, asumiendo el carácter de ofendido y de la sociedad (comunidad de Nahuatzen).

- Si bien, el Ayuntamiento es representante del Municipio, el Consejo Ciudadano también lo es, pero cada cual, en su respectiva jurisdicción sin invadir la esfera de su representación, por consiguiente; constitucionalmente al Consejo Ciudadano es a quien debió tenerse como parte ofendida y representante legal de la sociedad y no al Ayuntamiento.

- Es claro que el Consejo Ciudadano no puede sabotear sus propios servicios públicos, pero el Ayuntamiento sí podría sabotearlos, como así lo hizo, tomando por asalto la cabecera municipal de Nahuatzen, creando ese conflicto político social que, sólo se podría lograr violentando el Estado de derecho al margen de la ley, con fabricación de pruebas y vulnerando los derechos humanos y fundamentales de los coacusados miembros del Consejo Ciudadano, y de paso perjudicar al quejoso ajeno a los hechos, actos que planificó y consumó el Ayuntamiento en revancha de su desconocimiento y expulsión de la cabecera



municipal de Nahuatzen a las tenencias, así como la privación del manejo de los recursos económicos destinados directamente al Consejo Ciudadano para ser aplicados en beneficio de la comunidad. Por consiguiente, quien debió asumir la legal representación de los habitantes de la comunidad en la causa penal, lo era el Consejo Ciudadano, quien por cierto, dentro de la audiencia intermedia presentó ante el Juez de Control un desistimiento de la acción penal en su carácter de órgano representativo, respecto de lo cual la fiscalía no hizo ninguna manifestación y el Juez de Control no se pronunció sobre esa petición violatoria por omisión de los derechos humanos y fundamentales del quejoso y cosentenciados.

- La coexistencia de ambos gobiernos opuestos en el mismo asiento municipal, no pueden prevalecer constitucionalmente, ni continuar ambos ejerciendo sus funciones invadiendo sus ámbito espacial y atribuciones, mucho menos si se trata de la autoridad expulsada, que en este caso fue el Ayuntamiento, y en cambio la que debe prevalecer es el Consejo Ciudadano.

- Ante este vacío y laguna de la ley, y de la Constitución; el Tribunal Colegiado debió haber realizado un análisis serio, imparcial y cuidadoso, respecto de los hechos públicos y notorios en una correcta ponderación constitucional, sobre las manifestaciones de los empleados del Ayuntamiento confeccionadas a sus intereses, porque legalmente no es justificable ninguno de los actos del Ayuntamiento en la Cabecera Municipal de Nahuatzen, menos que éste estuviera gobernado por el Consejo Ciudadano, y de la nada tuviera en posesión los vehículos automotores, sin haber acreditado el Ayuntamiento la legítima posesión, la cual se presume es ilegal y arbitraria, porque estas unidades se encontraban en posesión y uso del Consejo Ciudadano de Nahuatzen; aun cuando los órganos jurisdiccionales, se pronunciaron en el mismo sentido de que no se acreditó por el quejoso y coacusados que la firma impresa en el acta de entrega recepción de las unidades correspondiera a la firma del expresidente municipal
*****.

- Es evidente, que la carga probatoria en ambos casos corresponde al órgano acusador, y no al quejoso, a quien irrogan la carga probatoria de acreditar su inocencia, un derecho constitucional que no ha sido respetado. Conforme a los hechos públicos y notorios que prevalecen ante las declaraciones a



modo, de los empleados del Ayuntamiento, quienes no justifican por ningún medio legal el ejercicio de las funciones del Ayuntamiento de la cabecera municipal de Nahuatzen, donde fueron expulsados, y rige el Consejo Ciudadano desconocido por el Ayuntamiento en un franco y abierto desacato a la ejecutoria dictada por el Tribunal Electoral, le deviene al Ayuntamiento la responsabilidad penal de sabotaje, siendo absurdo que tales conductas desplegadas, ilícitas y dolosas perpetradas por el Ayuntamiento, fueron convertidas en las conductas delictivas por la que fue procesado y sentenciado. El Tribunal Colegiado realizó implícitamente y de manera directa una inconstitucional interpretación del artículo 1o. constitucional, con los preceptos de la "Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas."

- **Tercero.** La interpretación que el Tribunal Colegiado realizó respecto de uno de los principios generales del sistema de justicia penal contenido en la fracción IX apartado A del artículo 20 constitucional, en la cual fundamentó su resolución, es inconstitucional frente al principio general del mismo apartado A, fracción IX, del artículo 20 constitucional, que es claro en su sentido literal y acorde con los artículos 14, 16 y 17 constitucionales, en los cuales también está implícita la exclusión, inadmisión, nulidad e inexistencia de la prueba ilícita, sobreviniendo una antinomia y creando un conflicto de leyes entre estas dos fracciones y los preceptos indicados.

- Las violaciones a derechos fundamentales que aduce el Tribunal Colegiado debieron debatirse en etapas previas a la de juicio como condición para que se hubieran analizado en la ejecutoria y pronunciado en el fondo sobre la inconstitucionalidad de las mismas.

- Contrario a dicha condición argumentativa, interpretativa que deviene en una antinomia, entra en colisión con la regla gramatical explícita y protectora de los derechos fundamentales prevista en la fracción IX del mismo apartado A, del artículo 20 constitucional, tutelada también en armonía con los artículos 14, 16 y 17 constitucionales, aunado a que sí está cumplida esa condición de haber hecho valer por los quejosos estas violaciones a derechos fundamentales ante el Juez de Control y de Enjuiciamiento, en las siguientes fechas, momentos, términos, recursos y fases de las audiencias del procedimiento, intermedia y de juicio oral y por consiguiente, dichas pruebas periciales deberán ser y declaradas inadmisibles, excluidas, nulas e inexistentes.



• **Cuarto.** Al haberse valorado inconstitucionalmente la prueba ilícita, las impugnaciones que se hicieron respecto de su admisión, inclusión, validez y existencia, el Tribunal Colegiado dejó subsistente el problema de constitucionalidad al no haber resuelto el fondo ni pronunciado en torno a la ilicitud de las pruebas periciales, violando los derechos fundamentales del quejoso en la ejecutoria de amparo, lo cual hace procedente el recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al sobrevenir y reiterarse esta violación inconstitucional de derechos humanos y fundamentales del quejoso, al negarme el acceso a la justicia y debido proceso, colmándose los presupuestos de los artículos 107 fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 81 fracción III, 83 y 96 de la Ley de Amparo, y 21 fracción III, inciso a), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

• Por una parte, el órgano colegiado revisor, omitió resolver sobre la inconstitucionalidad de las pruebas ilícitas (periciales) a condición de no haberse satisfecho la impugnación de estas pruebas ante el Juez de Control o de Enjuiciamiento en las etapas respectivas. Sin embargo, la autoridad jurisdiccional estaba obligada a corroborar durante el dictado de su sentencia que el quejoso, efectivamente, no había impugnado en dichas etapas procesales la obtención ilícita de estas pruebas, y contrariamente, a sabiendas o no, valoró estas pruebas periciales ilícitas con las cuales se está sentenciando al recurrente y, por ende, de manera implícita realizó una interpretación directa e inconstitucional de los preceptos transcritos, soslayando que estos pilares del sistema de justicia protegen los derechos fundamentales y resguardan la constitucionalidad del procedimiento, tanto en la forma como en el fondo, con imparcialidad y prohibición de la admisión, inclusión, validez y existencia de pruebas ilícitas en el proceso obtenidas con violación a derechos fundamentales, es decir, taxativamente establecen la inadmisión, exclusión, nulidad e inexistencia de pruebas ilícitas, lo que no fue observado por el Tribunal Colegiado emisor de la sentencia, lo cual la convierte en inconstitucional.

• **Quinto.** Al haber sido expulsado el Ayuntamiento de la cabecera municipal de Nahuatzen, Michoacán, y reconocido el Consejo Ciudadano para gobernar esa jurisdicción municipal, los actos ejercidos por el Ayuntamiento en esa sede municipal son inconstitucionales, pues su representación recae en las tenencias de este Municipio y no en la cabecera municipal de Nahuatzen, donde se estableció de manera inconstitucional, se provocó y detonó el conflicto político social,



por consiguiente, cualquier acto realizado fuera de su jurisdicción no tendría validez, y el hecho de encontrarse despachando en la sede de la cabecera municipal de Nahuatzen, representada por el consejo ciudadano, en contra de la voluntad del consejo, es una invasión en la esfera de sus atribuciones.

- Por consiguiente, la declaración de los testigos de cargo, únicamente testifican respecto de actos ilícitos e inconstitucionales del Ayuntamiento de Nahuatzen, que no debieron de concederles ningún valor probatorio, pues su actuar fue doloso, autoritario y al margen de la ley, lo que en respuesta a esas acciones por el consejo ciudadano, fue la de defender los derechos de posesión legalmente justificada de las unidades automotor que se dicen fueron sustraídas por el Consejo Ciudadano, lo que no puede ni debe ser considerado como sabotaje de los servicios públicos, pues ninguna autoridad puede sabotearse a sí misma, por lo que el dicho de los testigos al declarar sobre actos inconstitucionales del Ayuntamiento, no son legalmente válidos ni susceptibles de producir convicción de ninguna especie. Mayormente cuando no se encuentran respaldados por pruebas fehacientes que corroboren su dicho, y mucho menos cuando estas pruebas fueron obtenidas ilícitamente.

- **Sexto.** Se insiste en la obtención ilícita de estas pruebas, las cuales no pueden producir ningún efecto legal, por ser violatorias de derechos fundamentales, y menos reforzarlas con testimonios cuya declaración es respecto de actos inconstitucionales del Ayuntamiento, al ejercerlos dentro de la sede municipal regida por el Consejo Ciudadano Indígena de Nahuatzen.

- En todo caso, la única prueba demostrativa sería aquella emitida por el Tribunal Electoral que hubiera revocado la decisión respecto del reconocimiento del Consejo Ciudadano y retrotraído los efectos constitucionales absolutos del Ayuntamiento de órgano representativo, con respecto al Municipio de Nahuatzen, Michoacán, y al no ser de este modo, la representación del Consejo Ciudadano es válida en tanto nula la del Ayuntamiento, respecto de los actos ejercidos en la cabecera municipal de Nahuatzen.

- **Séptimo.** El ilícito es inexistente bajo la apariencia de un conflicto político social, siendo el personal del Ayuntamiento quien ha saboteado los servicios públicos de la cabecera municipal de Nahuatzen, al establecerse en aquella



sede de manera inconstitucional, y apropiarse de las unidades automotor en custodia y posesión del Consejo Ciudadano, puesto que no acredita dos circunstancias legales y constitucionales: a) el legal establecimiento del Ayuntamiento en la cabecera municipal, de donde fue expulsado y ahora gobernada por el Consejo Ciudadano Indígena; b) el documento de propiedad de las unidades automotor o la legítima tenencia.

- La legitimación de la parte ofendida que le corresponde a la comunidad perteneciente a la cabecera municipal de Nahuatzen, únicamente debió ser asumida por el Consejo Ciudadano como órgano representativo de esta jurisdicción municipal, el cual dentro de la causa penal ***** , en el desarrollo de la audiencia intermedia y en representación de la comunidad de Nahuatzen, se desistió de la acción penal ejercida en contra de los coacusados, respecto de lo cual el fiscal nada argumentó, y el órgano jurisdiccional no resolvió el fondo, siendo por lo tanto, otra omisión inconstitucional que vulnera los derechos fundamentales del quejoso, con respecto al debido proceso y acceso a la justicia.

- Por otro lado, la parte quejosa argumentó: "*Genera una plena convicción más allá de la duda razonable de mi culpabilidad y de la inexistencia de los hechos, de los que fui acusado y sentenciado, y por consiguiente al no haber cometido delito alguno, tampoco existe culpa para que haya sido agravada mi responsabilidad próxima a la media, lo que resulta de por sí una excesiva y sistemática violación de mis derechos humanos y fundamentales, que tiene como finalidad la privación de no poder acceder al beneficio de la libertad anticipada, ya que de ubicarme en la mínima haría accesible ese derecho del que también soy injustamente privado.*"

- **Octavo.** Es inconstitucional y discriminatorio el haberse ordenado la restitución al Ayuntamiento sin ser propietario de las unidades, ni el legítimo poseedor, la restitución debió realizarse a través del Consejo Ciudadano, legítimo representante de la comunidad perteneciente a la cabecera del Municipio de Nahuatzen, donde prestaban los servicios públicos las unidades.

- La carga probatoria en ambos casos corresponde al fiscal, y no al acusado sentenciado, a quien irrogan una carga probatoria inconstitucional, y que de igual forma el Tribunal Colegiado confirma tal decisión, al obligarme a demostrar



la autenticidad de un documento cuya carga probatoria corresponde al acusador, y que bien pudo ser llamado ante la presencia judicial como testigo, lo cual se solicitó por la defensa ante el Juez de Control, para que compareciera con ese carácter a declarar en relación con dicho documento, asumiendo el juzgador que no era necesario, y que bastaba con uno o dos testigos, por lo que se limitó el reconocimiento del documento a cualquiera de los firmantes del acta de entrega, sin que el fiscal hiciera manifestación alguna respecto de la inconstitucional sobrecarga probatoria del acusado sentenciado, que ahora imponen al quejoso.

- Si el fiscal cuestiona la autenticidad de dicho documento tendrá la carga de demostrar sus afirmaciones. Lo que no hizo, por supuesto, y, por lo tanto, en una igualdad procesal que no ha sido respetada para el suscrito durante el proceso, porque ha sido desigual en cada prueba desahogada, son aspectos que constituyen violaciones a derechos fundamentales del sentenciado con pruebas ilícitas, en tanto que las que he ofrecido y desahogado, han sido obstaculizadas, sobrecargadas o reducidas en número por los juzgadores, lo que reitera evidentes violaciones a mis derechos tutelados en la Constitución, interpretados directamente y aplicados inconstitucionalmente.

d) Agravios en la revisión. Por cuanto hace al escrito presentado ***** y ***** , en esencia, argumentaron lo siguiente:

- **PRIMERO. Inconstitucionalidad del delito de sabotaje**, aplicado en perjuicio de personas defensoras de derechos humanos y defensores de los derechos indígenas de su comunidad.

- En la resolución reclamada se soslayó que el análisis del acto impugnado, desde la óptica de los derechos humanos, necesariamente involucra la ponderación tanto de la conducta de la persona imputada como la del sujeto pasivo de dicha conducta, como son, las autoridades del Estado.

- El delito de sabotaje supone el choque de fuerzas opuestas, entre el gobierno tradicional de la comunidad de los quejosos, frente a la ejercida por el Estado a través de sus autoridades, cuyo análisis naturalmente no se agota en los hechos en que se funda la imputación, sino que puede verse fortalecida o desvirtuada a partir de la ponderación integral del espíritu y legitimidad que impulsa a cada una.



- Es lógicamente preponderante el debido análisis del contexto social, político y jurídico del caso, así como la naturaleza del derecho humano y su defensa, frente a los posibles instrumentos utilizados por las autoridades estatales para contenerlos o restringirlos, en aras de apreciar la racionalidad de dichos medios, cuando resulta que esa definición delictiva se imputa a quien podría ubicarse en alguna hipótesis de exclusión del delito prevista en la ley, como podría ser la causa de justificación relativa al ejercicio de uno o varios derechos o libertades fundamentales, de conformidad con el artículo 214 del Código Penal para el Estado de Michoacán, en relación con el artículo 405, fracción II, del Código Nacional de Procedimientos Penales.

- El delito de sabotaje, como los demás delitos contra el Estado o llamados políticos, desde la perspectiva de derechos humanos y no discriminación, no pueden ser utilizados por las autoridades para impedir ni someter a punición, el ejercicio de libertades públicas de ejercicio individual o colectivo, como son las de autonomía, libre determinación, información, pensamiento, expresión, asociación, manifestación pública y petición, así como el derecho a defender derechos, entre otros que deben ser maximizados bajo los principios de universalidad e interdependencia, establecidos por la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Convención Americana y el Pacto de Derechos Civiles y Políticos, entre otras normas relevantes.

- En el artículo 16.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, se establece que todas las personas tienen derecho a asociarse libremente con fines ideológicos, religiosos, políticos, económicos, laborales, sociales, culturales, deportivos o de cualquiera otra índole y, el artículo 16.2 prevé que el ejercicio de tal derecho sólo puede estar sujeto a las restricciones previstas por las leyes que sean necesarias en una sociedad democrática en interés de la seguridad nacional.

- Así, el Tribunal Colegiado recurrido, ante la suplencia de la queja a la que estaba obligado de oficio, debió enderezar la pretensión del presente amparo a reclamar la inconstitucionalidad de la norma que contiene la figura delictiva de sabotaje, pues dista de encuadrar en el parámetro de regularidad constitucional.

- La aplicación de la figura delictiva de sabotaje debe ser hecha con base en los principios de interpretación conforme y pro-persona, para establecer que



se actualiza, y que determinada persona probablemente lo ha cometido, máxime si las personas imputadas tienen como actividad principal la representación legal y defensa de los derechos humanos e indígenas de la comunidad purépecha de la que son originarios.

- Lo anterior implica el análisis del presente caso bajo un parámetro de razonabilidad y de menor intervención posible, según la estricta aplicación de la definición legal del delito, ponderando la intensidad de la conducta concreta sobre la facultad punitiva del Estado y con especial cautela en la ponderación de los hechos descritos y los datos de prueba que pretendan respaldarlos, de tal manera que sean contextos de manifiesta y patente afectación u obstaculización a las instituciones o autoridades del Estado, los que ameriten su aplicación.

- Así, debe valorarse la indebida intervención del Ayuntamiento de Nahuatzen dentro del territorio autónomo de la comunidad purépecha que habita en esa cabecera municipal; máxime si dicha intervención es recurrente y sistemática y tiene como propósito obstaculizar el ejercicio de los derechos constitucionales de la comunidad a la libre determinación y autogobierno, intervenciones que se dan no tan sólo en el territorio autónomo de Nahuatzen, sino también dentro de los territorios de las comunidades autónomas de Comachén, Sevina y Arantepakua, pertenecientes a esa municipalidad.

- Mas allá del conflicto notorio y latente entre el Ayuntamiento de Nahuatzen y sus diversas comunidades purépechas, no es razonable reprimir penalmente bajo la citada figura de sabotaje a quien o quienes se dedican a la defensa de los derechos indígenas de sus comunidades, o sobre la base de afectaciones, insatisfacciones o visiones económicas o políticas disidentes.

- El principio de tipicidad y exacta aplicación de la norma penal adquiere una especial significación que eleva el escrutinio normativo y el estándar fáctico y probatorio en la demostración de la conducta, de manera que exige distinguir puntualmente el ejercicio del derecho a defender los derechos indígenas de la comunidad de los quejosos; en el caso, a hacer valer la autonomía de su comunidad frente a la existencia de la comisión del delito de sabotaje, como actividades alternativas del delito, pues se realizan en contra de la autoridad (Ayuntamiento) y necesariamente hacen referencia a hipótesis fácticas diferenciadas, que para



tenerse por actualizadas precisan la adecuación estricta del hecho y el dato de prueba, respecto de cada una de éstas, según sea el caso.

- Tomando en cuenta el principio de mínima intervención penal o de última ratio para este tipo de escenarios complejos, es menester apreciar sobre el margen de ponderación, si existe certeza legal, más allá de cualquier duda razonable, que, en efecto, hayan sucedido los hechos delictivos como fueron denunciados.

- El Tribunal Colegiado al tener por acreditada la comisión del delito, destaca solamente aquella porción beligerante de los hechos apócrifos denunciados, pero oculta y deja de revelar íntegramente el motivo sustancial que subyace en el conflicto existente entre las partes; lo que provoca el abandono de los quejosos en una situación sin defensa y de vulnerabilidad total, pues invisibiliza los elementos necesarios para sopesar la racionalidad o eventual desproporción de la conducta del Estado en perjuicio de los quejosos, de manera que, ante esa ausencia de datos por demás indispensables, no podría tenerse por actualizado el delito de sabotaje.

- En el caso, los hoy quejosos en ningún momento incurrimos en alguna conducta delictuosa. Lo que sí sucedió el uno de noviembre de dos mil dieciocho fue la celebración de una reunión, en la localidad de Huecorio, Municipio de Pátzcuaro, Michoacán, convocada por la Secretaría de Gobierno del Estado, en la que los hoy quejosos, en nuestra calidad de órgano de gobierno comunal, exigimos enérgicamente y sin lugar a negociación alguna, la salida inmediata de los funcionarios del Ayuntamiento del territorio de nuestra comunidad, ante los abusos de autoridad y conductas arbitrarias que desplegaban en perjuicio de la población purépecha. Lo anterior, en defensa de los derechos indígenas de nuestra comunidad.

- Aunado a la ausencia del análisis íntegro y sustancial del contexto social, político y jurídico en el que se desarrolla el conflicto existente entre el Ayuntamiento y la comunidad de Nahuatzen, se suman el cúmulo de violaciones al debido proceso acaecidas en la detención, puesta a disposición, defensa adecuada y audiencia con violación a los principios de imparcialidad, igualdad y contradicción propios del nuevo sistema de justicia penal acusatorio; ello debe dar lugar a la concesión de la protección constitucional de efectos profundos, ante un



contexto de ilicitud constitucional no convalidable que tornaría indispensable la protección más amplia con base en el principio de mayor beneficio.

• **SEGUNDO.** Indebido análisis por parte del Tribunal Colegiado respecto de las violaciones constitucionales y convencionales denunciadas.

• En el recurso de apelación de origen, se denunció la violación al derecho a la autonomía, libre determinación y autogobierno de la comunidad purépecha de Nahuatzen, Michoacán, a partir de la criminalización de los hoy quejosos, con el objeto de impedirnos realizar nuestras funciones como integrantes del órgano de gobierno de nuestra comunidad, así como impedirnos defender los derechos indígenas que le corresponden.

• De la resolución reclamada, se advierte el insuficiente análisis que la responsable realiza del contexto social, político jurídico del caso, en tanto omite, de forma grave, señalar que al margen de que se ha reiterado la ilegalidad de la conducta del Ayuntamiento de suspender el pago del presupuesto directo que le corresponde administrar al consejo indígena de gobierno, hasta enero del año dos mil veinte, dicha autoridad municipal y la autoridad estatal vinculada también a ese cumplimiento (Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado) han sido negligentemente omisas en respetar el derecho de autonomía de la comunidad y de entregarle los recursos financieros que legítimamente le corresponden a la comunidad de Nahuatzen. Similar análisis deficiente que realiza el Tribunal Colegiado, al acotar injustificadamente el análisis del contexto real e íntegro del caso.

• A través de la exposición de dicho contexto expuesto por la Magistrada responsable, se pretende invisibilizar que el Ayuntamiento no tan sólo ha incumplido en entregar los recursos y respetar la autonomía de la comunidad de Nahuatzen, sino de las diversas comunidades que al igual que ésta se encuentran en ejercicio de sus derechos constitucionales a la libre determinación y autogobierno.

• Así, en el caso, se ha dejado de considerar que el Ayuntamiento de Nahuatzen, en complicidad con la Secretaría de Finanzas y la Secretaría de Gobierno, ambas del Estado de Michoacán, han contribuido a generar un contexto de inestabilidad social, descontento generalizado, así como condiciones de ingobernabilidad al interior del territorio de las diversas comunidades purépecha del Municipio de



mérito, por incurrir insistentemente y de manera negligente en desacato a la autoridad judicial, respecto de las diversas resoluciones legales que les ordenan liberar los presupuestos financieros de las comunidades, y respetar sus procesos de autonomía.

- Así, el conflicto social, político y jurídico que subyace en el presente caso debe considerarse como el motivo original para que el Ayuntamiento, en complicidad con el Gobierno del Estado de Michoacán, pretendan manipular el ejercicio del poder punitivo del Estado en perjuicio de los quejosos, con el objeto de deslegitimarlos y criminalizarlos, al mismo tiempo que logran la desarticulación de su órgano tradicional de gobierno, con el objeto de paralizarlo en sus esfuerzos y luchas.

- La Magistrada responsable, ante la omisión de valorar adecuadamente el contexto social, político y jurídico del caso, pretende tergiversar la causa de pedir de los hoy quejosos para señalar que, no obstante, los derechos indígenas reconocidos, los imputados no cuentan con justificación legal alguna para realizar delitos, situación completamente absurda.

- La Magistrada responsable emite un juicio a priori, con el que denota su interés en confirmar el acto criminalizante, respecto de la supuesta comisión de los hechos delictuosos denunciados, sin antes valorar si esa denuncia de hechos es factible que sea acorde con la realidad, ante la debida valoración del contexto fáctico del caso, pues pretende restar importancia a todos los antecedentes históricos que demuestran la vigencia de un fuerte conflicto entre el Ayuntamiento y las comunidades purépecha a las que ya no gobierna en su Municipio, así como la intromisión de dicho gobierno municipal con el propósito de entorpecer tales procesos de autonomía, y omite ponderar que hay resoluciones jurisdiccionales en las que se establece, en lo que concierne al caso, que la administración y gobierno del territorio correspondiente a la cabecera municipal de Nahuatzen le corresponde a la comunidad purépecha que la habita, a través de su Consejo Ciudadano Indígena.

- Lo anterior genera las siguientes interrogantes: ¿Qué legitimidad tiene la denuncia sobre la comisión del delito de sabotaje, en territorio indígena autónomo, en perjuicio de una persona que tiene el carácter de autoridad de gobierno tradicional y representante legal de su comunidad correspondiente a ese territorio?



¿Es procedente la acción penal por el delito de sabotaje, denunciado dentro de territorio indígena autónomo, donde el supuesto Ayuntamiento afectado no tiene ningún tipo de injerencia legal, política o social? ¿Puede actualizarse el delito de sabotaje en territorio indígena autónomo en relación con un órgano municipal al que le han recaído diversas órdenes jurisdiccionales y acuerdos administrativos en los que se le indica que debe respetar la autonomía de dicha comunidad? ¿Cuál es el alcance y límites constitucionales de la autonomía de una comunidad indígena y el ejercicio de sus derechos de libre determinación y autogobierno? por lo anterior, la omisión de la Magistrada responsable de incorporar tales reflexiones a sus consideraciones jurídicas reitera la sistemática violación a los derechos constitucionales e indígenas de los quejosos, así como del órgano tradicional de gobierno de la comunidad, y lo que es peor aún, de los derechos indígenas de la propia comunidad purépecha de Nahuatzen, Michoacán.

- Las consecuencias directas e inmediatas de ese proceso de criminalización es la actual desarticulación de nuestro órgano de gobierno, y la pérdida de legitimación para gobernar nuestra comunidad frente al Ayuntamiento, pues éste se ha valido del contexto real de cosas para aprovechar que nuestra comunidad se encuentra indefensa ante la pretensión de tales funcionarios municipales de recuperar el control político que no les corresponde.

- La responsable, y posteriormente el Tribunal Colegiado, debió advertir la incongruencia del ejercicio de la acción penal en detrimento de personas que tenían la calidad de autoridades indígenas de sus comunidades, y que de los actos de los que supuestamente se dice que cometieron y que constituyen el delito de sabotaje, tendrían lugar dentro del territorio autónomo de la comunidad.

- Así, debe aclararse que la manifestación de que los hoy quejosos sean defensores de derechos humanos y de los derechos indígenas de su comunidad no pretende obtener una justificación para la comisión de los falsos hechos delictuosos denunciados; más bien, se han formulado para nutrir de contexto a la denuncia y hacer visible que el día de los hechos denunciados, uno de noviembre de dos mil dieciocho, los hoy quejosos se encontraban en funciones de órgano de gobierno indígena atendiendo una reunión de trabajo con autoridades de la Secretaría de Gobierno del Estado de Michoacán y funcionarios del propio Ayuntamiento de Nahuatzen, entre éstos el propio presidente municipal y el



síndico, esta última quien compareciera el rendir un falso testimonio en la causa penal de origen.

- En el caso, el Juez de la causa debió analizar, en términos de una interpretación conforme y pro persona; si se actualizaba algún supuesto de exclusión del delito, como causa de extinción de la acción penal, al ser patente que las conductas efectivamente desplegadas por los hoy quejosos eran en ejercicio no tan solo de un derecho sino como obligación en su carácter de servidores públicos de su comunidad; sin embargo, lo anterior se argumentó no para el efecto de que se considerara una justificación en los hechos falsamente denunciados del uno de noviembre de dos mil dieciocho, pues conductas así de violentas no pueden ser justificadas en el mundo real.

- La Magistrada responsable se ha valido de dicho desequilibrio procesal, y violaciones al debido proceso de los quejosos, para justificar la tergiversación de la causa de pedir, y pretender exponer que lo que buscamos es que se justifiquen conductas ilícitas, lo que dista de la realidad.

- Constituye una grave violación al orden constitucional y al derecho al debido proceso de los quejosos que la Magistrada responsable califique como inoperantes los argumentos que denuncian órdenes de aprehensión inconvenientes y las detenciones arbitrarias ejecutadas mediante tortura y malos tratos, así como las diversas omisiones en que incurrió la Fiscalía responsable al intervenir en el caso.

- En la especie, es de suprema importancia poner de relieve que los quejosos se auto adscribieron como purépechas y expusieron que pertenecían a la comunidad de Nahuatzen; y en esas condiciones, de acuerdo con el artículo 2o., apartado A, fracción VIII, de la Constitución Federal, la Magistrada responsable debió ponderar la necesidad de adoptar una postura de ajuste razonable, incluso ante la institución de la suplencia de la queja que le constreñía, por lo que era improcedente que aquélla calificara como inoperantes tales argumentos.

- En el caso, el quejoso ***** denunció el allanamiento ilícito de su domicilio que resultan por demás verosímiles y probables, pues están razonablemente corroboradas a partir de la hora y el lugar que revela el informe rendido por el policía



aprehensor, así como las condiciones físicas en las que fue presentado ante la autoridad jurisdiccional en calidad de imputado, algunas visibles pero irrelevantes, según el criterio de la Jueza de Control, denunciado como parcial por la defensa, que además culminó con la medida cautelar de prisión preventiva basada en un motivo agravante de la pena, por haberse supuestamente cometido el delito con uso de violencia y arma de fuego [situación que jamás se acreditó], mas no así en riesgo alguno de fuga, obstaculización de la investigación o peligro para las víctimas u ofendidos, lo cual si bien no es objeto del presente juicio de amparo, cabe ser destacado para poner de manifiesto el indicio de parcialidad denunciado por el aquí recurrente.

- El acto reclamado resulta violatorio de los derechos y libertades fundamentales de los quejosos, pues se establecieron los elementos del hecho que la ley señala como delito de sabotaje sin haber tenido en consideración, el contenido íntegro del contexto social, político y jurídico del caso, en aras de apreciar si las conductas podrían encontrar o no respaldo constitucional en los citados ejercicios y defensas de derechos, actualizando así alguna causa de inexistencia del delito o justificación de la conducta como lo exige el artículo 316, fracción IV, del Código Nacional de Procedimientos Penales.

- Lo anterior, resulta importante si se considera que el motivo no ponderado por la autoridad responsable se relaciona con el contexto de que el Ayuntamiento de Nahuatzen pretende impedir que el órgano tradicional de gobierno de la comunidad en cuestión reciba el presupuesto que legítimamente le corresponde, así como lograr la desarticulación de ese consejo indígena para que no exista órgano de autoridad que pueda administrar debidamente dicho recurso público.

- Se ponen en evidencia la dolosa pretensión de la Magistrada responsable de imputar a los quejosos que debido a ellos el Ayuntamiento no pudo continuar realizando sus funciones en la localidad de la cabecera municipal de Nahuatzen y que, incluso, dicha autoridad tuvo que mudar de oficinas a otra localidad del Municipio. Sin embargo, en ningún momento debe perderse de vista que si en noviembre de dos mil dieciocho, el Ayuntamiento abandonó sus labores en la localidad de Nahuatzen, no fue debido a los falsos hechos denunciados penalmente por los funcionarios públicos de esa municipalidad, sino debido a diversas resoluciones judiciales, acuerdos administrativos y sobre todo, por la situación tan



grave de seguridad que se vivía al interior de la comunidad debido a los actos de hostigamiento, intimidación y ataques realizados en perjuicio de esa población por parte de la policía municipal y trabajadores del propio Ayuntamiento; y que todo ello hacía insostenible la permanencia del Ayuntamiento en la referida cabecera.

- En consecuencia, si el Ayuntamiento de Nahuatzen se vio en dificultades para encontrar dónde asentarse y continuar la simulación de sus responsabilidades municipales, no fue debido a nada que pueda imputarse a los quejosos, sino a los conflictos sociales que el propio Ayuntamiento originó con las diversas comunidades purépecha que se emanciparon de su autoridad debido a los malos manejos, corrupción y situación de inseguridad de las que son directamente responsables.

- El hecho de que las oficinas del Ayuntamiento hayan dejado de funcionar en la localidad de Nahuatzen, a partir del dos de noviembre de dos mil dieciocho, no fue debido a algún sabotaje que en ningún momento realizaron los quejosos, sino fue gracias al acuerdo político alcanzado en la reunión celebrada en Huecorio y de la que fueron testigos los diversos funcionarios de la Secretaría de Gobierno quienes la organizaron y convocaron, en la que se aceptó que el presidente municipal y sus funcionarios abandonarían la cabecera para trasladarse a alguna comunidad en la que sus funciones todavía estuvieran vigentes. El hecho de que la Magistrada responsable haya dejado de considerar lo anterior, es injustificable y denota la dolosa omisión de abordar el análisis del caso con base en una adecuada ponderación de su contexto social, político y jurídico.

- La Magistrada responsable se burla de los quejosos y del propio Consejo Ciudadano Indígena criminalizado, al reiterar que lo que debimos hacer fue acudir ante los tribunales conducentes a permitir que el conflicto se dirimiera ante tales instancias legales; sin embargo, pierde de vista que no tan sólo se ha acudido ante los diversos órganos jurisdiccionales, sino que, se ha logrado en reiteradas ocasiones obtener la razón legal acerca de las pretensiones legítimas de nuestra comunidad sobre el ejercicio de su autonomía y libre determinación.

- El hecho de que se tenga por ilegalmente probado que los tres imputados supuestamente cometimos sabotaje llevando armas de fuego, debe advertirse como una denuncia mal intencionada con el único propósito de lograr que se justificara



la prisión preventiva oficiosa por medio de la cual se validó la inconstitucional privación de la libertad y que hasta ese momento los tenían en calidad de presos políticos.

- A lo largo del procedimiento, la autoridad jurisdiccional jamás contó con elemento alguno de prueba que le permitiera tener certeza que los hoy quejosos portaron armas de fuego en momento alguno, o que realizaron algún disparo con cualquier tipo de arma; lo anterior, toda vez que el Juez y la Magistrada responsable sostuvieron su fallo sólo en testimonios espurios cargados de mala fe y con la única intención de criminalizar a personas defensoras de los derechos indígenas de la comunidad.

- La Magistrada responsable, pasó por alto los derechos fundamentales de los imputados quejosos, contenidos en los artículos 1o., párrafo quinto, 2o., apartado A, fracción VIII, 14, 16, 20, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo que conduce, bajo el principio de mayor beneficio a la concesión lisa y llana del amparo.

- El Tribunal Colegiado, en la sentencia recurrida determinó que los medios de prueba valorados en el juicio, concatenados con el testimonio del concejal mayor del Barrio Tercero, de la comunidad purépecha de Nahuatzen, le permitieron correctamente inferir al tribunal de enjuiciamiento que la finalidad de las conductas atribuidas a los quejosos fue la de perjudicar la capacidad del Ayuntamiento de Nahuatzen, pues el conflicto existente entre ese Ayuntamiento y el consejo indígena muestra que éste pretende tener el control total de la cabecera municipal de Nahuatzen (incluyendo los inmuebles, muebles y en general el patrimonio del Ayuntamiento), pues los integrantes de esa autoridad indígena tradicional consideran que el Tribunal Electoral del Estado de Michoacán reconoció el derecho de la comunidad de Nahuatzen, para administrar en forma directa los recursos económicos que le corresponden.

- Asimismo, ese órgano jurisdiccional adujo que el conflicto referido entre el Consejo Comunal y el Ayuntamiento se corroboró con el dicho del diverso integrante del Consejo Ciudadano Indígena de Nahuatzen, quien manifestó que el Ayuntamiento, en sesión extraordinaria celebrada el veintiséis de febrero de dos mil diecinueve, acordó revocar las autorizaciones dadas por la administración



municipal, para la transferencia de los recursos económicos; motivo por el cual, los integrantes del consejo ciudadano promovieron ante el Tribunal Electoral del Estado de Michoacán un juicio para la protección de los derechos políticos electorales del ciudadano, resuelto el trece de junio de ese año, en el sentido de revocar los acuerdos tomados por el Ayuntamiento, en las sesiones extraordinarias de veintiséis de febrero y dieciocho de marzo de dos mil diecinueve, relacionadas con las revocaciones de las autorizaciones correspondientes para la transferencia de los recursos económicos que le corresponden a la comunidad, ordenándose transferir de manera inmediata dichos recursos.

- El Tribunal Colegiado, no sólo realiza una inadecuada valoración del contexto en el que surge la litis, sino que va más allá y tergiversa hechos acontecidos, para tener por demostrado que los hechos falsos que se nos imputaron a los quejosos tuvieron como finalidad perjudicar la capacidad del Ayuntamiento de Nahuatzen, para que el Consejo Ciudadano Indígena, sea quien gobierne ese poblado, lo que corrobora la manera en que se refrenda la criminalización del ejercicio de los derechos indígenas de nuestra comunidad purépecha, lo que transgrede de manera grave el orden constitucional y convencional del Estado Mexicano.

- **TERCERO.** Violaciones al debido proceso. Del análisis que se realice a las constancias judiciales de origen, se advertirá que en el proceso penal instruido a los hoy quejosos **existieron violaciones esenciales al procedimiento** que nos colocaron en estado de indefensión.

- La principal violación que se denuncia deriva de la condición personal de los sentenciados, en relación con su carácter de autoridades de gobierno indígena, y la forma en que se permitió su intervención en el proceso penal.

- Debe considerarse en todo momento que los quejosos, desde el momento que fueron detenidos de forma arbitraria manifestaron expresamente que eran autoridades indígenas de la comunidad reconocidas legalmente. La anterior manifestación por parte de los entonces inculpados, constituye una circunstancia que debió advertirse por la autoridad judicial a efecto de constatar si se detonaba la protección de derechos humanos que atienden a la particularidad de persona indígena y persona defensora de derechos humanos.



- Sin embargo, a esta información no se le otorgó la importancia que ameritaba para determinar si la expresión de los inculpados debía activar la protección del derecho de acceso pleno a la jurisdicción del Estado, de conformidad con el reconocimiento que realiza el artículo 2o., apartado A, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

- Por otro lado, la exigencia de tener una defensa adecuada radica en el deber de las autoridades de verificar que los inculpados sean asistidos por un profesional del derecho, con formación en el sistema penal acusatorio. Por tanto, en el momento en que un defensor actúa frente a éstas, debe exigírsele que acredite esa calidad y si dicha situación no consta en el expediente o carpeta, implica una omisión que ocasiona vulneración al derecho de defensa adecuada, ya que la transgresión a ese derecho fundamental es al deber de cerciorarse que la persona fue asistida por un defensor profesional debidamente capacitado y con dominio del sistema penal en cuestión, y no necesariamente al derecho a ser asistido por uno; es decir, es posible que el inculcado o sentenciado sí haya recibido la defensa técnica y profesional, circunstancia que estando supuestamente acreditada en los hechos diste de ser realidad.

- Al revisarse las constancias del expediente de origen, debe advertirse que en un par de ocasiones los quejosos manifestamos expresamente al Juez que no estábamos siendo representados de manera efectiva y adecuada; asimismo, le informamos que desconocíamos el estado procesal de nuestra causa y, en lugar de respondernos, nos remitió a nuestra supuesta defensa que nos mantuvo en la misma situación, por lo que se insiste, debe realizarse un estricto control de convencionalidad y constitucionalidad al procedimiento de origen, con el propósito de advertir que en su desahogo se invisibilizó la naturaleza e intención de nuestra causa de pedir.

- Frente a la imposibilidad física y material de haberse podido realizar los hechos que falsamente denunció el Ayuntamiento, y dado que el delito de sabotaje en perjuicio del mismo jamás podría llegarse a tener por actualizado en territorio autónomo de la comunidad, pues en éste no tiene función alguna que ejercer o que pueda verse "saboteada", la acción penal debió advertirse improcedente en su inicio.

- Sin embargo, se negó la garantía de que el juzgador verificara que las muy diversas defensas que abordaron la causa, en realidad, supieran hacer el



trabajo de defender nuestra notoria inocencia; así, el juzgador incurrió en comisión por omisión, al inobservar su obligación constitucional de garantizar un estricto control sobre la legalidad de las detenciones así como la naturaleza y motivación de la propia denuncia penal; con un mayúsculo agravante: pasó por alto las denuncias relativas a las detenciones arbitrarias, con actos de tortura y malos tratos en perjuicio de personas que son autoridades de gobierno indígena de su comunidad.

- De ahí que, la prerrogativa de contar con una defensa adecuada debe subsistir en el proceso penal, incluyendo cada una de las etapas del procedimiento. Además, el artículo 121 del Código Nacional de Procedimientos Penales alude a la garantía de defensa técnica. Así, el derecho fundamental a una defensa adecuada es con el objeto de que el sentenciado cuente con asesoría profesional al hacer valer los recursos jurídicos a su alcance y solicitar los beneficios que la ley dispone a su favor; es decir, ofrecer pruebas, formular alegatos, interponer los recursos que en su caso procedan y estar asistido en las diligencias que se desahoguen, lo anterior con el fin de garantizar la debida defensa.

- La omisión de la autoridad jurisdiccional de garantizar que quien asiste en la defensa de los imputados tenga pleno conocimiento de los diversos recursos jurídicos dispuestos en la ley, y en las vías conducentes, constituye una violación al derecho de defensa adecuada que merece la reposición del procedimiento para que el Juez de ejecución se cerciore de que las personas que comparecieron como defensores son adecuadas para asumir la defensa de imputados con esas cualidades jurídicas.

- Durante todas las etapas del proceso penal a los quejosos se les dejó de garantizar su derecho a una defensa adecuada, en tanto transitaron por cinco distintos abogados defensores, hasta llegar al último que los representó hasta obtener la sentencia final. No obstante, todas las defensas han denotado plena ineptitud profesional al conducir el proceso de manera tal que aseguró la pérdida de las oportunidades procesales conducentes para hacer valer las detenciones arbitrarias, los actos de tortura y la omisión de iniciar el Protocolo de Estambul, como en derecho procede, así como para hacer valer la necesidad de que la autoridad jurisdiccional reconociera expresamente el carácter de autoridades indígenas a los imputados.



- No obstante, las autoridades jurisdiccionales conducentes transgredieron el orden constitucional y convencional al validar detenciones arbitrarias, **malos tratos y tortura** en perjuicio de personas defensoras de los derechos indígenas de su comunidad, en su carácter de autoridades tradicionales de gobierno autónomo.

- Las autoridades jurisdiccionales conducentes soslayaron la necesidad de ponderar de manera adecuada, en el caso, el carácter de los entonces imputados; luego, condujeron un procedimiento en el cual omitieron respetar diversas formalidades del procedimiento, lo que concluyó en la irregular validación de detenciones arbitrarias, malos tratos y tortura en perjuicio de personas defensoras de los derechos indígenas de su comunidad, en su carácter de autoridades tradicionales de gobierno autónomo, obstaculizaron a la comunidad purépecha de Nahuatzen a ejercer su derecho a determinar las estructuras y composición de sus instituciones, lo que conlleva la contravención a prerrogativas que gozan de especial protección jurídica desde el parámetro de regularidad convencional y constitucional.

- La Fiscalía General del Estado de Michoacán, procedió penalmente, de manera injustificada, en contra de personas indígenas, de quienes sabía, que participan en el proceso de autonomía de la comunidad a la que pertenecen; lo que se traduce en a) la privación ilegal de la libertad de las personas indígenas defensoras de los derechos de su comunidad; y b) en la desarticulación de dicho proceso de autonomía, al lesionar e impedir el funcionamiento adecuado de su órgano tradicional de gobierno, a través del cual se ejerce el derecho al autogobierno y libre determinación.

- Lo anterior, conlleva la obstrucción del ejercicio de la autonomía de la comunidad de Nahuatzen, a través de su órgano tradicional de gobierno; pues el Tribunal Colegiado del conocimiento pasó por alto que las personas criminalizadas e inconstitucionalmente privadas de su libertad fueron detenidas de manera arbitraria, con **malos tratos y tortura**, por la simple razón de servir a su comunidad ejercitando los derechos al autogobierno y libre determinación.

- Por tanto, resulta necesario ejercer un estricto control de convencionalidad y constitucionalidad sobre la manera en que el Fiscal Regional en Uruapan procedió



penalmente en contra de personas que se encontraban en funciones de gobierno de una comunidad indígena.

- Asimismo, se ejerza un control de convencionalidad en relación con las detenciones arbitrarias de once, doce y catorce de noviembre de dos mil dieciocho, cuando fueron detenidos, sin la presentación debida de una orden de aprehensión, en la ciudad de Morelia, el comunero ***** y, en Nahuatzen, ***** y ***** , concejales mayores del Consejo Ciudadano Indígena; en aras de advertir su realización arbitraria con **torturas y malos tratos**.

- El Juez de Control responsable omitió inconstitucionalmente realizar el control de legalidad correspondiente al tratarse de la ejecución de una orden de aprehensión; máxime que es patente que se incumplió con los requisitos constitucionales y legales para su libramiento, pues no debe pasar inadvertido que de conformidad con el artículo 145 del Código Nacional de Procedimientos Penales, los agentes policiales que ejecuten una orden judicial de aprehensión pondrán al detenido inmediatamente a disposición del Juez de Control que la hubiere expedido, lo cual no aconteció en los hechos; pues en su lugar, las personas detenidas fueron objeto de **malos tratos y torturas**.

- Si la detención de una persona no se da bajo el respeto irrestricto del sistema constitucional y convencional; es decir, a partir del estricto cumplimiento de los requisitos y garantías establecidos de forma mínima a favor de la persona que sufrió la detención, ésta será considerada como arbitraria, al estar prohibida tanto a nivel nacional como internacional, teniendo como consecuencia, la invalidez legal de la propia detención, así como de los datos de prueba obtenidos de forma directa e inmediata con motivo de ésta; esto conforme, además, con los principios de debido proceso y obtención de prueba lícita.

- Así, debe estimarse, con el debido enfoque intercultural, que cuando fue detenido arbitrariamente –sin la debida presentación de orden de aprehensión alguna– en la ciudad de Morelia, el comunero *****; dicha detención se efectuó con malos tratos y actos de tortura, pues el quejoso fue golpeado continuamente hasta el momento en que fue puesto a disposición de la autoridad ministerial responsable.



- De igual forma, cuando el quejoso ***** , concejal mayor del Consejo Ciudadano Indígena, fue detenido arbitrariamente en Nahuatzen, dicha detención fue efectuada con alevosía, dolo, ventaja y mala fe.

- También, no se soslaye que el catorce de noviembre de dos mil dieciocho, ***** , concejal mayor del Consejo Ciudadano Indígena de Nahuatzen, fue detenido de forma arbitraria en su domicilio particular.

- Ahora bien, en términos de lo establecido en los artículos 7, puntos 2, 3, 4, 5 y 6 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; y 9, puntos 1 y 4 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; que en esencia se refieren a que nadie puede ser privado de su libertad física, salvo por las causas y en las condiciones estipuladas por las Constituciones Políticas o por las leyes dictadas conforme con éstas; por tanto, nadie puede ser sometido a una detención arbitraria y toda persona privada de su libertad tiene derecho a recurrir ante un Juez o tribunal competente, a fin de que éste decida, sin demora, sobre la legalidad de su detención y, en su caso, ordene la libertad si ésta fue ilegal.

- El Tribunal Colegiado debió abstenerse de calificar los conceptos de violación de los quejosos como inoperantes, al considerar que se han formulado en contra de violaciones que pudieran existir en relación con la detención de una persona, por considerarse irremediamente consumadas; pues no es así, en tanto sus lesiones continúan afectando de manera grave la esfera jurídica de las personas quejasas, al formar parte de las afectaciones que sufren continuamente debido al proceso de criminalización que se ejecuta en su contra y que ha tenido el alcance de afectar el orden familiar y el interés superior de menores de edad en perjuicio de sus hijos.

- La Primera Sala del Máximo Tribunal, en la jurisprudencia 1a./J. 121/2009, sostuvo que es procedente analizar como violaciones al procedimiento las cometidas en la averiguación previa cuando afecten los derechos fundamentales contenidos en los artículos 14 y 20 de la Constitución Federal, lo cual no debe interpretarse limitativamente, en la medida en que la protección del derecho humano al debido proceso la conforman sistemáticamente diversos numerales constitucionales; esto es, el respeto a este derecho se vincula con la observación de los parámetros que la Constitución establece para todas las etapas procedimentales.



- Por otro lado, el agente del Ministerio Público ha transgredido gravemente las obligaciones constitucionales enunciadas por haber integrado su carpeta de investigación de manera deficiente al haber omitido, de manera alevosa y de mala fe, incorporar a su investigación las diversas actuaciones administrativas y jurisdiccionales ante los diversos organismos del Estado (local y federal) en las que a las personas integrantes del Consejo Ciudadano Indígena se les ha reconocido su legitimación para actuar en representación legal de la comunidad de Nahuatzen, Michoacán, en su calidad de integrantes de su órgano tradicional de gobierno.

- De haber integrado de forma correcta la carpeta de investigación reclamada y, de haber valorado que las personas quejas acusadas penalmente y privadas de su libertad eran integrantes del órgano tradicional de gobierno de Nahuatzen, habría advertido notoriamente, que los bienes respecto de los cuales se acusó a los quejosos de robo eran, bienes que se encontraban en resguardo legal de ese órgano de gobierno indígena autónomo.

- Más aún, que el día en el que, supuestamente, sucedieron los hechos que esa autoridad responsable considera dolosamente como constitutivos de delitos, en realidad, las personas quejas se encontraban en un espacio geográfico distinto en el cual estaban realizando funciones propias de gobierno en ejercicio de la autonomía de su comunidad, como lo podrían testimoniar los propios funcionarios de gobierno de la Secretaría de Gobierno del Estado y del Ayuntamiento, de quienes estuvieron acompañados en todo momento.

- Así, de la revisión y análisis que se efectúen sobre la etapa de investigación inicial del procedimiento penal acusatorio que se reclama, debe advertirse las diversas violaciones a los derechos humanos cometidas en agravio de las personas quejas, como lo es, en el presente caso, la deficiente manera en la que se integró la carpeta de investigación, pues es en dicha etapa en la que la autoridad ministerial debió valorar adecuadamente si contaba con los datos de prueba necesarios para el ejercicio de la acción penal.

- Por tanto, existe una grave validación de actos inconvencionales, en transgresión directa a los artículos 1o. y 2o. constitucionales, sobre 1) la detención arbitraria, con tortura y malos tratos, de los concejales quejosos integrantes del órgano tradicional de gobierno de la Comunidad Indígena de Nahuatzen,



Michoacán, así como del compañero comunero, en la causa penal ***** de origen; 2) la indebida integración de la correspondiente carpeta de investigación; el indebido ejercicio de la acción penal en contra de personas integrantes del órgano tradicional de gobierno de una comunidad indígena, en ejercicio de sus derechos de autonomía, autogobierno y libre determinación; y, 3) la convalidación de la inconstitucional prisión oficiosa preventiva decretada, respecto de delitos que no ameritan dicha medida cautelar; todo lo cual conlleva la grave violación a los derechos humanos al debido proceso y acceso a la justicia de las personas quejas.

V. REQUISITOS GENERALES DE PROCEDENCIA DEL RECURSO DE REVISIÓN

25. Para resolver el asunto, resulta necesario establecer, en primer orden, los requisitos de procedencia del recurso extraordinario de revisión.

26. Exigencias procesales que fueron objeto de modificación en la reforma constitucional que se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el once de marzo de dos mil veintiuno; sin embargo, como el medio de impugnación se interpuso antes de la entrada en vigor de esa reforma, se atienden a los requisitos procesales anteriores.

27. Así, la fracción IX del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece:

"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; ..."

28. En la exposición de motivos de la reforma que dio origen a la redacción del artículo 107, fracción IX, de la Constitución Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el seis de junio de dos mil once, se señala que entre sus objetivos 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.³

29. Congruente con ello, la Ley de Amparo, en el numeral conducente establece:

³ 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 de Circuito 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 estructura actual de los órganos que lo integran. Esta última reforma no es, entonces, una modificación aislada, sino una más en una línea continua y sistemática de modificaciones con las mismas ideas fundamentales que se fueron gestando desde la década de los cuarentas en nuestro país y que le ha permitido una constante evolución y perfeccionamiento de la estructura y función de los órganos integrantes del Poder Judicial de la Federación.

"La reforma que aquí se presenta a los artículos 94 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se inscribe en esta lógica, la de fortalecer y perfeccionar la estructura del Poder Judicial de la Federación y consolidar a su órgano superior: La Suprema Corte de Justicia de la Nación, como un tribunal garante de nuestra Constitución que pueda concentrarse en la resolución de los asuntos de importancia y trascendencia para la totalidad del ordenamiento jurídico nacional y del Estado Mexicano en su conjunto.

"Lo anterior claramente debe pasar por el fortalecimiento de los Tribunales Colegiados de Circuito y el reconocimiento de sus integrantes como conformadores efectivos de los criterios de interpretación de legalidad. Este fortalecimiento debe ser, además, consistente con las anteriores reformas y con las ideas que las sustentan para lograr una consolidación adecuada del sistema en su totalidad y no como soluciones parciales y aisladas que no son consistentes con la evolución del sistema judicial mexicano."



"Artículo 81. Procede el recurso de revisión:

"...

"II. En amparo directo, en contra de las sentencias que resuelvan sobre la constitucionalidad de normas generales que establezcan la interpretación directa de un precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o de los derechos humanos establecidos en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte, u omitan decidir sobre tales cuestiones cuando hubieren sido planteadas, siempre que fijen un criterio de importancia y trascendencia, según lo disponga la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cumplimiento de acuerdos generales del Pleno.

"La materia del recurso se limitará a la decisión de las cuestiones propiamente constitucionales, sin poder comprender otras."

30. Lo que pone de manifiesto que la procedencia del recurso de revisión en contra de las sentencias emitidas en los juicios de amparo directo, es de carácter excepcional; y, por tanto, para su procedencia es imprescindible que se surtan los siguientes requisitos:

I. 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;⁴ y

II. Que el problema de constitucionalidad resuelto u omitido en la sentencia de amparo sea considerado de importancia y trascendencia, según lo disponga

⁴ Esto es acorde con lo establecido en el punto tercero, inciso III, del Acuerdo General Número 9/2015.



el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en sus acuerdos generales.

31. En relación con el segundo requisito el Pleno de este Alto Tribunal emitió el Acuerdo General Número 9/2015, en el cual se consideró que la importancia y trascendencia sólo se actualiza cuando:

I. El tema planteado permita la fijación de un criterio novedoso o de relevancia para el orden jurídico nacional; o,

II. Lo decidido en la sentencia recurrida pueda implicar el desconocimiento de algún criterio emitido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el entendido de que el criterio en cuestión necesariamente deberá referirse a un tema de naturaleza propiamente constitucional, pues de lo contrario, se estaría resolviendo en contra de lo que establece el artículo 107, fracción IX, de la Constitución Federal.

32. Los supuestos aludidos en último término toman en cuenta la posibilidad de que a través de la resolución del recurso se emita un pronunciamiento novedoso o de relevancia para el orden jurídico nacional, o bien que lo decidido en la sentencia recurrida pueda implicar el desconocimiento con alguna cuestión propiamente constitucional, por haberse resuelto en contra de dicho criterio o se hubiere omitido su aplicación.

33. Atendiendo a lo anterior, **resulta procedente** el recurso extraordinario de revisión, porque en sesión virtual de siete de abril de dos mil veintiuno, esta Primera Sala declaró fundado el recurso de reclamación *****⁵, interpuesto por ***** y *****⁵, en contra del acuerdo de diecisiete de noviembre de dos mil veinte, dictado por el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a través del cual, desechó el presente medio de impugnación.

34. Resolución en la que se determinó la procedencia del recurso de revisión, porque el Tribunal Colegiado omitió pronunciarse con relación al

⁵ Resuelto por esta Primera Sala en sesión de 7 de abril de 2021, por unanimidad de 5 votos.



planteamiento de autoadscripción de los quejosos como indígenas purépechas, en términos de la fracción VIII del artículo 2o. de la Constitución Federal, porque en su demanda de amparo manifestaron que no habían podido acceder plenamente a la jurisdicción del Estado, al ser juzgados sin que se tomara en consideración su calidad de indígenas y el estado de vulnerabilidad en que se encuentran, lo que impactó directamente en su derecho de defensa.

35. Se destacó que el Tribunal Colegiado únicamente sostuvo que la calidad de indígenas no los dispensaba del cumplimiento de la normativa legal y constitucional, aunado a que no existía indicio alguno que permitiera establecer que la denuncia, acusación o el juicio, tuviera como objeto mermar los derechos de la comunidad de Nahuatzen, o el ejercicio de la función de los quejosos como concejales.

36. Así, esta Primera Sala advirtió que el Tribunal Colegiado no detonó en favor de los quejosos las protecciones constitucionales asociadas a su pertenencia étnica y cultural, contenidas en el artículo 2o. constitucional; ello, a pesar de que conforme a la doctrina constitucional, la autoadscripción o autoidentificación, es la razón determinante para reputar a una persona como indígena.

37. Por tanto, se determinó que con esa omisión el Tribunal Colegiado desconoció la doctrina constitucional de esta Primera Sala, respecto de las protecciones constitucionales asociadas con la pertenencia étnica y cultural de las personas sujetas a la jurisdicción del Estado, contenidas en el artículo 2o. de la Constitución Federal; y, en consecuencia, el recurso de revisión revestía los requisitos de importancia y trascendencia para su análisis en esta instancia constitucional.

38. No se soslaya que es criterio de este Alto Tribunal, que la simple solicitud de interpretación de un artículo de la Constitución Federal, no siempre se puede considerar como un planteamiento genuino de constitucionalidad, pues para que se integre ese requisito de procedencia del recurso de revisión, es necesario que la exégesis solicitada sea pertinente y congruente con el reclamo de la parte quejosa.

39. Lo que en el caso sucede, porque el ejercicio que omitió el Tribunal Colegiado resulta pertinente, al encontrarse en vilo diversos derechos que histó-



ricamente, se han hecho nugatorios a los integrantes de los pueblos indígenas, como el acceso efectivo a la justicia ante un tribunal imparcial, el derecho a un recurso efectivo, el derecho a la no discriminación y a una defensa adecuada; todos como partes integrales del derecho a una tutela judicial efectiva. Así como los derechos contemplados en el artículo 2o. constitucional, que les corresponden como personas, comunidades y pueblos indígenas; entre ellos, su derecho a la autoidentificación o autoadscripción; su derecho a la libre determinación, al autogobierno, a elegir a sus autoridades, a aplicar sus propios sistemas normativos, y a que las autoridades juzgadoras lean interculturalmente el derecho. Máxime que los quejosos son imputados en una causa penal.

40. En ese orden de ideas, la omisión del Tribunal Colegiado de hacer una interpretación de la fracción VIII del apartado A del artículo 2o. constitucional, que atendiera las particularidades del caso, provocó un sesgo en su decisión, pues de la lectura de la resolución recurrida, se advierte que carece de la perspectiva que ameritaba el análisis del asunto, y que fue oportunamente propuesta por los recurrentes.

41. En efecto, esta Primera Sala cuenta con facultades para precisar debidamente el tema constitucional identificado preliminarmente en un recurso de reclamación, el cual, en el caso, se traduce en uno de mayor amplitud consistente en el derecho de personas que aducen pertenecer a una comunidad indígena y están sujetas a un proceso penal, en el que no se atendió a su derecho a acceder plenamente a la tutela jurisdiccional del Estado, cuestión que implica la interpretación directa del artículo 2o., apartado A, fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y, que, en suplencia de la deficiencia de la queja, será objeto del presente estudio.

42. Cabe destacar que es criterio de este Alto Tribunal, que la resolución que se dicta en un recurso de reclamación, no lo vincula a hacer el estudio en los parámetros ahí delimitados, ni causa estado;⁶ por tanto, al entrar al análisis

⁶ Al respecto, ver las tesis:

"RECURSO DE RECLAMACIÓN. SU MATERIA DE ESTUDIO. Del artículo 104, párrafo primero, de la Ley de Amparo, vigente a partir del 3 de abril de 2013, se infiere que la materia del recurso de reclamación se limita a analizar la legalidad del acuerdo de trámite dictado por el presidente de



del recurso de revisión, es posible que se adviertan otras cuestiones diversas a las enunciadas en esa resolución.

la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por los presidentes de sus Salas o por los de los Tribunales Colegiados de Circuito. En esa virtud, los agravios que se hagan valer en el escrito relativo deben circunscribirse sólo a combatir la resolución recurrida, sin que puedan abordar aspectos ajenos a dicha cuestión, en cuyo caso deberán declararse inoperantes." . Registro digital: 2007787. Instancia: Primera Sala. Décima Época. Materia común. Tesis: 1a./J. 68/2014 (10a.). Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 11, octubre de 2014, Tomo I, página 457. Tipo: jurisprudencia.

"RECURSO DE RECLAMACIÓN. ALCANCES DEL ESTUDIO QUE EN AQUÉL SE REALIZA SOBRE LA IMPORTANCIA Y TRASCENDENCIA DEL RECURSO DE REVISIÓN CUYA ADMISIÓN O DES- ECHAMIENTO SE IMPUGNA. Del artículo 107, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se advierte que el recurso de revisión, en los juicios de amparo directo, opera a partir de tres presupuestos fundamentales: 1) la existencia de una cuestión propiamente constitucional no determina automáticamente la procedencia del recurso de revisión; 2) la importancia y trascendencia del asunto se exigen como un segundo requisito de procedencia, cuyo cumplimiento se estudiará una vez satisfecho el primero, y entraña una decisión discrecional que parte de los parámetros sentados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en acuerdos generales y, evidentemente, en la interpretación jurisprudencial que de aquéllos se realice; y, 3) la materia del recurso se limitará a las cuestiones propiamente constitucionales. Asimismo, de lo expuesto no debe perderse de vista que el estudio de constitucionalidad se desarrolla con motivo de la interposición de un recurso en el sentido técnico-procesal, de modo que la procedencia de un estudio de fondo también se acota por la posibilidad de que éste pueda traducirse en un beneficio para la parte recurrente. En este contexto, tiene relevancia el contenido del Acuerdo General Plenario Número 9/2015, que es el marco de referencia para el estudio de la importancia y trascendencia del citado recurso; como lo reconocen sus considerandos segundo, tercero y cuarto, las reformas constitucionales en materia de amparo y derechos humanos ampliaron el espectro de lo que puede entenderse como 'cuestiones propiamente constitucionales'. Por esta razón, el punto tercero del Acuerdo, a la luz del considerando quinto, amplió las facultades del presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para que analice si fueron interpuestos oportunamente y por parte legitimada; así como si se cuestiona un tema de constitucionalidad, y si un eventual estudio de fondo cumple con los requisitos de importancia y trascendencia, descritos en el punto segundo. Al respecto, es pertinente señalar que el Acuerdo Plenario 5/1999 abrogado, que regulaba la procedencia de dicho recurso, no confería a la presidencia del Alto Tribunal la posibilidad de revisar la importancia y trascendencia del asunto, de modo que el nuevo acuerdo representa una clara ampliación de sus facultades en la materia. **En este contexto, cobran pertinencia los puntos cuarto y sexto del Acuerdo General Plenario Número 9/2015, pues en ellos se reconoce que las notas de importancia y trascendencia del asunto serán revisadas en definitiva por el Pleno o las Salas de la Suprema Corte, según corresponda, ya sea al estudiar la procedencia de un recurso de revisión admitido, o al conocer del recurso de reclamación contra la admisión o desechamiento del de revisión.** Por ello, la posibilidad de las Salas del Máximo Tribunal de pronunciarse en los recursos de reclamación sobre la importancia y trascendencia de los recursos de revisión, debe entenderse



43. De modo que, si se identifican otras violaciones cuya reparación aporte un mayor beneficio a la esfera jurídica de los quejosos, es viable atenderlas de manera preferente; lo que además es acorde con el contenido del artículo 189 de la Ley de Amparo.⁷

44. Por tanto, en el caso en estudio, se puede prescindir del tópico específico que se ubicó en el recurso de reclamación relativo a que permitirá a esta Primera Sala pronunciarse en relación al derecho a la autoadscripción indígena, tratándose del sistema procesal penal acusatorio y oral, respecto de violaciones ocurridas en etapas previas al juicio oral; toda vez que la referida doctrina constitucional que ha desarrollado esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, sobre el referido derecho humano, ha sido en el marco del proceso penal tradicional; pues se insiste, esta Primera Sala no se encuentra constreñida a abordar el asunto en estricta observancia de lo asentado en el citado recurso de reclamación. Máxime cuando existe otro tema de naturaleza constitucional, cuyo estudio le puede reportar un mayor beneficio a los intereses de los quejosos, que no implica hacer referencia a las violaciones ocurridas en etapas previas al juicio oral.

45. En ese orden de ideas, se procede al análisis del fondo del asunto.

en un sentido amplio, lo cual implica que, además de poder analizar la validez de las razones por las cuales el de revisión fue admitido o desechado según su función como fuente de estándares constitucionales, se encuentran facultadas para pronunciarse sobre la función tutelar del recurso, es decir, para determinar si, preliminarmente, los argumentos de la parte recurrente son inatendibles o inoperantes."

Registro digital: 2013728. Instancia: Primera Sala. Décima Época. Materia común. Tesis: 1a. XXI/2017 (10a.). Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 39, febrero de 2017, Tomo I, página 368. Tipo: aislada.

⁷ **"Artículo 189.** El órgano jurisdiccional de amparo procederá al estudio de los conceptos de violación atendiendo a su prelación lógica y privilegiando en todo caso el estudio de aquellos que, de resultar fundados, redunden en el mayor beneficio para el quejoso. En todas las materias, se privilegiará el estudio de los conceptos de violación de fondo por encima de los de procedimiento y forma, a menos que invertir el orden redunde en un mayor beneficio para el quejoso.

"En los asuntos del orden penal, cuando se desprendan violaciones de fondo de las cuales pudiera derivarse la extinción de la acción persecutoria o la inocencia del quejoso, se le dará preferencia al estudio de aquellas aún de oficio."



VI. ESTUDIO DE FONDO

46. Como punto de partida, esta Primera Sala estima oportuno precisar que el análisis del caso, se hará desde una **perspectiva intercultural**, de conformidad con el artículo 2o., apartado A, fracción VIII, de la Constitución Federal y el artículo 9, numeral 1, del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes. Lo que implica que el estudio se hará bajo una perspectiva e interpretación culturalmente sensible e incluyente de los hechos de los cuales derivó, así como de las normas jurídicas que sean aplicables, para lo cual en el análisis de este caso se atenderá al marco de protección de los derechos humanos de las personas involucradas, esto es, personas pertenecientes a una comunidad indígena.⁸

47. Resulta orientador el criterio emitido por esta Primera Sala en la tesis 1a. CCXCIX/2018 (10a.),⁹ de rubro:

"INTERPRETACIÓN INTERCULTURAL. ALCANCE DE LAS PROTECCIONES DE LA FRACCIÓN VIII DEL ARTÍCULO 2o. CONSTITUCIONAL. El artículo 2o., apartado A, fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos respecto de la valoración de los hechos en la jurisdicción del Estado y la aplicación de normas jurídicas desde una perspectiva intercultural, puede entenderse en el sentido de proponer una interpretación culturalmente sensible e incluyente de los hechos y las normas jurídicas, sin que esta interpretación pueda alejarse de las características específicas de la cultura involucrada y del marco de protección de los derechos humanos de las personas, tengan o no la condición de indígenas. Así, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el 'Caso Comunidad Indígena Yakye Axa vs. Paraguay' sostuvo, específicamente, que para garantizar, en condiciones de igualdad, el pleno ejercicio y goce de las personas sujetas a su jurisdicción, los Estados, al interpretar y aplicar su normativa interna, deben tomar en consideración las características propias que diferencian a los miembros de los pueblos indígenas de la población en general y que conforman su identidad cultural. Una interpretación culturalmente sensible

⁸ Lo anterior tomando en cuenta que de acuerdo con el artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México es una nación que *"tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas."*

⁹ Publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 61, diciembre de 2018, Tomo I, página 337, con número de registro digital: 2018697.



resulta de considerar el contexto en el que se desarrollan las comunidades indígenas y sus particularidades culturales al momento de interpretar o definir el contenido de sus derechos a partir de un diálogo intercultural, siendo ésta la única forma en que los miembros de las comunidades indígenas pueden gozar y ejercer sus derechos y libertades en condiciones de igualdad y no discriminación."

48. El planteamiento total de los quejosos, se centra en la necesidad de interpretar la fracción VIII del apartado A del artículo 2o. constitucional, por estimar que sólo así se podría entender cabalmente el asunto; máxime que se autoadscibieron a un grupo indígena.

49. Esto presenta un primer problema jurídico a resolver, que se condensa en la siguiente pregunta:

¿Fue correcta la determinación que asumió el Tribunal Colegiado respecto del planteamiento de la parte quejosa, relativo a que no se tomó en consideración su pertenencia a una comunidad indígena?

50. Lo que se responde en sentido negativo. Y para contextualizar esa respuesta, es necesario traer a colación la correspondiente doctrina constitucional, relacionada con el tema de:

Autoadscripción indígena

51. Nuestra Carta Fundamental en su artículo 2o. prevé que México es una nación que *tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas*. Para definir quién ostenta la titularidad de estos derechos, basta que exista la *autoidentificación o autoadscripción*, sin que sea necesario que el Estado en su imperio se pronuncie al respecto; lo anterior, porque de conformidad con el tercer párrafo del mismo precepto constitucional *la conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas*. Lo que significa que es un derecho y responsabilidad de los pueblos y personas indígenas definir su pertenencia a estas colectividades.



52. Esta Primera Sala al resolver el amparo directo 1/2012,¹⁰ determinó que el imperativo de tomar la autoconciencia o la autoadscripción como criterio determinante para establecer cuándo una persona es indígena, no deviene ilegal o arbitrario y mucho menos ambiguo o impreciso, ya que se establece en el tercer párrafo del artículo 2o. constitucional, que a su vez se basa en la redacción del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, que establece: *"la conciencia de su identidad o tribal deberá considerarse como criterio fundamental para determinar los grupos a los que se aplican las disposiciones del presente convenio."*

53. Además, señaló que la autoadscripción será el criterio para determinar si una persona es indígena y, por tanto, el elemento óptimo para poder establecer dicha calidad, surge a partir de la propia manifestación del sujeto en dicho sentido, con lo que emerge la obligación del Estado de procurarle las garantías a las que tiene derecho; esto es, si el sujeto se reserva dicha información, el Estado en principio, potencialmente no estará en posibilidad de conocer dicha circunstancia.

54. Así, en conclusión a la persona sujeta a un proceso penal que se ha auto declarado indígena, deben procurársele todos los derechos que le otorga el artículo 2o. constitucional, pues esa pertenencia es la que le concede la identidad cultural que genera una diferencia valorativa en favor de los indígenas, por su especial vulnerabilidad.

55. De esta manera, la autoadscripción surge como un criterio para identificar a una persona como indígena, a partir del cual emergen ciertas obligaciones de las autoridades jurisdiccionales. En efecto, de ese reconocimiento jurídico en el apartado A, se desprenden una serie de derechos para los pueblos, comunidades y personas indígenas de México, cuya justiciabilidad es fundamental para el modelo del Estado de derecho pluricultural que perfila la Carta Magna,¹¹ entre los que se encuentran:

¹⁰ Por unanimidad de votos en sesión de 30 de enero de 2013, siendo ponente el Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

¹¹ "Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren derechos de personas, comunidades y pueblos indígenas.", México, 2a. edición, Suprema Corte de Justicia de la Nación, página 7.



- El reconocimiento de la diversidad cultural,
- A la autodeterminación,
- Al autogobierno,
- A elegir a sus autoridades,
- A aplicar sus propios sistemas normativos,
- A la tierra, al territorio y a sus recursos naturales,
- A la consulta y al consentimiento libre, previo e informado,
- A acceder plenamente a la jurisdicción del Estado.

Acceso pleno a la jurisdicción del Estado

56. La fracción VIII del artículo 2o. de la Constitución Federal, establece que para garantizarlo: 1) en todos los juicios y procedimientos en que sean parte, individual o colectivamente, se deberán tomar en cuenta sus costumbres y especificidades culturales; y, 2) que los indígenas tienen en todo tiempo derecho a ser asistidos por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y cultura.

57. La identificación de lo anterior,¹² es obligación de las autoridades intervinientes en el proceso de origen, concretamente, del órgano jurisdiccional, pues

¹² *PERSONAS INDÍGENAS. ACCESO PLENO A LA JURISDICCIÓN DEL ESTADO. EN LOS JUICIOS Y PROCEDIMIENTOS DE QUE SEAN PARTE, LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES DEBEN TOMAR EN CUENTA TANTO LAS NORMAS DE FUENTE ESTATAL APLICABLES COMO SUS COSTUMBRES Y ESPECIFICIDADES CULTURALES. La fracción VIII del apartado A del artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que los pueblos y las comunidades indígenas tienen derecho al pleno acceso a la jurisdicción del Estado y que, para garantizar ese derecho, en todos los juicios y procedimientos de que sean parte, individual o colectivamente, deberán tomarse en cuenta sus costumbres y especificidades culturales, respetando los preceptos de la Constitución. Ello no los excluye del ámbito de cobertura de las normas penales, pues los Jueces penales deben



en ellos **recae la obligación de garantizar el pleno acceso a la jurisdicción y el pleno disfrute de los derechos y garantías de todos los ciudadanos, incluidos aquéllos que, por pertenecer a categorías tradicionalmente desaventajadas, son objeto de especial mención en el Texto Constitucional.**

58. Así, para otorgar eficacia al derecho a acceder plenamente a la jurisdicción del Estado, en el ámbito del proceso penal, deben determinarse, al menos las siguientes cuestiones:¹³

- Verificar la existencia y vigencia de la costumbre en los términos alegados por la persona imputada; es decir, si la conducta de que se trata se refiere a una práctica de la comunidad de la que proviene la persona inculpada. Para ello, las autoridades judiciales pueden allegarse de periciales antropológicas u otros medios de prueba lícitos, como actas de la comunidad o consejos de ancianos.

- Considerar las particulares necesidades de protección del sujeto de derecho y el contexto cultural en que éste se desarrolla y ocurre la conducta.¹⁴

determinar si las personas indígenas procesadas merecen ser castigadas por haber incurrido en las conductas típicas y punibles consignadas en la legislación penal aplicable –determinar hasta qué punto pueden imputárseles conductas típicas, en qué modalidad (dolosa o no dolosa), o bajo qué condiciones de exigibilidad, por ejemplo–. Sin embargo, el órgano jurisdiccional deberá aplicar estas normas de modo congruente con lo establecido en el citado artículo 2o. Por ello, cuando quedan satisfechos los requisitos para que al inculcado se le reconozca la condición de persona indígena dentro del procedimiento, el juzgador debe indagar cuáles son las costumbres y especificidades de la comunidad a la que se vincula que han podido influir en el desarrollo de los hechos enjuiciados, la materialización de los elementos objetivos o subjetivos del tipo, los aspectos de los que depende la culpabilidad del acusado, etcétera. Deberá tomar en cuenta, en otras palabras, tanto las diferentes normas de fuente estatal aplicables como las específicas que puedan existir en la comunidad cultural del procesado con relevancia en el caso. Además, durante el proceso deberá desplegar su función jurisdiccional tomando en consideración que la Constitución obliga a los órganos jurisdiccionales estatales a garantizar el pleno acceso a la jurisdicción y el pleno disfrute de los derechos y garantías de todos los ciudadanos, incluidos aquellos que, por pertenecer a categorías tradicionalmente desaventajadas, son objeto de especial mención en el Texto Constitucional.". Tesis aislada 1a. CCXI/2009, Primera Sala, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, diciembre de 2009, página 290, con número de registro digital: 165720.

¹³ Amparo directo en revisión 1624/2008. Resuelto el 5 de noviembre de 2008. Mayoría de tres votos. Disidentes: José de Jesús Gudiño Pelayo y Sergio A. Valls Hernández. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretario: Roberto Lara Chagoyán.

¹⁴ "Caso de la Comunidad Indígena Sawhoyamaxa Vs. Paraguay" (2006), Corte Interamericana de Derechos Humanos, párrafo 154.



- Determinar si la costumbre documentada resulta válida; es decir, que no entra en conflicto con las prohibiciones absolutas en materia de derechos humanos, o que no dé como resultado una restricción ilegítima que no pueda justificarse como necesaria en una sociedad multicultural, en los términos ya señalados en el apartado precedente. Así, no resultará aplicable una norma de usos y costumbres abiertamente adversa al respeto y protección de los derechos humanos de la persona indígena ni de otras personas involucradas en el proceso judicial, compartan o no la condición de indígenas, y

- Precisar qué papel tiene la costumbre en el proceso judicial. Por ejemplo, en el caso del proceso penal, se debe determinar en qué elemento del delito debe ponderarse la costumbre o especificidad indígena. Esto es, decidir si constituye una excluyente de responsabilidad, una atenuante o si debe evaluarse para efectos del establecimiento de la pena.

59. Así, atendiendo al planteamiento de constitucionalidad de los quejosos, frente a lo señalado con anterioridad, la solución del asunto requiere de un estudio más profundo, tomando en cuenta las siguientes particularidades:

- El conflicto que se vivía entre las autoridades del Consejo Ciudadano Indígena de Nahuatzen y el Ayuntamiento Municipal al momento de los hechos; y que incluso pervive hasta el momento.

- Los quejosos se autoadscribieron como integrantes de la comunidad indígena de Nahuatzen, Michoacán.

- Dos de los quejosos forman parte del Consejo Ciudadano Indígena; y el restante es afín a éste.

60. En efecto, del análisis de las constancias que obran en autos, se advierten como circunstancias en que se desarrolló la conducta atribuida a los quejosos, las siguientes:

61. El siete de septiembre de dos mil quince, en la comunidad de Nahuatzen, Michoacán, se llevó a cabo una Asamblea General para la conformación del Consejo Ciudadano de autogobierno, en la que se determinó desconocer a



las autoridades del Ayuntamiento de Nahuatzen; y en consecuencia, proclamar un autogobierno, proponer y conformar el Consejo y una Comisión de Seguridad de la Comunidad, en los que se establecieran las bases para su gobierno, integración, organización y funcionamiento, además de regular el ejercicio de las funciones de sus dependencias y entidades. Para dar fe de ello, dos días después se protocolizó ese acto ante la fe del notario público número ***** , licenciado ***** , con residencia en Paracho, Michoacán.

62. En sendos escritos que se presentaron el doce y diecisiete de abril, así como el veintisiete de julio, todos de dos mil diecisiete, el Consejo Ciudadano de autogobierno en Nahuatzen, Michoacán, solicitó al Congreso Local, a la Secretaría de Gobierno y a la Secretaría de Finanzas, todos del Estado de Michoacán, la entrega inmediata y directa de los recursos económicos a las autoridades tradicionales, representadas por el Consejo Mayor de Nahuatzen.

63. El veintiocho de septiembre de dos mil diecisiete, el Consejo Ciudadano de autogobierno en Nahuatzen, presentó ante el Tribunal Electoral del Estado de Michoacán, una demanda de juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano local, en contra de la omisión del presidente municipal de Nahuatzen, Michoacán, de otorgarle los recursos y participaciones federales; asunto que se radicó con el número de expediente ***** .

64. El seis de noviembre de dos mil diecisiete, el Tribunal Electoral del Estado de Michoacán, dictó sentencia en el juicio ciudadano local, en el que resolvió:

"PRIMERO.—*Este tribunal es competente a través el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, para conocer y resolver el presente juicio.*

"SEGUNDO.—*Se ordena al Instituto Electoral de Michoacán, para que de inmediato organice un proceso de consulta con la Comunidad de Nahuatzen, Michoacán, a través del Consejo Ciudadano Indígena de esa población, en términos del apartado relativo a los efectos de la presente resolución.*

"TERCERO.—*Se ordena al Ayuntamiento de Nahuatzen, Michoacán, una vez realizado el proceso de consulta, que en un plazo no mayor de tres días*



hábiles convoque a sesión extraordinaria de Cabildo para que autorice la entrega de los recursos convenidos de manera directa a la Comunidad.

"CUARTO.—*Se vincula a la Secretaría de Finanzas y Administración del Estado, para que proporcione asesoría en materia de interpretación y aplicación de las leyes fiscales y administrativas, municipales y estatales, si la Comunidad así lo requiere.*

"QUINTO.—*Se instruye a la Secretaría General de Acuerdos de este tribunal, para que de manera inmediata proceda en los términos del apartado de efectos de esta sentencia.*

"SEXTO.—*Se vincula al Sistema Michoacano de Radio y Televisión y al Ayuntamiento de Nahuatzen, Michoacán, para que coadyuven con este tribunal en la difusión durante tres días naturales del resumen oficial y los puntos resolutivos de esta sentencia a los integrantes de la comunidad de Nahuatzen; la primera, mediante sus distintas frecuencias de radio con cobertura en dicho Municipio; y, la segunda, para que la haga del conocimiento a la comunidad por los medios que considere adecuados."*

65. El veintiuno de noviembre de dos mil diecisiete, el Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán, dictó el acuerdo *****, a través del cual facultó a la Comisión Electoral para la atención a pueblos indígenas, para que llevara a cabo los actos tendientes a dar cumplimiento a lo ordenado en la sentencia dictada por el Tribunal Electoral del Estado de Michoacán, en el juicio ciudadano *****.

66. El veinticuatro de mayo de dos mil dieciocho, se llevó a cabo la consulta ordenada en la sentencia de juicio ciudadano local *****, en la que se acordó que sería el Consejo Ciudadano Indígena, el responsable de la administración de los recursos transferidos en cumplimiento a las atribuciones, responsabilidades y administración de dichos recursos.

67. El treinta y uno de mayo siguiente, el Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán, emitió el acuerdo CG- 328/2018, a través del cual, se aprobó la propuesta de la Comisión Electoral para la Atención a Pueblos Indígenas del Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán, sobre la declara-



ción de validez de la consulta previa, libre e informada sobre la transferencia de recursos públicos a la cabecera municipal de Nahuatzen, por conducto de sus autoridades tradicionales, ordenada por el Tribunal Electoral del Estado de Michoacán, en la sentencia del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano *****.

68. El doce de julio de dos mil dieciocho, el Ayuntamiento Municipal de Nahuatzen, Michoacán, llevó a cabo la sesión extraordinaria de Cabildo en la que autorizó la transferencia directa de recursos a la comunidad, lo que comunicó a la Secretaría de Finanzas del Estado de Michoacán para los efectos conducentes; y esta última, prestó la asesoría en materia fiscal y administrativa que fue requerida.

69. Es importante precisar que el Tribunal Electoral del Estado de Michoacán, al dictar resolución en el juicio ciudadano ***** , señaló que el Consejo Ciudadano Indígena de Nahuatzen, contaba básicamente con representaciones denominadas Barrio Primero, Barrio Segundo, Barrio Tercero y Barrio Cuarto, que conforman el Consejo Ciudadano; así como una Comisión de Seguridad, integrada por el director de Seguridad, primer comandante del Barrio Primero, segundo comandante del Barrio Segundo, tercer comandante del Barrio Tercero y cuarto comandante del Barrio Cuarto.

70. Por tanto, según lo agregó, se podía arribar a la conclusión de que la parte actora es una comunidad indígena del pueblo purépecha, y que tiene sus propias autoridades de representación; lo que suponía el derecho de sus miembros a participar, sin discriminación alguna, en la toma de decisiones en la vida política, de acuerdo con sus propios procedimientos.

71. En ese sentido, se señaló que la verdadera intención del Consejo Ciudadano Indígena de Nahuatzen, Michoacán, es que se les reconozca el derecho que tienen de administrar los recursos y participaciones federales que le corresponden a la cabecera municipal, y como consecuencia de ello se les otorguen, en atención a sus derechos a la libre determinación, autonomía y autogobierno; por lo que las autoridades estatales (Secretaría de Gobierno, Finanzas y Congreso del Estado), en colaboración con el Ayuntamiento a través del presidente municipal de Nahuatzen, debieron garantizar los derechos de la comunidad, a fin de que administraran directamente los recursos públicos correspondientes,



puesto que no se puede reducir la efectividad de los mandatos constitucionales, ni constituir un obstáculo que prive a una comunidad indígena del goce de sus derechos y garantías.

72. En ese sentido, se puede inferir que los quejosos consideraban tener un derecho a la autoadscripción y autogobierno, el cual pretendían ejercerlo.

73. Por otra parte, es oportuno tener presente que, de acuerdo con el informe relativo a la criminalización de la labor de las defensoras y los defensores de derechos humanos,¹⁵ aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, el treinta y uno de diciembre de dos mil quince, las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas, con frecuencia son sistemáticamente sujetos a procesos penales sin fundamento, con el objetivo de obstaculizar sus labores y desacreditar sus causas. La instauración de esos procesos se lleva a cabo con base en distintos tipos penales –entre los que figura el "sabotaje", que tienden a ser utilizados de forma arbitraria por las autoridades.

74. Además, en dicho documento se precisa que: "según ha indicado el relator especial de las Naciones Unidas sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los pueblos indígenas, 'una de las deficiencias más graves en la protección de los derechos humanos es la tendencia a la utilización de las leyes y de la administración de justicia para castigar y criminalizar las actividades de protesta social y las reivindicaciones legítimas de las organizaciones y movimientos de indígenas en defensa de sus derechos'. Esa deficiencia se concreta mediante la aplicación de leyes de emergencia, como las leyes contra el terrorismo, y el procesamiento de manifestantes por delitos comunes. Estos procesamientos son motivados por comprometer los intereses de actores privados y autoridades del poder local".

75. De igual forma, en el informe del relator especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas,¹⁶ (pre-

¹⁵ CIDH, "*Criminalización de la labor de las defensoras y los defensores de derechos humanos*", OEA/Ser.L/V/II., Doc. 49/15, 31 diciembre 2015.

¹⁶ CDH, "*Derechos humanos y cuestiones indígenas. Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas*", Sr. Rodolfo Stavenhagen, E/CN.4/2004/80/Add.2, 23 de diciembre de 2003.



sentado el 23 de diciembre de 2003, de conformidad con la resolución 2003/56 de la Comisión de Derechos Humanos y que se refiere a la visita oficial a México), entre otras cosas, se concluye que la protección de los derechos humanos de los pueblos indígenas, se da en el marco de una alta y persistente conflictividad social, acompañada frecuentemente de violencia, en torno a problemas agrarios, ambientales y políticos, que se repiten en casi todas las regiones indígenas, mayoritariamente rurales. Conflictos que giran principalmente sobre la defensa de las tierras y recursos de las comunidades, así como por el control del poder político local; se ha advertido una preocupante tendencia a la criminalización de la protesta y la disidencia social en el marco de los conflictos señalados, a lo que debe añadirse un elevado grado de impunidad y corrupción en el sistema de justicia agraria, penal y civil; todo lo cual, conduce a la impresión de que los pueblos indígenas, pese a la retórica oficial en sentido contrario, son prescindibles para la sociedad mexicana mayoritaria.

76. Sobre la base de las premisas anteriores, se concluye que es incorrecta la determinación del Tribunal Colegiado, respecto del planteamiento de los quejosos, relativo a que no fue tomada en cuenta su pertenencia a una comunidad indígena; porque de otra forma, hubiera advertido que los hechos se desarrollaron en el marco de un problema y/o protesta de carácter político, y conforme a ello, hubiera sido especialmente cuidadoso en evitar que se utilizara el derecho penal como una forma de criminalizar el ejercicio de los pretendidos derechos de las personas, comunidades y pueblos indígenas, de autodeterminación y autogobierno.

77. Ahora bien, el derecho a la jurisdicción plena del Estado, también se encuentra estrechamente vinculado con: (i) el derecho al debido proceso, (ii) el derecho a obtener una sentencia jurisdiccional fundada en derecho; y, (iii) el derecho a la plena eficacia o ejecución de la misma.

78. Ello, porque finalmente todos integran subconjuntos de un derecho fundamental más amplio:¹⁷

¹⁷ Consúltese la jurisprudencia 1a./ J. 103/2017 (10a.) de esta Primera Sala, de rubro: "DERECHO DE ACCESO EFECTIVO A LA JUSTICIA. ETAPAS Y DERECHOS QUE LE CORRESPONDEN.". (*Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 48, noviembre de 2017, Tomo I, página 151, con número de registro digital: 2015591).



El derecho a una tutela judicial efectiva

79. Este Alto Tribunal ya se ha pronunciado en diversas ocasiones, sobre el contenido y alcance de ese derecho; y al respecto, señaló que está reconocido en los artículos 17 de la Constitución Federal, y 25.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; esta última, como parte del Derecho Mexicano, en virtud de lo dispuesto en el artículo 1o. constitucional. Normas que en lo conducente establecen:

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

"Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

"Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley. ..."

"Artículo 17. Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.

"Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por Tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.

"El Congreso de la Unión expedirá las leyes que regulen las acciones colectivas. Tales leyes determinarán las materias de aplicación, los procedimientos



judiciales y los mecanismos de reparación del daño. Los Jueces federales conocerán, de forma exclusiva, sobre estos procedimientos y mecanismos.

"Las leyes preverán mecanismos alternativos de solución de controversias. En la materia penal regularán su aplicación, asegurarán la reparación del daño y establecerán los casos en los que se requerirá supervisión judicial.

"Las sentencias que pongan fin a los procedimientos orales deberán ser explicadas en audiencia pública, previa citación de las partes.

"Las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones.

"La Federación y las entidades federativas garantizarán la existencia de un servicio de defensoría pública de calidad para la población y asegurarán las condiciones para un servicio profesional de carrera para los defensores. Las percepciones de los defensores no podrán ser inferiores a las que correspondan a los agentes del Ministerio Público.

"Nadie puede ser apisionado por deudas de carácter puramente civil. ..."

"Artículo 25. Protección judicial

"1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los Jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales. ..."

80. El Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha caracterizado a la tutela judicial efectiva, como un derecho gradual y sucesivo, que se va perfeccionando mediante el cumplimiento de etapas correlativas y no se agota con el acceso inicial a la justicia, a través de un mecanismo jurisdiccional o recurso, sino que debe materializarse a lo largo de todos los actos e



instancias del proceso, hasta culminar con el dictado de una sentencia y su posterior ejecución.¹⁸

81. Al respecto, en el amparo en revisión 266/2020, se dijo que cada uno de esos subconjuntos despliega sus efectos tutelares en momentos distintos. El derecho de acceso a la justicia, en el momento de plantear una pretensión –o defenderse de ella– ante tribunales que deben contar con determinadas características.¹⁹ El derecho al debido proceso, durante el desahogo de todas las fases del procedimiento de que se trate. El derecho a obtener una sentencia fundada en razones jurídicas, en el momento conclusivo del juicio. Y el derecho a la eficacia y ejecución de la misma, una vez concluido.

82. Hay también una exigencia transversal a esos subconjuntos que conforman el derecho a la tutela judicial efectiva, consistente en la remoción de todos los obstáculos injustificados para acceder a la justicia, para el debido proceso, para el dictado de una sentencia fundada en derecho y para su plena ejecución.

83. A su vez, esos subconjuntos del derecho a la tutela judicial efectiva, pueden analizarse a partir de elementos más básicos. Por ejemplo, el derecho de acceso a la justicia puede descomponerse en los siguientes elementos mínimos: derecho a un Juez competente; derecho a un Juez imparcial e independiente; justicia completa, pronta y gratuita; y el derecho a un recurso efectivo. Mientras que el derecho al debido proceso comprende: el derecho a conocer del inicio del juicio; el derecho a saber los motivos del mismo; el respeto a las formalidades esenciales del procedimiento; el derecho a probar, a alegar y a defender sus intereses.

84. Los Estados tienen el deber de garantizar que estos estándares mínimos, descritos en los párrafos precedentes, se cumplan para que de ese modo,

¹⁸ Acción de inconstitucionalidad **22/2009**. Sentencia de cuatro de marzo de dos mil diez.

¹⁹ De aquí que este derecho tenga una doble dimensión: una subjetiva, en tanto derecho de una persona y otra objetiva o institucional, relativa a las características y principios mínimos que deben tenerse en cuenta en el diseño institucional de los tribunales para garantizar el derecho, por ejemplo, la creación de instituciones y prácticas que favorezcan la independencia judicial, como la recusación o las excusas por impedimento, la inamovilidad judicial, el autogobierno de los jueces, etcétera.



se logre que los procedimientos satisfagan los extremos de la tutela jurisdiccional efectiva a la que tiene derecho toda persona.

85. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en diversos asuntos ha explicado en qué consisten algunos de los elementos mínimos en que puede descomponerse el referido derecho, así como sus diversos subprincipios; sin embargo, para efectos del caso, se atiende únicamente al:

Derecho a obtener una sentencia fundada en derecho²⁰

86. Que juega un papel crucial dentro del derecho a una tutela judicial efectiva, pues a través del mismo puede materializarse la efectividad de otras prerrogativas fundamentales, por ejemplo, la garantía de audiencia, el principio de congruencia de las sentencias, la posibilidad de recurrir el fallo, el derecho de defensa y el principio de presunción de inocencia.²¹

87. Al respecto, tratándose de la materia penal *la Corte* [Interamericana de Derechos Humanos] ha resaltado la necesidad de que: "el fallo de condena proporcione una fundamentación clara, completa y lógica en la cual, además de

²⁰ **De acuerdo con Alfredo Dagdug Kalife:** "*Por fundamentación debemos entender la aplicación de los preceptos jurídicos (ley, jurisprudencia e, incluso doctrina) en los que el Juez se basa para la toma de su decisión en un caso concreto. Cabe advertir que si bien es cierto el sistema penal se basa en el principio de exacta aplicación de la ley, ello quiere decir que debe haber explícitamente tipificado un delito para poderlo aplicar a un caso concreto, pero a la ley hay que añadirle necesariamente la jurisprudencia y la doctrina, que permiten, en su calidad de fuentes del derecho, realizar interpretaciones adecuadas al análisis de un delito determinado en la ley.*"

DAGDUG Kalife, Alfredo, Manual de Derecho Procesal Penal. Teoría y Práctica., Editorial Ubijus, 3a. Edición, México, mayo 2021, pág. 515.

²¹ En el **Caso Zegarra Marín Vs. Perú** (15 de febrero de 2017) se señaló:

"147. La Corte subraya la relevancia de la motivación, a fin de garantizar el principio de presunción de inocencia, principalmente en una sentencia condenatoria, la cual debe expresar la suficiencia de prueba de cargo para confirmar la hipótesis acusatoria; la observancia de las reglas de la sana crítica en la apreciación de la prueba, incluidas aquellas que pudieran generar duda de la responsabilidad penal; y el juicio final que deriva de esta valoración. En su caso, debe reflejar las razones por las que fue posible obtener convicción sobre la imputación y la responsabilidad penal, así como la apreciación de las pruebas para desvirtuar cualquier hipótesis de inocencia, y solo así poder confirmar o refutar la hipótesis acusatoria. Lo anterior, permitiría desvirtuar la presunción de inocencia y determinar la responsabilidad penal más allá de toda duda razonable. Ante la duda, la presunción de inocencia y el principio *in dubio pro reo*, operan como criterio decisorio al momento de emitir el fallo."



realizar una descripción del contenido de los medios de prueba, exponga su apreciación de los mismos y se indiquen las razones por las cuales los mismos le resultaron, o no, confiables e idóneos para acreditar los elementos de la responsabilidad penal ...".²²

88. Además, en múltiples ocasiones el tribunal internacional ha indicado que: "La motivación es la exteriorización de la justificación razonada que permite llegar a una conclusión. **El deber de motivar las resoluciones es una garantía vinculada a la recta administración de justicia, que le garantiza a los ciudadanos el derecho a ser juzgados por las razones que el derecho otorga**, a la vez que brinda credibilidad a las decisiones judiciales en una sociedad democrática. En virtud de lo cual las decisiones que adopten los órganos internos de los Estados que puedan afectar derechos humanos deben de estar motivadas, de lo contrario serían decisiones arbitrarias".²³

89. En nuestro sistema jurídico, el artículo 402 del Código Nacional de Procedimientos Penales señala:

"Artículo 402. Convicción del tribunal de enjuiciamiento

"El tribunal de enjuiciamiento apreciará la prueba según su libre convicción extraída de la totalidad del debate, de manera libre y lógica; sólo serán valorables y sometidos a la crítica racional, los medios de prueba obtenidos lícitamente e incorporados al debate conforme a las disposiciones de este código.

"En la sentencia, el tribunal de enjuiciamiento deberá hacerse cargo en su motivación de toda la prueba producida, incluso de aquella que hubiere desestimado, indicando en tal caso las razones que hubiere tenido en cuenta para hacerlo. Esta motivación deberá permitir la reproducción del razonamiento utilizado para alcanzar las conclusiones a que llegare la sentencia.

²² Caso Norín Catrimán y otros (Dirigentes, miembros y activista del Pueblo Indígena Mapuche Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de mayo de 2014. Serie C, No. 279., párr. 288.

²³ Caso Flor Freire Vs. Ecuador. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2016. Serie C, No. 315. Párr. 182.



"Nadie podrá ser condenado, sino cuando el tribunal que lo juzgue adquiere la convicción más allá de toda duda razonable, de que el acusado es responsable de la comisión del hecho por el que siguió el juicio. La duda siempre favorece al acusado."

90. Lo que se encuentra estrechamente vinculado con:

El principio de legalidad en materia penal

91. El derecho fundamental de exacta aplicación de la ley penal, se contiene en el párrafo tercero, del artículo 14 constitucional, y garantiza la certeza y legitimidad de las sentencias condenatorias en esa materia. Numeral que a la letra señala:

"Artículo 14. A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna. ...

"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."

92. Derecho fundamental que deriva de los principios *nullum crimen sine lege* y *nulla poena sine lege*; que a su vez se traducen en que sólo pueden castigarse penalmente las conductas debidamente descritas en la legislación correspondiente como ilícitas y aplicarse las penas preestablecidas en la ley para sancionarlas, con el fin de salvaguardar la seguridad jurídica de las personas.²⁴

²⁴ **Datos de identificación:** Instancia: Pleno. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XX, mayo de 2013, Tomo 1, materias: constitucional y penal, tesis P. XXI/2013 (10a.), página 191, con número de registro digital: 2003572.

"EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY PENAL. ESTE DERECHO FUNDAMENTAL, CONTENIDO EN EL TERCER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 14 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SALVAGUARDA LA SEGURIDAD JURÍDICA DE LAS PERSONAS. El derecho fundamental a la exacta aplicación de la ley penal tiene su origen en los principios *nullum crimen sine lege* (no existe un delito sin una ley que lo establezca) y *nulla poena sine lege* (no existe una pena sin una ley que la establezca), al tenor de los cuales sólo pueden castigarse penalmente las conductas debidamente descritas en la legislación correspondiente como ilícitas y aplicarse las penas preestablecidas en la ley para sancionarlas, con el fin de salvaguardar la seguridad jurídica



93. Además, la ley penal debe ser previa, cierta, estricta y concreta para el hecho de que se trate.

94. De lo que deriva que dichos principios están recogidos en nuestra Constitución Federal, con el objeto de dar seguridad jurídica a los gobernados y evitar arbitrariedades gubernamentales.

95. Por tanto, no puede considerarse como delito un hecho que no esté señalado por la ley como tal. Además, para todo hecho catalogado como ilícito, la ley debe prever expresamente la pena que le corresponda.

96. Con el respeto de ese derecho constitucional, se proscribire la imposición de penas por analogía y por mayoría de razón; y se impone la obligación de tipificar de manera previa las conductas o hechos que se reputen como antijurídicas y sus correspondientes penas.

97. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha considerado que el derecho fundamental de exacta aplicación de la ley penal, no se limita a ordenar a la autoridad jurisdiccional que se abstenga de interpretar por simple analogía o mayoría de razón, sino que es extensiva al creador de la norma,²⁵ al que se le exige la emisión de dispositivos claros, precisos y exactos

de las personas, a quienes no puede considerárseles responsables penalmente sin que se haya probado que infringieron una ley penal vigente, en la que se encuentre debidamente descrito el hecho delictivo y se prevea la sanción aplicable."

Precedente: Amparo directo en revisión 947/2011. 10 de enero de 2013. Mayoría de diez votos en relación con el sentido; votó en contra: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Unanimidad de once votos respecto del criterio contenido en esta tesis. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Jaime Santana Turrul.

²⁵ **Datos de identificación:** Jurisprudencia. Instancia: Primera Sala. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIII, marzo de 2006, materias: constitucional y penal, tesis 1a./J. 10/2006, página 84, con número de registro digital: 175595.

"EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY PENAL. LA GARANTÍA, CONTENIDA EN EL TERCER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 14 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, TAMBIÉN OBLIGA AL LEGISLADOR. El significado y alcance de dicha garantía constitucional no se limita a constreñir a la autoridad jurisdiccional a que se abstenga de imponer por simple analogía o por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al hecho delictivo de que se trata, sino que también obliga a la autoridad legislativa a emitir normas claras en las que se precise la conducta reprochable y la consecuencia jurídica por la comisión de un ilícito, a fin de que la pena se aplique con estricta objetividad y justicia; que no se desvíe ese fin con una actuación arbitraria del juzgador, ni



respecto de la conducta reprochable y de la consecuencia jurídica por la comisión de un ilícito; esta descripción no es otra cosa que el tipo penal, el cual debe estar claramente formulado.

98. De lo que deriva la importancia que la dogmática jurídico-penal le asigna al elemento del delito llamado tipicidad; entendido como la constatación plena del encuadramiento exacto entre los componentes de una hipótesis delictiva descrita en la ley –el tipo– y un hecho concreto acontecido y probado en el mundo fáctico. Así, la tipicidad es un presupuesto indispensable del acreditamiento del injusto penal, y constituye la base fundamental del principio de legalidad que rige, con todas sus derivaciones, como pilar de un sistema de derecho penal en un Estado democrático de derecho.

99. Con base en los lineamientos antes precisados, se colige, como se adelantó en el apartado de procedencia, que se vulneró en perjuicio de los quejosos el derecho a una tutela judicial efectiva, precisamente respecto de la aplicación fundada de la ley penal, con relación a las debidas garantías de fundamentación y motivación sobre la debida acreditación del correspondiente tipo penal de sabotaje por el que se les sentenció, en perjuicio del principio de legalidad en materia penal.

100. Conclusión de la que surge un segundo cuestionamiento:

¿Es viable revisar las consideraciones emitidas por el Tribunal Colegiado, en torno a la acreditación del delito de sabotaje, previsto en el artículo 314, fracciones I y II, del Código Penal para el Estado de Michoacán de Ocampo?

101. Respuesta que es en sentido **afirmativo**; pues aun cuando de manera aislada, el criterio asumido por el Tribunal Colegiado en relación con la acreditación del citado delito, no constituye una cuestión propiamente constitucional.²⁶

se cause un estado de incertidumbre jurídica al gobernado a quien se le aplique la norma, con el desconocimiento de la conducta que constituya el delito, así como de la duración mínima y máxima de la sanción, por falta de disposición expresa."

²⁶ "AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN. ENTRE LAS CUESTIONES DE LEGALIDAD QUE LO HACEN IMPROCEDENTE, SE ENCUENTRAN LAS REFERIDAS A LA INDEBIDA VALORACIÓN DE PRUEBAS,



Sin embargo, al estar vinculada directamente con lo establecido en el artículo 2o., apartado A, fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y con los derechos de acceso pleno a la jurisdicción del Estado y a obtener una sentencia fundada en derecho –ambos como partes integrantes del derecho a una tutela judicial efectiva, tratándose de pueblos y personas indígenas–, así como al derecho de exacta aplicación de la ley en materia penal, debe considerarse como susceptible de análisis en materia del amparo directo en revisión.

102. Si bien la función que ejerce este Alto Tribunal, no consiste, en principio, en determinar la correcta interpretación de la ley; sí lo es **cuando la interpretación de la autoridad responsable o del Tribunal Colegiado de Circuito, tiene el potencial de vulnerar la Constitución; y, por tanto, es posible encontrar una intelección que la torne compatible con ésta, por lo que la opción de una modalidad sobre otra, implica pronunciarse en el ámbito de constitucionalidad.**²⁷

103. Resultan aplicables, en términos de lo expuesto, los siguientes criterios de jurisprudencia emitidos por la Primera y Segunda Salas, de este Alto Tribunal, de rubros: "REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO. DIFERENCIAS ENTRE CUESTIONES PROPIAMENTE CONSTITUCIONALES Y SUPUESTOS DE INTER-

LA ACREDITACIÓN DE LOS ELEMENTOS DEL TIPO PENAL Y LO RELATIVO A LA INDIVIDUALIZACIÓN DE LA PENA. De la interpretación sistemática de los artículos 107, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 81, fracción II, de la Ley de Amparo vigente, deriva que el recurso de revisión es improcedente contra sentencias de amparo que no decidan sobre la constitucionalidad de una norma general o que establezcan la interpretación directa de un artículo de la Constitución Federal o de los derechos humanos establecidos en tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte, u omitan decidir al respecto; de ahí que los planteamientos o cuestionamientos de mera legalidad hacen improcedente el recurso y, por ende, debe desecharse ante la ausencia de un planteamiento genuino de constitucionalidad. Ahora bien, entre las cuestiones que pueden considerarse de mera legalidad están las argumentaciones referidas a la indebida valoración de pruebas, la acreditación de los elementos del tipo penal y la individualización de la pena; y respecto de las cuales no se advierta que el Tribunal Colegiado de Circuito hubiese realizado la interpretación directa de un precepto constitucional o un derecho humano.". Registro digital: 2011475. Instancia: Primera Sala. Décima Época. Materias: común y penal. Tesis: 1a. CXIV/2016 (10a.). Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 29, abril de 2016, Tomo II, página 1106. Tipo: aislada.

²⁷ Consideraciones similares se han sostenido al resolver los diversos amparos directos en revisión 1364/2021, 4407/2018, 7012/2016 y 3850/2012.



PRETACIÓN CONFORME, PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DE AQUEL RECURSO."²⁸ y "REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO. DENTRO DE LAS CUESTIONES PROPIAMENTE CONSTITUCIONALES MATERIA DE ESTE RECURSO SE ENCUENTRA LA INTERPRETACIÓN REALIZADA POR LA AUTORIDAD RESPONSABLE O EL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO DE LA NORMA GENERAL CUYA CONSTITUCIONALIDAD SE IMPUGNA, AL RESOLVER CUESTIONES DE LEGALIDAD."²⁹

²⁸ Tesis aislada **1a. CCCLXVIII/2013 (10a.)**, emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la Décima Época de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 2, enero de 2014, Tomo II, página 1122, con número de registro digital: 2005237, de texto: "El artículo 107, fracción IX, de la Constitución Federal, establece las bases procesales del juicio de amparo y contempla la existencia del recurso de revisión en el amparo directo, cuya procedencia se condiciona a la constatación de 'cuestiones propiamente constitucionales'. Así, para determinar cuándo se está en dichos supuestos, se han utilizado criterios positivos –que identifican su naturaleza–, así como negativos –que reconocen cuáles no lo son–; uno de estos criterios negativos consiste en identificar su opuesto, esto es, si se trata de una cuestión de legalidad, la que se define en términos generales como la atinente a determinar la debida aplicación de una ley. Sin embargo, esta distinción no es categórica, al existir casos en los cuales una cuestión de legalidad puede tornarse en una de constitucionalidad, por ejemplo, en el supuesto de la interpretación conforme. Ahora bien, de los precedentes de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, deriva una exploración progresiva para diferenciar entre una cuestión propiamente de legalidad y una que encierre una interpretación conforme, relevante para determinar la procedencia del recurso de revisión, pues sólo esta segunda interpretación permite su admisión. En ese sentido, la división de categorías de legalidad en oposición a las de constitucionalidad, en términos generales, se ha establecido de la siguiente forma: 1) se tratará de una cuestión de legalidad cuando existan varias interpretaciones de una disposición, y ninguna de ellas tenga la potencialidad de vulnerar la Constitución, por lo cual la opción de una modalidad interpretativa no puede ser materia de escrutinio constitucional, y 2) se tratará de una cuestión constitucional cuando se cuestione que la modalidad interpretativa adoptada, aunque en el ámbito de legalidad, tiene el potencial de vulnerar la Constitución, siendo posible encontrar una intelección que la torne compatible con ésta, por lo que la opción de una modalidad sobre otra implica pronunciarse sobre la constitucionalidad de la norma. Por tanto, se está frente a una cuestión de legalidad cuando se reclame que una interpretación es mejor que otra a la luz de los fines de la figura legal en cuestión o se reclame que cierta opción es la que mejor acomoda todas las normas secundarias, pues aunque comparte con aquélla la metodología de buscar la mayor conformidad con ciertos principios o fines, lo relevante es que se trata, en todo caso, de una cuestión interpretativa conforme a lo dispuesto por el legislador, pero no con lo previsto en un contenido constitucional."

²⁹ Tesis de jurisprudencia **2a./J. 55/2014 (10a.)**, emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la Décima Época de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 6, mayo de 2014, Tomo II, página 804, con número de registro digital: 2006486, de texto: "La circunstancia de que con base en el artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, este Alto Tribunal sea el máximo intérprete del Texto Fundamental, no implica que tenga alguna vinculación con la interpretación realizada por los órganos del Estado, incluidos



104. En efecto, de la sentencia recurrida se desprende que el Tribunal Colegiado, con base en el artículo 314, fracciones I y II, del Código Penal para el Estado de Michoacán, validó la acreditación del delito de sabotaje, así como la responsabilidad penal de los quejosos, a pesar de que éstos insistieron que, por el contexto político de su comunidad, ellos únicamente intentaban ejercer su *pretendido* derecho a la autodeterminación; máxime que dos de ellos eran parte del Consejo Ciudadano Indígena de Nahuatzen.

105. En ese orden de ideas, los argumentos relacionados con los derechos a la autoadscripción y a una tutela judicial efectiva, tendentes a combatir medularmente la existencia del delito, no podían ser desestimados únicamente bajo el argumento de que, al ser parte de una comunidad indígena no los dispensaba del cumplimiento de la normativa legal y constitucional, o que no existía indicio alguno que permitiera establecer que la denuncia, acusación o el juicio, tuviera como objeto mermar los derechos de la comunidad de Nahuatzen o el ejercicio de la función de los quejosos como concejales.

106. En ese orden de ideas, surge como tercer cuestionamiento a dilucidar:

¿La sentencia reclamada en el amparo directo, respeta el derecho de los quejosos a acceder plenamente a la jurisdicción del Estado?

Pregunta a la que corresponde una respuesta en sentido negativo, pues se pasó por alto tomar en cuenta el contexto sociocultural y político en que se suscitaron los hechos, del que se desprende que la intención de los quejosos era ejercer un *pretendido* derecho a la autodeterminación y autogobierno; y con ello, se generó una transgresión a la prerrogativa que como indígenas autoadsritos,

los tribunales ordinarios y los de amparo, lo cual constituye el fundamento constitucional para determinar en última instancia sobre la constitucionalidad o no de la disposición jurídica objeto de control. Así, los pronunciamientos de esta naturaleza encuentran especial sentido en la labor jurisdiccional unificadora de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, destacando al respecto, que dentro de las cuestiones propiamente constitucionales que son materia del recurso de revisión en amparo directo se encuentra la relativa a la interpretación de la autoridad responsable o del Tribunal Colegiado de Circuito de la norma general cuya constitucionalidad se impugna, ya que para determinar si ésta es o no contraria a la Constitución, es preciso que previamente se conozca el significado de dicha norma."



les correspondía acceder plenamente a la jurisdicción del Estado, omitiendo constatar también que tuvieran el sustento exigido para fundar una condena; sin advertir que con ello, se vulneraba su derecho a la tutela judicial efectiva, así como a obtener una sentencia fundada en derecho y en respeto al principio de legalidad en materia penal.

107. Esto es, el Tribunal Colegiado, además de partir desde la perspectiva intercultural planteada por los quejosos, en términos de lo establecido en la fracción VIII del artículo 2o. de la Constitución Federal, debió cumplir con el mandato de su artículo 14, relativo a la prohibición de *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*, con relación a la garantía a obtener una sentencia fundada en derecho.

108. En relación con lo anterior, aunque pudiera pensarse que sobre el particular existe cosa juzgada, al tratarse de un aspecto de mera legalidad, cuya competencia es originalmente del Tribunal Colegiado; sin embargo, lo cierto es que ese aspecto únicamente fue referenciado por dicho órgano jurisdiccional, sin que al efecto emprendiera realmente el análisis en los términos antes descritos, a pesar de su vinculación con los derechos de acceso efectivo a la justicia y autoadscripción, en la manera en que se encuentran especialmente previstos en el artículo 2o. de la Constitución Federal.

109. En efecto, es criterio de esta Primera Sala que, por regla general, la acreditación del delito es una cuestión de legalidad que escapa a la materia del recurso de revisión en amparo directo; no obstante, es necesario entender que en el caso, el tratamiento que se dio a ese aspecto por parte de los órganos facultados para su estudio en el ámbito referido, vulneró diversos derechos fundamentales de los recurrentes (entre ellos, el mandato contenido en el párrafo tercero, del artículo 14 constitucional), que incluso implicaba el despliegue de una perspectiva que se alineara con las protecciones constitucionales al efecto establecidas. Lo que no aconteció.

110. Por tanto, no puede pasarse por alto una violación de esa magnitud, pues soslayarla implicaría volver a hacer nugatorios los derechos que los quejosos y recurrentes estimaron vulnerados desde la consecución del proceso



penal. Lo que además es incompatible con la encomienda constitucional que tiene este Alto Tribunal, como garante de derechos humanos.

111. En ese orden de ideas, a juicio de esta Primera Sala, se pone de manifiesto que si el Tribunal Colegiado hubiera analizado el asunto, conforme al mandato de la fracción VIII del artículo 2o., y a la prohibición de aplicación analógica o por mayoría de razón de la ley penal, que se establece en el párrafo tercero del artículo 14, ambos de la Constitución Federal, hubiera advertido que el propósito de los quejosos al desplegar la conducta que se les atribuyó –con independencia de lo antijurídico o no de sus resultados–, se alineaba única y exclusivamente con lo que ellos percibían como su derecho a la libre determinación; no así, con algún otro propósito particular.

112. Esto es, en la resolución que constituye el acto reclamado en amparo directo, dictada por la Quinta Sala Penal del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Michoacán, en el toca de apelación penal *******, se analizó como hecho fáctico, que aproximadamente a las dieciocho horas con cuarenta minutos, del día primero de noviembre de dos mil dieciocho, en el Municipio de Nahuatzen, en el Estado de Michoacán, un grupo de personas *"entre 60 y 70, irrumpieron en el inmueble identificado como del DIF Municipal de Nahuatzen y con violencia dañaron las instalaciones en las que despachaban diversas oficinas públicas pertenecientes al Ayuntamiento, pues rompieron ventanas, forzaron chapas, y además sustrajeron documentos y computadoras, relativos a esas funciones; también entorpecieron los servicios, toda vez que esas oficinas dejaron de funcionar en el lugar, suspendiendo por ello al menos temporalmente el servicio; a más de que, como lo dijo el Juez, la sustracción de bienes muebles, tales como despensas, andaderas, bastones, muletas, necesariamente fue impedimento para que cumplieran con algunas de sus tareas, específicamente de apoyo a la población a través del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia, pues tales bienes se dirigen a personas con necesidades relativas."*

113. Hechos con los que, sobre la base de las pruebas que se desahogaron en audiencia de juicio oral, se tuvo por acreditado el delito de sabotaje, previsto y sancionado en el artículo 314, fracciones II y III, del Código Penal del Estado de Michoacán de Ocampo, así como la plena responsabilidad penal de los ahora quejosos y recurrentes en su comisión, bajo el argumento de que el agente del



Ministerio Público, probó que en las referencias temporales y espaciales reseñadas, portando armas de fuego largas de color negro, lideraron a un grupo de sesenta a setenta personas que portaban palos y otros objetos, e ingresaron a las instalaciones del DIF Municipal de Nahuatzen, donde el Ayuntamiento despachaba a la sociedad, y procedieron a intimidar y amagar a los servidores públicos que se encontraban en el interior, llevándose despensas y otros objetos destinados a programas sociales, así como equipo de cómputo, los subieron a vehículos que se encontraban afuera, en los que se realizaban diversos servicios del Ayuntamiento, y se retiraron del lugar. Conducta con la que se perjudicó la capacidad de las instituciones gubernamentales del Estado; concretamente, del citado Ayuntamiento.

114. Artículo y porciones normativas señaladas, que son del siguiente tenor literal:

"Artículo 314. Sabotaje

"Se impondrá de cinco a doce años de prisión y suspensión de derechos políticos hasta por doce años, a quien, con el fin de trastornar la vida económica, política, social, turística o cultural del Estado o para perjudicar la capacidad de las instituciones gubernamentales:

"...

"II. Dañe o destruya centros de producción o distribución de bienes básicos o instalaciones de servicios públicos:

"III. Entorpezca los servicios públicos."³⁰

115. En ese orden de ideas, se aprecia que la descripción legal, en la hipótesis de concreción que se le aplicó a los quejosos y recurrentes, se conforma por los siguientes elementos de naturaleza objetiva, normativa y subjetiva:

• Elementos objetivos:

³⁰ Énfasis añadido respecto de la hipótesis de concreción atribuida a los quejosos.



a) Conducta: De acción, relativa a perjudicar la capacidad de las instituciones gubernamentales del Estado de Michoacán, a través de daños o destrucción de centros de distribución de bienes básicos o instalaciones de servicios públicos, o el entorpecimiento de los servicios públicos.

b) Resultado: Material, consistente en los daños o destrucción a los centros de distribución de bienes básicos o instalaciones de servicios públicos; y el entorpecimiento de servicios públicos.

c) Sujeto activo: Indiferente, puede ser cualquier persona, ya que la norma no exige calidad específica alguna para el mismo.

d) Sujeto pasivo: Le corresponde ese carácter a las instituciones del Estado de Michoacán; concretamente, su Ayuntamiento de Nahuatzen.

e) Bien jurídico tutelado: La seguridad de las instituciones del Estado de Michoacán.

f) Objeto material: Los centros de distribución de bienes básicos, las instalaciones de servicios públicos y los propios servicios públicos, como parte de las instituciones del Estado de Michoacán, por ser propiamente los que resienten los correspondientes daños, destrucción o entorpecimiento.

g) Medios de comisión: La norma exige que el perjuicio a la capacidad de las instituciones gubernamentales del Estado de Michoacán, se realice a través de daños o destrucción a los centros de distribución de bienes básicos o instalaciones de servicios públicos, o el entorpecimiento de los servicios públicos.

h) Circunstancias: La norma no exige circunstancias temporales, ni de modo u ocasión; pero sí de lugar, pues los daños o destrucción, los deben resentir centros de distribución de bienes básicos; mientras que el entorpecimiento, debe ser respecto de instalaciones de servicios públicos.

• **Elementos subjetivos:**

a) Genérico: La naturaleza del delito de Sabotaje es eminentemente dolosa, porque el precepto en estudio no admite expresamente la forma de comisión



culposa, en los términos que lo requiere el artículo 21 del propio Código Penal del Estado de Michoacán de Ocampo.³¹

b) Específico: La norma requiere que el daño o destrucción de los centros de distribución de bienes básicos o instalaciones de servicios públicos y el entorpecimiento de los servicios públicos, tengan como finalidad el perjudicar la capacidad de las instituciones gubernamentales del Estado de Michoacán.

• **Elementos normativos de valoración:**

a) Cultural: El concepto "perjudicar", que de acuerdo con el Diccionario de la Real Academia Española, se le conceptualiza como "*1. tr. Ocasionar daño o menoscabo material o moral. U. t. c. prnl*".³²

116. En relación con el propósito particular que guía la acción del sujeto activo, relativo a que el daño o destrucción de los centros de distribución de bienes básicos o instalaciones de servicios públicos y el entorpecimiento de los servicios públicos, tenga como finalidad el perjudicar la capacidad de las instituciones gubernamentales del Estado de Michoacán, cabe destacar que, con independencia de su naturaleza subjetiva específica, constituye un elemento integral del tipo penal de sabotaje; y, por tanto, su inacreditación implica la exclusión del delito, en términos de la fracción II del artículo 27 del Código Penal del Estado de Michoacán de Ocampo.³³

117. Y respecto de dicho elemento, la autoridad responsable compartió el señalamiento sostenido en la primera instancia, en el sentido que:

³¹ "**Artículo 21.** Principio de incriminación cerrada para la punibilidad de los delitos culposos.

"Las acciones y omisiones culposas sólo serán punibles en los casos expresamente determinados por la ley."

³² Ídem.

³³ "**Artículo 27.** Causas de exclusión del delito

"El delito se excluye cuando:

"...

"II. Falte alguno de los elementos del tipo penal; ..."



"se perjudica la capacidad de la institución gubernamental –Ayuntamiento de Nahuatzen– porque independientemente de que –como dice la defensa– pueden funcionar en otra parte, y el horario en que ocurrió el hecho no fuera de aquellos de atención al público así como que no llegó ningún regidor a la sesión que se tenía programada, a más de que no es ese un servicio –lo que no se comparte, porque por el contrario es una de las obligaciones del Ayuntamiento, reunirse para delinear las acciones del gobierno, entre otras; no obstante ese evento trastornó la debida función, entorpeciéndola en consecuencia.—Lo que se advierte además en el contexto del conflicto existente entre el Ayuntamiento y el Concejo, por la división del ejercicio del gobierno; lo que sin embargo, no autoriza a ejercer actos violentos, como los ocurridos, independientemente de la disidencia en cuanto al derecho o no del formal asentamiento físico del ente municipal en la cabecera de ese Municipio y la disposición de los bienes públicos, toda vez que tal disputa debe dilucidarse por vía de la ley, ante las autoridades competentes."

118. Consideraciones que fueron calificadas de legales por el Tribunal Colegiado, quien determinó que se encontraba acreditado el hecho que la ley señalaba como delito de sabotaje, con los medios de prueba desahogados en la audiencia de juicio; especialmente con los testimonios de los deponentes presenciales de cargo, corroborados con lo manifestado por el perito en criminalística y el policía de investigación.

119. Determinación que resulta desacertada, porque en realidad no está acreditado, más allá de toda duda razonable, que la conducta desplegada por los quejosos tuviera como finalidad específica el perjudicar la capacidad de las instituciones gubernamentales del Estado de Michoacán.

120. Ello, porque para tener por acreditado ese elemento del delito, no es suficiente la existencia objetiva de los daños o destrucción de los centros de distribución de bienes básicos o de instalaciones de servicios públicos y el entorpecimiento de los servicios públicos; porque ello corresponde a un elemento diverso del que se analiza, como lo es el resultado material del ilícito.

121. Esto es, aunque con la conducta de los quejosos, finalmente se haya perjudicado la capacidad de las instituciones gubernamentales del Estado de



Michoacán; ello, para los efectos de la exacta aplicación de ley penal al caso concreto, no justifica debidamente la existencia del delito de sabotaje, en los términos que el legislador estatal lo requirió; porque para tales efectos, era indispensable que se acreditara perfectamente que su acción tenía precisamente ese propósito particular. Lo que en la especie no sucedió.

122. A fin de sustentar lo anterior, es necesario precisar los medios de prueba que se tomaron en cuenta para tener por actualizado el delito:

"Pruebas de cargo

"CD (1)

"2019-07-10 15.26.31.013

"Testigo

"*****

"Ministerio Público interrogatorio.

"... señora ***** ... ya nos manifestó que actualmente es presidenta del DIF, Municipal de Nahuatzen ¿desde cuándo desempeña este cargo? desde el día 04 de septiembre de 2018 ... ¿Cómo obtuvo usted ese cargo? Yo obtuve ese cargo porque mi pareja sentimental era el presidente municipal del Municipio ***** . ¿A qué se refiere con que era el presidente del Municipio? Mi esposo fue asesinado el pasado 23 de abril del presente año. ¿Cómo fue que su esposo obtuvo el cargo de presidente municipal? mi esposo obtuvo el cargo de presidente municipal, porque fue constitucionalmente electo el 2 de julio de 2018 ... usted señala que su expareja fue electo en el 2018, ¿para qué periodo fue designado como presidente municipal? 2018-2021 ...

" Señora ***** , ¿en qué fecha se hace entrega del Ayuntamiento? La toma de protesta fue el primero de septiembre de 2018 ... señora ***** , ¿dónde desempeñaba usted sus funciones? En las instalaciones del DIF Municipal, de Nahuatzen en la avenida Michoacán colonia el Durazno sin número.



"Nos puede mencionar de manera sintética ¿cuál es el motivo por el que se encuentra en esta audiencia? Por los hechos suscitados el primero de noviembre de 2018, de los cuales fui víctima y testigo. ¿en dónde ocurrieron estos hechos? en las instalaciones del DIF Municipal de Nahuatzen. ¿recuerda la hora? Más o menos entre las 18:30 y 19:00 horas. ¿En qué consistieron esos hechos? Los hechos consistieron en un sabotaje realizado a personas que laboramos en el Ayuntamiento Municipal. ¿por parte de qué personas se llevó este sabotaje? Del nombrado concejo ciudadano indígena del Municipio.

"¿Sabe quién integra el concejo ciudadano? Se integra por ***** sin recordar apellido, *****; está formado oficialmente por 10 personas, pero tienen más integrantes, aproximadamente unas 30 a 40 personas.

"¿Señora ***** sabe cuántas personas conforman el Municipio de Nahuatzen? aproximadamente 6500. ¿Dónde desempeñaba el cargo su expareja *****? Ahí en las instalaciones del DIF municipal, y trabajaba de manera alterna en todo el Ayuntamiento. ¿por qué motivo trabajaban en esas instalaciones? Porque el Palacio Municipal estaba tomado por el consejo ciudadano, por lo que no lo podían ocupar, y nosotros fuimos respetuosos y no desalojamos ni mucho menos, hasta que hubiera un acuerdo; por lo que buscaron unas instalaciones alternas para trabajar ...

"¿Usted sabe de qué forma el consejo ciudadano tuvo posesión de las instalaciones del Ayuntamiento? Desde 2015, ellos desalojaron a la administración anterior a nosotros de la misma forma y es como obtienen el inmueble. ¿A qué se refiere de la misma forma? Sí con el mismo sabotaje ... con las mismas prácticas ...

"¿Señora ***** nos puede especificar cuáles son las funciones del concejo ciudadano? Las desconozco. ¿señora ***** como es que se conforma este concejo? Dicen que se conformó a través de una asamblea de la población, mediante la cual eligieron a una autoridad que se rigiera por usos y costumbres; ¿tiene reconocimiento este concejo a nivel del Municipio? Ahorita está en espera de resolver la situación sobre el reconocimiento de este concejo a nivel del Municipio.



"En relación a las personas que integran el Concejo, son alrededor de 10 personas y 30 más están afiliadas ¿existen otras personas del Municipio que apoyen al concejo? No. ¿Quién representa al Municipio de Nahuatzen? El Ayuntamiento electo constitucionalmente.

"Defensa contra interrogatorio.

"¿Usted refirió que trabaja en el Ayuntamiento cierto? Así es. ¿Conoce las funciones de casi todas las personas de cargos? ... ¿conoce toda la estructura orgánica del Ayuntamiento? Sí conozco la estructura. ¿Usted está enterada de las publicaciones que hace el Ayuntamiento a la comunidad? No estoy enterada sobre las publicaciones informativas que hace el Ayuntamiento a la comunidad, se hacían inventos como para arranques de obra o cuestiones oficiales, pero para dar información a la comunidad únicamente la población es la que hace sus reuniones o asambleas. ¿hay una página y redes sociales donde se publican las actividades e información para trámites en específico con relación del Ayuntamiento? ¿Tiene información de un juicio político? Desconozco.

"¿Alguna información que haya sido vinculada al Ayuntamiento por parte del INE? Si se refiere a la consulta que hubo, si la población quería determinarse por usos y costumbres o por partidos políticos, sí tengo conocimiento porque participé en dicha consulta donde fue votado que la cabecera se regirá por partidos políticos y no por usos y costumbres, ¿usted mencionó que el concejo ciudadano es un grupo de 10 personas y hasta 30 con las que se conforma y que se constituyó en una asamblea cierto? Así es. ¿Si sabe que esta asamblea se constituyó para desconocer al Ayuntamiento del periodo 2012-2015? No sé en qué fecha se realizó ...

"¿Sabe la diferencia entre Municipio y Ayuntamiento? El Ayuntamiento está constitucionalmente elegido por el Municipio y brinda el servicio para todo el Municipio; y, el Municipio es la cabecera y sus comunidades; ¿sabe cómo se conforma el Municipio? la cabecera municipal y 6 comunidades y 2 tenencias; la cabecera municipal Nahuatzen? Así es.

"¿El concejo ciudadano indígena, está en la cabecera municipal de Nahuatzen? En la cabecera municipal. ¿el palacio municipal es propiedad del



Ayuntamiento? es patrimonio del Ayuntamiento, de los Municipios, la cabecera de los Municipios no la eligen las personas, sino ya viene estipulado en la Ley Orgánica. ¿Qué tipo de asuntos despacha? No sé. ¿Por qué despacha el concejo ciudadano en Nahuatzen? Ya le dije que en el palacio municipal. ¿sabe usted si maneja algún recurso financiero? No sé. ¿Sabe si el concejo ciudadano fue constituido a través de una consulta ciudadana en Nahuatzen? Hace muchos años sí, pero ya hubo otra consulta donde la gente eligió regirse por partidos políticos y no por usos y costumbres ...

"¿en cuál de las comunidades despacha el Ayuntamiento? En ninguna, está trabajando en la cabecera. ¿Desde cuándo? Aproximadamente hace como un mes el Ayuntamiento está trabajando en la cabecera, y ¿dónde despachaba anteriormente? lo hacía en la comunidad de San Isidro. ¿Sabe por qué se despachaba ahí? por cuestión de seguridad, el Cabildo así lo determinó. ¿Cómo llegaron a esa resolución el Cabildo? no tengo acceso yo a las sesiones del Cabildo, yo no soy parte del Cabildo, mi trabajo es de honorario y de labor social en el Ayuntamiento, no recibo sueldo. ¿no tiene interés en el asunto? tengo interés en este asunto dado que fui víctima de una violencia y de un sabotaje. ¿Si ha sido investigada en una causa? Yo acudí por mi propia voluntad a denunciar los hechos. ¿Quién despacha actualmente en el Ayuntamiento? Una presidenta sustituta.

"Preguntas realizadas por el imputado

"*****

"Dígame usted si de las pasadas elecciones para elección de presidente (sic) de la República diputados locales y federales ¿sabe si hubo elección en la cabecera de Nahuatzen? Claro, que voy a responderte, porque tú sabes perfectamente por qué no hubo elecciones en la cabecera, dado que 2 días anteriores a la elección fuimos baleados afuera de las instalaciones del IEM, cuando se estaban entregando las boletas y por esa cuestión crítica de seguridad el IEM determinó que no se instalen las casillas, dada la violencia que usaron de fuera con gente que contrataron. ¿Entonces la cabecera de Nahuatzen, no votó? Ya le dije que no.



"Ministerio Público

"Repreguntas

"¿La elección de 2018 fue declarada ilegal? se llevó a cabo la votación electoral en 5 comunidades. Para que se declare de legal una elección municipal debe cubrirse un requisito de mayoría, se exige el 25 % de la población que ya se tiene registrada de otras elecciones como votantes. ¿En este caso se cumplió con esa mayoría? Sí. ¿Las personas habitantes de la cabecera municipal no tuvieron la posibilidad de votar en las otras comunidades? No se les permitió, si se le hubiera permitido habiéramos doblado la votación.'

"CD (3)

"2019-09-13 13.17.59.42.318

"Testigo

"*****.

"... ¿Sabe el motivo por el cual fue convocado a la audiencia? es como testigo... sobre algún hecho o declaración ... en su momento me invitaron a relatar los hechos sucedidos en el DIF de Nahuatzen, ocurrieron el primero de noviembre de 2018.

"¿Usted como tuvo conocimiento de estos hechos? Yo fui a llevar una solicitud al finado presidente por ahí estuve un poco esperando, posteriormente casi iba de salida, cuando a escasos 30 o 40 metros me di cuenta de los hechos. ¿A qué hora aproximadamente ocurrieron estos hechos? entre 6:20 de la tarde.

"Cuando dice que ya estaba retirándose ¿qué fue lo que usted observó? cuando ya estaba retirándome yo escuché algunos gritos, no estaba de frente, yo también por mi seguridad, me dirigí hacia el libramiento ahí me percaté que era un grupo de 60 a 70 personas.

"¿a qué distancia estaba? de 30 o 40 metros. ¿A qué hora aproximadamente fue que ocurrió este hecho? entre 6:20 pm. Cuando dice que ya estaba retirán-



dose ¿qué fue lo que usted observó? Yo escuché, algunos gritos yo de hecho no estaba de frente, por mi seguridad me tuve que dirigir hacia el libramiento, de ahí me percaté que era un grupo de entre 60 a 70 personas que se dirigían hacia a las instalaciones del DIF.

"¿A qué instalaciones del DIF se refiere? Las instalaciones del DIF Municipal que están ubicadas en calle Michoacán Municipio de Nahuatzen ¿Qué estaban haciendo estas personas? Se dirigían a esas instalaciones ¿A qué instalaciones? A las del DIF.

"¿Ellos lograron llegar a las instalaciones del DIF? Yo nada más sí recuerdo cuando llegaron, más después por el miedo ... traté de retirarme un poquito más. ¿Pudo identificar a alguien? Tal vez a muchos, pero en su momento de pronto se le borra la imagen de todo, a la mejor podríamos decir que dentro de los que nos conocemos los puedo identificar, pero en una revuelta es muy difícil.

"¿Nos puede proporcionar algunos nombres de las personas que dice pudo identificar? Yo nada más conocí a la persona aquí presente ***** , posteriormente pues también me tuve que esconder un poco porque también corría riesgo ... puede explicar un poco ¿el por qué corría usted riesgo? Porque en muchas ocasiones han tenido diferencias en algunos movimientos, tal vez creo para mejorar la calidad de vida de Nahuatzen y lograr la estabilidad social.

"¿Qué tipo de controversias se han suscitado? en una ocasión estaba también conteniendo con un compañero que está aquí para ocupar un lugar, tal vez su buena voluntad de persona y participación; ahí quiero recalcar que como persona tuve vínculo de plática directa, me refiero a ***** , tenían una iniciativa dentro del concejo, comenzamos como buenos compañeros, respecto de la persona que menciono yo traté directamente nunca de agresiones ... A la mejor quienes se nos salen de control en ocasiones son gente que vienen de atrás ... porque los que vamos en ocasiones un poquito con más claridad tratamos de que haya un poco de paz y tranquilidad.

"¿Qué podemos entender por el concejo? El concejo se determinó por algunas personas, posteriormente se incluyeron más y de ahí estuvieron tratando de componer las cosas políticas muchas veces se requiere tranquilidad y seguridad



no nada más para mi sino para todo el pueblo. ¿Cómo es que se conoce al concejo? Tengo entendido que es el Concejo indígena de Nahuatzen. ¿Quiénes integran este Concejo? Desconozco. ¿quiénes son las personas que lideran ese concejo? anteriormente era todo el pueblo.

"En relación a los hechos que vino a relatar de 2018 ¿quiénes eran los que lideraban el concejo? Desconozco todos los nombres ... ¿Nos puede dar referencia de algunas personas que estaban en ese momento primero de noviembre de dos mil dieciocho, a cargo del concejo? Aún seguía el señor ***** ... son los que podría dar el nombre los demás no recuerdo.

"¿Usted refiere que para el primero de noviembre estaba delimitado con esos intereses? ¿Por qué motivo? porque no pudimos llegar a acuerdos entre grupos. ¿Señor ***** de las personas que están en esta Sala usted identifica a otras personas como partes del concejo? No. Volvamos al primero de noviembre de dos mil dieciocho, refiere usted un aproximado de 60 personas ¿qué hicieron estas personas? Le digo que ingresaron a las instalaciones del DIF Municipal, desconozco que pudieran haber agarrado porque yo no llevaba el control del inventario que tenían ahí.

"Señor ***** usted dice que no tenía una contabilidad de los objetos que se encontraban en el DIF, sin embargo ¿usted tuvo conocimiento de que se extrajera algunos objetos? De lo que yo miré de la parte visible de la calle, se sustrajeron algunas despensas desconozco monto y cantidad. ¿Observó hacia dónde las llevaron? Nada más la cargaron a un camión, desconozco la dirección.

"¿Nos puede describir el camión? Un camión de volteo blanco que se utiliza para servicios de basura y algunas otras recolecciones. ¿En dónde se realiza este servicio? En Nahuatzen. ¿Señor ***** de dónde es usted? De Nahuatzen. ¿Ha radicado toda su vida en Nahuatzen? No. ¿A qué se dedica usted? Soy carpintero y actualmente maestro en una escuela. La escuela ¿dónde se encuentra? En Nahuatzen ¿cuánto tiempo tiene trabajando en esta escuela? Cerca de 9 años y meses.

"Señor ***** , usted nos ha señalado que tiene conocimiento del concejo, aproximadamente ¿cuántas personas se encuentran a favor del concejo?



Desconozco. ¿Usted sabe cuántas personas componen el Municipio de Nahuatzen? Actualmente desconozco. ¿Quién integra al Municipio? Algunas comunidades. ¿Sabe cuántas comunidades? La mojonera, la colonia Emiliano Zapata, San Isidro, Celina, Yurícuaro y no sé si entren dentro otras ...

"¿Señor José Luis usted nos estableció que en un principio tenía intereses afines con el concejo? Intereses directos no, sólo en seguridad y estabilidad para el Municipio. Señala que no se consiguieron algunos acuerdos, ¿cuáles fueron los que no se consiguió? Para el cambio del concejo del barrio ¿Señor ***** como es la relación entre el concejo indígena con los integrantes del Ayuntamiento? Desconozco no soy parte del Ayuntamiento.

"¿Usted tiene conocimiento de otras problemáticas que se hayan suscitado? No. Señor ***** usted refiere que estos hechos ocurrieron en las oficinas del DIF. ¿nos puede decir qué personas estaban en esas instalaciones? Yo directamente nada más con la persona del licenciado ***** , nada más con él estuve, desconozco si hubo otras gentes dentro de otras oficinas.

"¿Qué instalaciones estaban en el DIF Municipal? Existían varias dentro del Ayuntamiento que las componen. Usted tiene conocimiento ¿por qué se estaba despachando en el DIF algunos miembros del Ayuntamiento? Desconozco. ¿Señor ***** , usted como habitante de la comunidad de Nahuatzen tuvo conocimiento posteriormente de todo lo que ocurrió dentro de las instalaciones del DIF? No me consta. ¿tuvo conocimiento de ello, de lo que pasó en el DIF otras anomalías? no.

"Defensa:

"Señor ***** , hace un momento usted refirió que existe un Concejo Indígena en Nahuatzen, ¿sabe usted si ese concejo se constituyó legalmente? ¿Se hicieron los procedimientos tal vez en las instancias correspondientes? no puedo dar el dato preciso porque ya no andaba yo, hasta donde sé parece que sí existía un antecedente de la Constitución en unas instancias.

"Recuerda alguna instancia correspondiente a la que usted menciona ¿a qué instancia se refiere, si la puede recordar? hasta donde tengo entendido



parece que fue una resolución del Tribunal algo así, no sé más, en ocasiones ya no se mezcla uno directamente con la información, yo no estaba involucrado en actividades del concejo. ¿Sabe si ese concejo gobierna en la cabecera municipal de Nahuatzen? tal vez si existe una casa comunal. ¿Usted hace un rato refirió que usted fue parte del concejo por algunos problemas políticos ... cuál es la finalidad de crear ese Concejo Ciudadano Indígena de Nahuatzen? Antes de dar respuesta fue diferencia de ideas, por eso me salí del concejo, la intención de conformar un concejo fue por seguridad de Nahuatzen. ¿A qué seguridad se refiere? A la seguridad de toda la población de Nahuatzen.

"¿Qué pasaba con toda la población de Nahuatzen antes de que se creara el concejo? surgió por diferentes situaciones que se vivían en el momento tal vez por temor o la inseguridad fue esa la razón principal. ¿señor sabe usted si en la población de Nahuatzen se encuentra una oficina de la policía Michoacán? Oficina directa no. ¿Algún otro tipo de oficina de la policía Michoacán? La que está nada más, que está frente al portal la que conocemos como presidencia. ¿Usted al ver estos hechos los informó a la policía? No.

"Usted cuando refiere que se iba retirando y que vio a personas que llegaban ¿vio a algún trabajador que estuviera afuera de las oficinas del DIF?. No me consta si había más personas dentro del DIF, yo nada más con la persona que iba. A fuera de las oficinas del DIF. ¿vio a algún trabajador? pudieran ser trabajadores dentro de los de nómina, o tal vez no, pero había unos 4 o 5 fuera, no me consta si están en nómina para ser empleados del Ayuntamiento ... Cuando usted se retiró de las oficinas del DIF ¿se quedó en las oficinas el señor *****? No ... en las oficinas porque estaban afuera de las oficinas, entre la puerta del DIF. Un espacio de 10 metros hacia adentro.

"Este concejo que usted refiere ¿ejerce alguna forma de gobierno en la cabecera municipal de Nahuatzen? La autonomía. ¿A qué se refiere con la autonomía? es un gobierno diferente. ¿Ese gobierno diferente es en cuanto usos y costumbres? Claro. ¿usted refiere conocer al señor *****? Cierto. ¿como ciudadano? sí. ¿Usted refirió que ***** pertenece al concejo ciudadano, ¿cierto? Pertenece, desconozco si lo habían cambiado posteriormente. Usted refirió cuando usted perteneció al consejo ¿que el consejo era todo el pueblo cierto? eran la mayoría, sólo unas dos familias no, pero en la mayoría sí.



"¿En la cabecera municipal de Nahuatzen no se eligen autoridades por votos a partidos políticos eso es cierto? anteriormente sí, en las elecciones pasadas no hubo en Nahuatzen ¿se eligen autoridades por usos y costumbres cierto? ...de unos cuatro años cinco para acá, se comenzó con el concejo, esa es la autoridad por usos y costumbres. Señor ***** , en la cabecera municipal de Nahuatzen ¿la ciudadanía sabe que la autoridad es el consejo indígena de Nahuatzen? La ciudadanía sabemos que hay dos autoridades, cada quien en ocasiones determina su autoridad, tenemos entendido de las dos autoridades. ¿En específico, en la cabecera municipal es el concejo la autoridad? Un tiempo estuvo, ahorita ya son dos autoridades, no sabemos realmente cuál sea la autoridad verdadera.

"Repreguntas M.P.

"¿Por qué razón cuando vio estos hechos ocurridos del primero de noviembre no avisó a la policía señor *****? Porque directamente no fui agredido ... Mencionó a una persona que pertenece al concejo de nombre ***** ¿puede señalarlo con su mano por favor? en la sala presente a mano derecha del testigo.

"Señor ***** usted indicó que hay dos autoridades en Nahuatzen ¿qué autoridades son? es el concejo y el Ayuntamiento. ¿qué personas de manera general representa el Ayuntamiento de Nahuatzen? A la autoridad que dice que es constituida. ¿Cómo es elegido el Ayuntamiento de Nahuatzen? El Ayuntamiento es elegido a través de voto, ¿usted sabe cuándo se eligió ese Ayuntamiento? No hubo votaciones en Nahuatzen, fue elegido fuera de las comunidades menos Arantepacua, que no entra ahí porque no hubo votaciones. ¿El resto de las comunidades integran el resto del Municipio? Sí.

"¿Sabe por qué no hubo votación en Nahuatzen? porque no hubo instalación de casillas, por los medios de comunicación sabe que se quemaron las boletas, ¿no sabe directamente quién lo hizo? No. ¿lo supo mediante los medios locales, redes sociales, Facebook? ¿En esos medios de comunicación se informaban quiénes había quemado esas boletas? Directamente no se quién quemó esas boletas.



"Asesor jurídico

"¿Sr ***** , usted reconocía al presidente municipal como autoridad? Para unos documentos oficiales que requería si, ¿de qué se trataba la entrevista con él? Era para una solicitud, más que nada de un hijo que tiene, que carecía de beca, trataba de pedir una beca. ¿El Ayuntamiento otorgaba ese tipo de servicios? Las tramitaba, pero era el Ayuntamiento quien hacía las gestiones. ¿En qué fecha fue miembro del concejo? Aproximadamente cuando se inició cinco años. ¿Quiere decir que en la fecha del primero de noviembre ya no era miembro? ya tenía algunos años que ya no pertenecía al concejo. ¿Usted respondió a preguntas de la defensa si era el concejo la autoridad en Nahuatzen? usted respondió tal vez sí, ¿que lo hizo dudar? Porque existen dos autoridades en Nahuatzen".

"Defensa-recontrainterrogatorio.

"Señor ***** ... al no haber elecciones en la cabecera de Nahuatzen, ¿quién es la autoridad en la cabecera de Nahuatzen? hasta esas fechas seguía el concejo.'

"CD (3) 2019-09-24 11.35.48.496

"*****.

"Ministerio Público:

"Interrogatorio

"... Señor ***** usted acaba de decir que se dedica a ser intendente, ¿tiene otro cargo? Estoy de oficial mayor del Ayuntamiento de Nahuatzen, desde hace aproximadamente un año, desde el primero de septiembre de dos mil dieciocho. Señor ***** refiere que es oficial mayor ¿nos puede decir en qué periodo está desempeñando su cargo? 2018-2021. ¿Cuenta con un horario? Es de 9 a 3 de la tarde, a veces no tengo horario, porque a veces hay reuniones de Cabildo.



"¿Usted tiene su domicilio en Nahuatzen? Sí. ¿Desde cuándo? toda la vida ¿Cuáles son sus funciones en cuanto oficial mayor? área operativa de las comunidades, de los trabajadores, necesidades en las comunidades, o de las cabeceras. ¿Señor ***** sabe el motivo por el cual fue citado? por los hechos que sucedieron el primero de noviembre de dos mil dieciocho, ¿Qué fue lo que ocurrió el uno de noviembre de 2018? las agresiones que se vivieron en las instalaciones del DIF. Municipal. ¿Quién recibió esas agresiones? el personal del Ayuntamiento.

"¿Usted sabe el motivo por el cual el personal del Ayuntamiento se encontraba en las instalaciones del DIF? Porque no había condiciones para despachar en el Ayuntamiento por la problemática que se ha vivido de las dos partes, del concejo y del Ayuntamiento se buscaron esas oficinas alternas para despachar ahí.

"¿Cómo se integra el Ayuntamiento? Un presidente municipal, un síndico, un cuerpo de regidores y diferentes direcciones. ¿Dónde está ubicado el DIF? colonia el durazno, el barrio primero de Nahuatzen Michoacán. ¿Usted refiere de unos hechos relacionados con agresiones ¿recuerda a qué hora ocurrió esto? Alrededor de 6:30 a 7:00 de la tarde más o menos.

"Para el desempeño de las funciones del Ayuntamiento, ¿cómo fueron designados? se hacen propuestas internas, y de ahí se designan puestos de confianza de elección ¿hubo una elección? Sí, por el IEM, de Michoacán. ¿Usted por qué tuvo conocimiento del hecho? porque asistimos a esa hora, porque iba a haber reunión de Cabildo y estábamos en la oficina de la oficialía al fondo, cuando escuché ruidos en el patio, y salí al patio y había compañeros que comentaban que estaba pasando ...

"¿qué tipo de ruido se escuchó? Mucha gente, nada más, que comentaban que iban a caer los del consejo a las instalaciones alternas del Ayuntamiento. ¿qué es el concejo? es una autoridad que se hace llamar por usos y costumbres, y está integrado por ***** no sé el apellido.

"¿Dice que dijeron que iban a caer los del concejo, quién le comentó eso? los mismos compañeros que estaban en el patio, estaban argumentando; ya después cada uno se dirigió a las oficinas y fue lo que pasó; yo me dirigí a mi oficina. ¿Identificó a las personas que ingresaron a su oficina? sólo identifiqué a



algunos, nada más, a ***** ¿Por qué lo identifica? Lo identifiqué porque entró, en ese momento, ahí a la oficina, ¿por qué lo identifica? porque somos del mismo pueblo.

"¿Aproximadamente cuánto tiempo lleva de conocerlo? lo conozco de toda la vida ... ¿En ese momento usted pudo apreciar cuántas personas ajenas se encontraban en las instalaciones del DIF? Pues había más o menos unas 150 personas ... ¿Sabe por qué el Ayuntamiento no contaba con recursos suficientes? Por el mismo problema que se vivió del concejo y del Ayuntamiento. ¿Este problema cuánto tiene? Alrededor de unos cuatro años.

"Nos puede decir en forma más clara ¿en qué consiste ese problema? La mala función de los mismos partidos, se decidió el pueblo levantarse y se sacó de la misma comunidad al presidente que estaba en ese tiempo ... la misma gente se organizó de una manera, no querían a ese presidente, se juntaron los barrios y la gente estuvo apoyando bastante, únicamente que aquí lo que pasó es que se volvió como los partidos tradicionalistas se beneficiaban entre ellos mismos y la misma comunidad quedaba en un rezago total.

"Esto llevó nuevamente a formar los partidos políticos nosotros teníamos una organización de nuestro barrio no pertenecemos a ningún partido político, nosotros apoyamos como un proyecto nada más al presidente ***** y ahí surgió eso. ¿En algún momento de Nahuatzen se dejaron de hacer elecciones para los partidos políticos? se realizaron, pero en diferentes comunidades, me refiero a las que hubo ahora del licenciado ***** . ¿En qué fecha fueron? 2018. ¿porque no se realizaron en la cabecera municipal? Porque había una inconformidad en el pueblo de que no querían partidos políticos, era una división entre el pueblo y ellos, por eso no se permitió las elecciones en la cabecera, las elecciones se impidieron porque había gente que estaba en contra de partidos políticos y, gente a favor del concejo, era una división y no llegaron a un acuerdo, las elecciones se hicieron en las diferentes comunidades.

"¿Qué pasó con las que personas que fueron elegidas en el Ayuntamiento? Hicieron las elecciones en las diferentes comunidades, ahí fue donde se llevó a cabo la votación; las elecciones las dirige el IEM. Actualmente ¿quién gobierna el Municipio de Nahuatzen? Ahorita está la presidente ***** , quien es la presidenta por parte del Ayuntamiento.



"¿Cuánto tiempo duraron las agresiones en las instalaciones del DIF? Alrededor de una hora más o menos.

"Posterior de los hechos, ¿qué pasó con la función del Ayuntamiento? El Ayuntamiento se trasladó a unas oficinas alternas en la comunidad de San Isidro, en la jefatura de tenencia de la comunidad, ahí fue donde prestaron las instalaciones para formar unas instalaciones alternas para el funcionamiento del Ayuntamiento. ¿cómo es que llegaron a esa determinación? por el mismo problema que se suscitó en esa fecha ¿quién determinó ese cambio? el presidente municipal. ¿cuál fue la finalidad del cambio? Tratar de evitar ese tipo de enfrentamientos.

"¿El traslado de las oficinas a otra localidad afectó su función? Sí, porque ya no se prestaban los servicios básicos a la comunidad, ya sólo se hacía poca operatividad en algunas comunidades.

"Asesor jurídico-interrogatorio:

"También dijo que fueron electos por votación ¿el presidente *****, fue electo en representación de algún partido político? Si el PRD.

"Defensa contraexamen:

"Señor ***** hace un momento le contestó al Ministerio Público que los vehículos que refiere eran propiedad del Ayuntamiento, usted sabe que la propiedad de un vehículo se acredita con una factura, esto es cierto? Sí.

"Sin embargo, ¿usted no vio las facturas de esos vehículos, eso es cierto? sí. ¿Por lo tanto a usted no le consta que sean propiedad del Ayuntamiento esto es cierto? Sí. ¿Hace un rato le contestó a la Fiscalía que existe un problema entre el Ayuntamiento y el Concejo Indígena de Nahuatzen y que no hubo elecciones? Sí.

"¿Quién gobierna en la cabecera de Nahuatzen? actualmente la presidenta ***** . ¿La presidenta gobierna entonces en la cabecera municipal de Nahuatzen? (se objetó y fue procedente).



"¿Hace un momento usted refirió que solamente se realizaron elecciones en varias comunidades? Eso es cierto, sí. ¿Y que no hubo elecciones en la cabecera municipal? ¿Eso es cierto? Sí, ¿y que el presidente municipal ***** fue electo por voto, sin embargo, no hubo voto en la cabecera municipal? No hubo en la cabecera municipal. ¿sabe usted si el concejo indígena se conformó legalmente? No sé. Señor usted refirió que esta información la rindió ante el policía investigador de la fiscalía y que esa entrevista usted la firmó ¿cierto? Sí ...

"En el transcurso de los hechos, ¿llegó algún regidor a las oficinas del DIF? No sé, desconozco quiénes exactamente llegaron. ¿Por qué el Ayuntamiento, no tenía recursos? desconozco; también desconozco a quién le llegan esos recursos.'

"CD (3) 20019-09-24 24.14.56.09.294

"Testigo:

*****.

"Ministerio Público interrogatorio.

"... ¿A qué se dedica? Síndico municipal. ¿Desde cuándo realiza esa función? 1 de septiembre de 2018. ¿De qué lugar? Nahuatzen Michoacán. ¿Quién conforma el Municipio? 10 comunidades. ¿Conoce la cantidad de personas que conforman esas 10 comunidades? No. Como consecuencia de ese Municipio, ¿cómo puede definir a ese Municipio de Nahuatzen? Al momento con problemas, sin el desarrollo, por todo tipo de conflictos.

"¿Qué tipo de conflictos o problemas? El conflicto ocasionado por un grupo de personas denominado concejo que en lo personal no se sabe quién lo acreditó, ¿quién dio la orden de que hubiera un concejo? no me consta, sólo sé que se autodenominaron. ¿Cuándo se denomina un concejo? No le entendí. ¿Cómo se llama? ¿cómo lo conoce usted? Por concejo, nada más, que está formado por concejales, por los barrios por concejo mayor, concejo menor, eso es lo que se nada más yo.



"¿Quiénes integran a ese concejo? Personas. ¿Qué personas? Personas de Nahuatzen sin que me conste *****". ¿Por qué razón acaba de mencionar sin que me conste? Porque yo no he visto documento como tal de la formación de ese concejo. A usted como síndico municipal ¿Quién le concedió u otorgó esa función? El IEM con un acta de mayoría.

"¿Qué tipo de votaciones? Electoral ¿En dónde se llevaron a cabo esas votaciones? Esas votaciones se llevaron a cabo en las diferentes comunidades, en Nahuatzen no hubo porque este grupo no permitió la instalación de casillas quemando las boletas, fue el motivo por el cual no se pudieron llevar a cabo las votaciones en Nahuatzen.

"Usted mencionó que Nahuatzen enfrenta un problema social, ¿qué tipo de problema social enfrenta? El tipo de problema social que se encuentra es por el consejo, el Ayuntamiento para ellos no estamos reconocidos como tal, pero yo lo demuestro con mi acta de mayoría, ese es el problema. ¿Cuándo se suscitó ese problema o cuándo se acrecentó ese problema? El día 01 de noviembre del 2018 ...

"¿Dónde se encuentran ubicadas las instalaciones del DIF? Se encuentran en la calle Michoacán ¿De qué localidad? De Nahuatzen, colonia el durazno. ¿De qué Estado? De Michoacán. ¿Por qué razón se encontraba ahí, esperando esa sesión de Cabildo? ¿Por qué estaban en ese lugar? Nos encontrábamos en su momento en el DIF porque no se pudo, como ya se venía el conflicto de atrás para la presidencia, no pudimos entrar a la presidencia por los conflictos del concejo.

"¿Por qué no se les permitió estar ahí en la presidencia municipal? Porque ellos decían que era la casa comunal y pues no es como tal porque la presidencia pertenece al Municipio a todas las tenencias, para no crear más conflictos decidimos en reunión pasar al DIF propiedad también del Municipio, por ese motivo pasamos para allá y estuvimos despachando.

"Habla de la presidencia, ¿se refiere al palacio municipal? Al palacio municipal de Nahuatzen. El palacio municipal de Nahuatzen ¿de quién es propiedad? Del Municipio. ¿Quién representa al Municipio? En este caso de la sindicatura, el



Ayuntamiento. Como consecuencia de que ustedes despacharan en el DIF Municipal ¿el servicio era normal? No. ¿Por qué razón no era normal? Por la tensión, por el miedo, vuelvo a repetirles, por la división, no se podía atender con un buen servicio y hasta la fecha no se puede atender con un buen servicio.

"¿Por qué razón? Por los conflictos que hay entre ambas partes. ¿Quién es la autoridad de Nahuatzen? El Ayuntamiento. ¿Quién representa ese Ayuntamiento? presidente, síndico, regidores. El consejo al que se ha hecho referencia tiene conflictos con la cabecera municipal, ¿representa todo el Municipio? No, es una mínima parte

"¿usted sabe cuántas personas conforman el Consejo? No, desconozco con exactitud. ¿Aproximadamente cuántas personas son? como lo manejan, según concejo mayor serán 3 o 4 personas; desconozco que los concejales, por barrios o algo así, serán 4 a 5 por barrio. Dando un total a lo mejor de 5, pueden ser 20 a 30 personas. ¿Usted sabe un aproximado de personas que están de acuerdo con este concejo? se hizo una consulta en la cual nos arrojan 10 personas a favor del consejo y 1000 no recuerdo con exactitud a favor de partidos.

"Defensa: contra examen

"¿Usted refirió que existe conflicto político en la comunidad de Nahuatzen ¿entre el Ayuntamiento y el Consejo de Nahuatzen cierto? sí, así es ¿ese conflicto llegó a los tribunales electorales cierto? Sí también llegó ante la Suprema Corte de Justicia ¿cierto? Desconozco. ¿Todas esas resoluciones de los tribunales electorales le han notificado a usted en cuanto a autoridad cierto? No. ¿usted pertenece al Cabildo? Sí.

"Defensa contra examen.

"¿Usted ha referido en su declaración anterior, ante el Juez que no hubo elecciones en la cabecera municipal de Nahuatzen cierto?

"Cierto. ¿Usted ha señalado que la cabecera municipal de Nahuatzen no fue posible llevar elecciones, entonces la constancia que dio lectura no la acredita como autoridad de Nahuatzen al no haber elecciones? No. ¿Es indispensable



que haya elecciones para que se dé una constancia y para que sea legitimada una autoridad para gobernar? Sí ..."

"Disco (3) 2019-09-13 53.29.272

"Testigo

"Ministerio Público.

"Interrogatorio

"... ¿Señor ***** cuál es el motivo por el que usted se encuentra el día de hoy? El motivo por el que estoy aquí es que me quitaron un camión que yo traía por parte del Ayuntamiento, yo trabajo como chofer. ¿Nos puede dar las características de ese camión? ... ¿cuánto tiempo tiene que trabaja para el Ayuntamiento? Desde que empezó a trabajar el nuevo Ayuntamiento. ¿Recuerda cuándo fue eso? La verdad no me acuerdo. ¿aproximadamente cuánto hace? Ya lo que lleva un año ...

"¿Señor ***** díganos cuánto tiempo tiene de conocer a las personas que nos ha indicado en este momento? De todo el tiempo. ¿Usted conoce el nombre completo de los señores que refirió en esta Sala? No, completo no me lo sé. ¿hay alguna otra forma por la cual usted los identifica, además por el apodo y el apellido? Si pues, sí los conozco a los tres los conozco. ¿Cómo los conoce? Al señor este ***** al otro que está en medio por la ***** y al señor *****. ¿Usted sabe a qué se dedican estas personas? Pues supuestamente trabajan en el concejo en Nahuatzen. ¿díganos qué es el concejo? Pues la verdad ni yo mismo sé que sea.

"Defensa

"¿Sabe usted si hay oficinas de la Policía de Michoacán, cerca de las instalaciones del DIF? Si. Están a un lado. ¿Cuándo sucedieron los hechos habían patrullas de la policía? Ninguna. ¿Usted vio si habían elementos de la policía? No había nadie. ¿por qué dice que no había nadie? Porque no había patrullas, no



estaba nadie. ¿pero a las personas, usted vio personas si estaban adentro del edificio? No, porque estaba a un lado pasando la calle, enseguida como una casa más pero no vi yo, que hubiera gente ahí. ¿Usted refiere que las personas aquí presentes trabajan en el concejo, el concejo ¿en qué parte está ubicado en Nahuatzen? Está ubicado ahí en la presidencia en las oficinas del palacio municipal de ahí de Nahuatzen.

"¿usted refirió en esta audiencia que sólo sabía el nombre de *****", le pregunto ¿quién le dio el nombre a usted para que pusiera en su declaración *****? Yo, porque yo conocía el apellido de él. ¿en esta audiencia refirió que sólo lo conocía ... usted a lectura que hizo hace un momento refirió los dos nombres y dos apellidos del señor ***** ¿quién le dijo a usted que pusiera ese nombre en esa declaración? Como estábamos más compañeros a hacer la declaración, yo le pregunté a uno de ellos cómo se llamaban y así dimos con el nombre, pero el de en medio no.

"¿señor usted sabe por qué el concejo está ubicado en las oficinas de la presidencia municipal? La verdad no. ¿Dónde están ubicadas las oficinas de la presidencia municipal? Están en el centro de Nahuatzen. ¿Actualmente en dónde se ubica el concejo? A la entrada de Nahuatzen. ¿la presidencia municipal quién la ocupa actualmente? Ahorita sólo estaban las oficinas del agua. ¿en qué momento salieron de la presidencia municipal? Realmente no recuerdo la fecha exacta.'

"DVD RW 182.2018 JO

"Testigo: *** (Contralor municipal)**

"Reunión de Cabildo 18:30

"... fue más menos veinte minutos después que estuvimos tocando algunos temas y comentamos que podían caer gente del concejo a hacer el desalojo de las instalaciones a lo cual estábamos atentos de la situación a las 18 horas con cuarenta minutos escuchamos detonaciones de arma ... Algunos compañeros decidieron salir a observar del lugar donde nos encontrábamos ... Me quedé inquieto pero permanecí en mi lugar ...



"Defensa: ¿Tiene algo en contra del concejo? Testigo: no.

"Defensa: ¿La ronda comunitaria es parte del concejo? Testigo: sí

"Defensa: ¿La ronda comunitaria presta servicio de vigilancia? Testigo: No

"Defensa: ¿Quién hace la vigilancia en la comunidad? Testigo: La misma gente

"Pregunta el acusado *****.

"¿usted sabe el número del padrón electoral del Municipio? Testigo: Desconozco

"¿sabe qué porcentaje del total del padrón electoral representa la cabecera Municipal que es Nahuatzen? Testigo: Desconozco.

"¿sabe usted que aparte de la cabecera municipal como en el pasado proceso no hubo elecciones, así como también en algunas otras comunidades? ... Testigo: sé que también se privó ese derecho en esa comunidad.

"¿sabe usted que no hubo elecciones en la comunidad indígena de zelina? Testigo: Desconozco.

"¿sabe usted que no hubo elecciones en la comunidad indígena de Comachen? Testigo: Se privó el derecho también.

"¿Tiene del conocimiento usted que, de todas las localidades, así como la cabecera municipal en conjunto en donde no hubo sufragio representa el 85 % del padrón electoral? Testigo: No.

"¿... nos podría decir la fecha en que a usted en la cabecera municipal se le eligió como Consejo de la Comunidad Indígena de Nahuatzen? Testigo: Nunca se me eligió como consejo en un lugar público.

"¿privado? Testigo: Tampoco.



"¿podría señalar la fecha en que usted tuvo conocimiento, en dónde y en qué lugar se dio la toma de posesión del presidente municipal de Nahuatzen Michoacán? Testigo: Si el 1o. de septiembre.

"¿De qué año y el lugar? Testigo: 2018 en las instalaciones de CECITEN en Nahuatzen.

"¿Tiene usted conocimiento de que la Constitución como la ley orgánica municipal se requiere una serie de protocolos en el lugar del palacio municipal para que finalmente se le pueda llamar a un presidente constitucional? Testigo: Desconozco.

"¿Desde qué fecha tiene usted conocimiento o sabe usted que ingresaron a laborar en lo que usted refiere como espacio físico del DIF? Testigo: a partir de los primeros días de septiembre.

"¿En qué fecha ustedes decidieron como Ayuntamiento trasladarse a laborar a la comunidad de San Isidro? Testigo: posterior a las eventualidades que se dieron el primero de noviembre.

"¿La fecha exacta? No la tengo, pero fueron esos días también primero de noviembre.

"¿Por qué motivos dejaron la comunidad de San Isidro? Testigo: se tomó la decisión para buscar la forma de regresar a la cabecera municipal y poder regresar las funciones que permitan sobrellevar los servicios básicos a la comunidad.

"¿Por qué se fueron? Testigo: fue una decisión que tomó el cuerpo de regidores en coordinación con la presidenta municipal actual y a petición de la misma comunidad de Nahuatzen.

"¿No fue por el asesinato del presidente? Testigo: no.

"¿Menciona que la gente de la cabecera municipal les pidió que se fueran cuántos? Testigo: algunas comisiones representativas fueron a solicitar que se reestableciera las cuestiones de trabajos en la cabecera municipal y como



fue representativa desconozco en sí la cuestión de qué cantidad autorizó el regreso de Nahuatzen.

"Pregunta el imputado ***** (soy autoridad de la comunidad de Nahuatzen)

"¿En cuántos barrios se divide la comunidad de Nahuatzen? Testigo: en cuatro barrios.

"¿Me puedes decir a cuál perteneces? Testigo: al barrio primero.

"No tengo la fecha exacta donde personalmente convoqué a una reunión en apego comunal de Nahuatzen y te presenté como concejal de apoyo al barrio comunal al cual represento (objeción).

"¿Me puede indicar el testigo por qué fue conmigo y con el compañero aquí presente el señor ***** a gestionar el pago de seguridad pública a las oficinas de seguridad pública del Estado? Testigo: nunca los acompañé.

"Juez: ¿no hay preguntas de la fiscalía? M.P. sí señoría.

"¿Quién es la autoridad legalmente constituida del Municipio de Nahuatzen? Testigo: el Ayuntamiento.

"¿Qué autoridad declaró esa institución? Testigo: el Instituto Electoral de Michoacán.

"¿En qué fecha se llevó a cabo la elección? Testigo: en julio de dos mil dieciocho.

"¿entre la fecha de elección y la toma de protesta cuánto tiempo pasó? Testigo: dos meses.

"¿Durante esos meses se llevó a cabo la entrega recepción por la comisión para la entrega? Testigo: fue posterior a ese periodo.



"¿Esa comisión de entrega recepción se integró antes de los hechos que aquí se traen a juicio? Testigo: sí (terminó el interrogatorio Defensa: ¿Qué diga si tiene la forma de acreditar su dicho? Testigo: no.

"Promueve).

"Incidente con base en la información del testigo. El testigo negó formar parte de la Comunidad de Nahuatzen, pero existe un acta donde aparece que esta persona fue parte del concejo, también está el profesor ***** ...'

"CD 2019-09-02_143516991.

"*** (perito).**

"En el interrogatorio realizado por el Ministerio Público, Genaro Valdez Alvarado, expuso sus datos generales; actividades y lugar donde las realizaba, asimismo refirió los motivos por los que se encontraba en la audiencia (hacer dictámenes periciales por el delito de robo); señaló quién lo había citado, ¿cómo tuvo el conocimiento de los hechos denunciados? el número de dictámenes que realizó, la fecha de elaboración de los mismos, la estructura y métodos que utilizó en sus seis dictámenes, el reconocimiento del lugar donde sucedieron los hechos con la finalidad de buscar recolección de indicios atribuidos al hecho; asimismo realizó una descripción del inmueble y de lo que observó en su interior:

"Ministerio Público: ¿Qué pudo observar en el interior de las oficinas? Al interior de cada una de las oficinas se observaron huellas de desorden de cada una de ellas y en algunas se observaron daños en los sistemas de seguridad como son chapas y cerraduras y en otras daños en los cristales de las ventanas. ¿Nos puede especificar cuáles oficinas tenían daños en los medios de seguridad? Los medios de seguridad es en la oficina de agua potable, la oficina de presidencia, la oficina de oficialía mayor. ¿Alguna otra? Nada más. Refiere huellas de desorden ¿a qué se refiere con huellas de desorden? las cosas fuera de su lugar. ¿Puede ser más específico a qué cosas se refiere? A todo el equipo y mobiliario que presenta cada una de las oficinas. ¿Estamos hablando de muebles? De muebles tipo escritorio, sillas, computadoras, archiveros. ¿En relación a los archiveros que es lo que tenían fuera de lugar? Cajones abiertos; ¿Pudo



observar el interior de los cajones? Sí. ¿Qué contenían? Algunos documentos, algunos otros ya no contenían nada.

"En relación a los cristales, refirió cristales rotos ¿nos puede dar una descripción de los cristales que usted observó? ... Como le repito se observaron daños a cristales, violencia en unas chapas de seguridad y al exterior del inmueble sobre la superficie de rodamiento se localizó una huella por la acción del fuego directo. ¿Nos puede describir en qué consistía esta huella? Son marcas por la acción del fuego directo ocasionado por alguna quema de un objeto. ¿Pudo identificar qué objetos probablemente fueron quemados en ese espacio? Son objetos diversos por la acción del fuego no se pudieron identificar. ¿Nos podría describir qué dimensión tenían estas huellas? Aproximadamente 2X2 metros. Perito ¿Esa huella de acción de fuego estaba latente al momento de su inspección? No, ya no. ¿Usted tuvo conocimiento de la fecha en que fuera ocurrido el hecho que fue denunciado? No ... ¿Transcurrió un tiempo de 24 a 36 horas?. Perito ¿Usted también nos refirió que estas oficinas estaban acondicionadas para el Ayuntamiento de Nahuatzen ¿es así? Sí. ¿Usted tiene conocimiento si estas oficinas eran donde se desempeñaba la función del Ayuntamiento en esa población? Sí ...

"¿Perito me puede decir de que se trata ese documento? De un dictamen pericial sobre inspección al lugar de intervención. ¿Usted identifica ese documento? Sí. ¿Por qué motivo? Porque yo lo realicé y contiene mi firma ... Nos podría ubicar la oficina del DIF? es el bloque que se ubica hacia al poniente... sería la tercera oficina de abajo hacia arriba. ¿Existe visibilidad de la oficina entre la oficina de sindicatura a la oficina del DIF? El área de sindicatura presenta únicamente puerta de acceso pero como les comento antes del acceso está un pasillo ... el muro poniente o el muro izquierdo es el que presenta ventanales ... estando fuera de la oficina a través de las ventanas del pasillo si hay visibilidad ... ¿De acuerdo al croquis nos podría especificar dónde encontró las huellas de fuego? Al exterior del inmueble. Dentro de su dictamen ... ¿A cuáles conclusiones arribó? se estableció que la inspección fue realizada al inmueble que se acaba de describir, así como los indicios que se localizaron en el lugar fueron la violencia a los sistemas de seguridad, los daños a los cristales, y la huella por la acción del fuego directo al exterior del inmueble ... y que el inmueble en su acceso principal no presentaba huella de violencia. Perito de acuerdo a su experticia esas huellas de desorden y daños en el inmueble ¿a qué hecho delictivo pudiera



deberse? Por las huellas de desorden pudiera ser por el delito de robo y las demás características que mencioné por daño a las cosas ... del inmueble que describió en su totalidad ... ¿nos repite de qué inmueble? Del inmueble que se ubica en la avenida Michoacán de la colonia durazno de la comunidad de Nahuatzen. Perito usted nos estableció que la fijación fotográfica fue en relación al inmueble ¿nos puede decir que más fue lo que fotografiaron o en qué se enfocaron en esa fijación? ¿En los daños ocasionados al interior del inmueble, así como la observación de las huellas de desorden del lugar ... ¿en qué consiste ese desorden? Maniobras de búsqueda y saqueo ... el archivero se encontraba fuera de su lugar con los cajones abiertos ...

"¿nos puede describir a qué se refiere la tercer fotografía de la derecha? Como le comentaba es un área abierta del inmueble al exterior de una oficina donde se ven un poco más oscuras donde se localizan algunas prendas de vestir. ¿Las prendas de vestir podemos determinar si pertenecen a ese lugar? No. ¿Con qué finalidad se fotografiaron? Igualmente para asentar las maniobras del desorden. ¿Puede apreciarlas? Sí ... ¿En alguna de estas fotografías se establecen las huellas de acción de fuego que hizo en su testimonio? No.'

"CD (2) 2019-09-02_16.09.21.207

"Defensa contra-examen:

"... Usted refirió que es perito en materia de criminalística, ¿cierto? Sí soy perito en criminalista; sin embargo, al realizar la búsqueda en el departamento de profesiones usted no cuenta con cédula profesional en dicha materia ¿cierto? Cierto. En su informe pericial usted en el planteamiento del problema refirió que era sobre búsqueda, levantamiento de indicios y vestigios, ¿cierto? Cierto. ¿Usted la inspección la realizó el 2 de noviembre de 2018 a las 15:30 horas, cierto? Cierto. ¿Cuando usted arribó a dicho lugar éste no se encontraba acordonado, cierto? Cierto. ¿Tampoco se encontraba preservado, cierto? Cierto. ¿La denuncia de este hecho que usted realizó fue presentada un día antes, cierto? Cierto. Los puede referir ¿de qué color es el inmueble que usted inspeccionó? Qué parte. ¿todo el inmueble? Algunos muros matizados en color blanco y lo demás no lo recuerdo.



"De acuerdo al croquis que usted explicó y que le puso a la vista la fiscalía, la oficina del DIF no cuenta con ventanas hacia la entrada del inmueble, ¿cierto? Hacia la entrada no. ¿Usted refiere en sus conclusiones que la puerta de acceso no presentaba huella de violencia, cierto? Cierto. ¿En este lugar que usted inspeccionó las oficinas del DIF no encontró ningún casquillo de arma de fuego, cierto? Cierto. ¿La inspección se avocó a los hechos que se señalaron? ¿Perito me puede contestar con un si o un no? No. ¿Nos puede precisar por qué no? No localicé ninguno. ¿Tampoco encontró documentos incinerados, cierto? Sí. ¿Ni en el exterior, cierto? No. ...

"Usted refiere que algunas chapas existen huellas de violencia, sin embargo, no se describió ¿qué tipo de huellas de violencia, cierto? Cierto. ¿Tampoco se anexó foto que ilustrara las huellas de violencia en dicha chapa, cierto? Cierto. ¿De cada oficina no tomó fotos de acercamiento, cierto? Cierto. ... ¿Hace un momento usted refirió que hizo una inspección al dictamen de fecha 2 de noviembre de 2018, en las oficinas del Ayuntamiento de Nahuatzen, cierto? Se realizó al inmueble. Perito ¿cómo supo usted que eran las oficinas del Ayuntamiento de Nahuatzen? Yo me constituí al lugar con un agente de investigación que es el que recabó todos esos datos. ¿A usted no le consta que en esas oficinas se sitúe el Ayuntamiento de Nahuatzen, cierto? Cierto.'

"Ministerio Público repreguntas.

"A preguntas de la defensa usted dijo que el área del lugar no estaba acordonada, ¿sabe por qué motivo? No, desconozco. ¿Por qué motivo no existieron huellas de violencia en la entrada principal? Es un acceso que solamente contaba con un cerrojo como seguro, por tal motivo no presenta chapa de seguridad. El hecho de que no cuenta con una chapa, ¿cuál sería su mecanismo de seguridad? Diversos, podría sujetarse como les llaman las orejeras con algún candado o simplemente una cadena con un candado. En el caso concreto hipotéticamente ... ¿cuál sería el motivo por el cual existe la ausencia de esas huellas de violencia? Que se encontraba abierto o que no contaba con algún candado.

"De manera particular a preguntas de la defensa se le cuestionó sobre si había localizado casquillos, ¿sabe por qué razón, si en ese lugar se realizaron específicamente detonaciones de arma de fuego? Desconozco. ¿Sabe si hubiera



detonaciones necesariamente se lo tendrían que haber indicado? Si me lo hubieran manifestado. Manifestó a la pregunta de la defensa que en el interior no encontró documentos incinerados ni en el exterior, en el exterior usted localizó unas huellas de acción del fuego ¿hipotéticamente estas huellas de acción del fuego pudieron haber sido generadas por la quema de papeles? Como lo había manifestado cuando hablé del dictamen pericial de la inspección, existía la huella y existían rastros de que ahí habían sido quemados objetos sin poder determinar cuáles habían sido por la acción del fuego ...

"¿Perito para su dictamen es necesario establecer con un documento que ese edificio se encontró ocupado por el Ayuntamiento? Me la puede volver a plantear. ¿Para emitir su dictamen es necesario establecer con un documento que ese edificio estaba usado por el Ayuntamiento de Nahuatzen? No. ¿En el interior de las oficinas es necesario tener un documento para saber qué oficinas se encuentran en ese interior? No es necesario ningún documento. ¿Cómo pudo ubicar cada una de estas oficinas que usted nos refirió? Por la inspección que yo realicé. Cuando habla de tipo de violencia en las chapas aclárenos ¿a qué se refiere con violencia en la chapa? Forzadura a los sistemas de seguridad. ¿En qué consisten esos daños a las chapas que usted refirió que no fueron descritos a la defensa? Forzadura. ¿Cuál es el fin de forzar una chapa? Abrir la cerradura. A preguntas de la defensa indicó como base de sus dictámenes de avalúo los datos de prueba ¿por qué razón utilizó sólo los datos de prueba? Porque fueron los únicos que se me proporcionaron. ¿Sabe qué sucedió con los objetos materia de esos avalúos? Desconozco. ¿Si estuvieran presentes usted los hubiera utilizado? Sí.'

"Defensa recontra-examen

"¿Cuándo usted hizo los avalúos tomó en cuenta las denuncias presentadas por los afectados, cierto? Cierto. ¿Y ahí narran los hechos? Para el avalúo sí. Y ahí en esas denuncias se describe la narración de los hechos motivo de esas denuncias, ¿cierto? Cierto. Y ahí si usted los analizó, describe las detonaciones, ¿cierto? Desconozco. Si usted tuviera a la vista la entrevista de ***** podía reconocer el contenido del mismo para establecer y refrescar la memoria respecto ¿sí hubo detonaciones de arma de fuego? Sí. Dicha entrevista ¿por qué le fue otorgada? La entrevista me fue entregada junto con el oficio de solicitud por el agente de investigación. ¿Si yo se lo mostrara podría reconocerlo? Sí. Perito



¿qué tiene entre sus manos? Es un acta de entrevista a testigo. ¿De qué testigo es? *****'. ¿Esa entrevista está firmada? Sí.

"¿Nos puede leer en voz alta, lo que se encuentra subrayado en florescente? De repente escuché tres detonaciones de arma de fuego por lo que empecé a buscar de donde provenían dichos disparos. Ya que se le dio lectura ¿recuerda la manifestación de este testigo de las detonaciones que hubo en el lugar de los hechos? Si lo recuerdo con los datos de prueba proporcionados el 5 de noviembre. Le referiste a preguntas hechas por la fiscalía que el lugar no estaba acordonado ni resguardado, te pregunto ¿al no estar resguardado cualquier persona puede ingresar el inmueble, ¿cierto? ... ¿Pueden ingresar personas al no estar resguardado el lugar de los hechos, cierto? Sí.

"¿Entonces cómo se encontraba el lugar? Yo llegué y empecé a hacer la descripción, pero el agente es el que se hace cargo de las entrevistas y al que le permitieron el acceso, posteriormente yo ingresé; ¿cuándo usted ingresó estaba abierta la puerta? Sí.'

"Testigo:

*****'

"Interrogatorio Ministerio Público.

"... ¿Recuerda la fecha en que ocurrió este evento? No recuerdo. Refiere que le fue encomendado un oficio con fecha 1 de noviembre de 2018 ¿tuvo conocimiento en qué consistió el hecho? Fue una denuncia, por robo interpuesta por la síndico en esos momentos o hasta ahorita *****', en cuestiones de que fue robo, robo de vehículo, sabotaje y sustracción de un bien inmueble perteneciente al Municipio de Nahuatzen ...

"También refiere que la investigación estuvo a su cargo, ¿qué otro acto de investigación realizó dentro de la carpeta que le fue encomendada? Constatar que el inmueble que se mencionaba existía, y existía en los términos que les habían comentado en la denuncia, y constar que habían sido violentadas las 4 personas que habían denunciado en algún momento, la primera fue *****' y, posteriormente 4 personas que les hicieron una entrevista: *****', me parece.



"¿De qué forma tuvo conocimiento de la existencia de estos testigos? Mediante la denuncia ya que ellos eran testigos presenciales de los hechos ocurridos en el inmueble del Ayuntamiento que se utilizaba, ya que ellos habían presenciado la violencia con la que habían entrado las personas a saquear y sustraer todo lo que había, ya que mencionaron en la denuncia que los habían amagado con armas y amenazándolos.

"Refiere que este informe estaba contenido en la denuncia, cuando entrevistaron a estas personas ¿corroboraron la información? Sí acudimos al bien inmueble y a checar la situación pero ya no había nadie. ¿Qué otra información le proporcionaron estas personas? ¿Ellos pudieron precisar la identidad de las personas? Sí. ¿Qué fue lo que le comentaron en relación a la identidad? Comentaban que era gente del concejo ciudadano de Nahuatzen, mencionaban que la gente del concejo, en un tumulto con 70 personas aproximadamente, eran los que habían saqueado las oficinas del Ayuntamiento. ¿Le proporcionaron los nombres en específico? Sí, en algún momento los mencionaron y los proporcionaron, se llaman ***** ...'

"Defensa contra-examen.

"... La inspección que realizó fue el 02 de noviembre, a las 15:33 horas ¿cierto? Cierto. ¿La denuncia de ese hecho se presentó un día anterior ¿cierto? Cierto. ¿La inspección no se realizó inmediatamente cierto? Cierto. Cuando usted llegó al lugar, el mismo no se encontraba acordonado ¿cierto? Cierto. ¿Cuando usted llegó al lugar tampoco se encontraba resguardado por ninguna autoridad ¿cierto? Cierto ...

"¿Oficial me puede decir bajo qué principios realiza usted la actividad como agente investigador? Éticos, profesionales y morales de su servidor, profesionales en la forma que se me confiere una responsabilidad legal participé en las investigaciones ... ¿Recuerda usted a qué se refiere el principio de objetividad en el ejercicio de la función ministerial? No lo recuerdo, pero si me lo puede refrescar. ¿Para usted qué es ser objetivo en una investigación? La objetividad es llegar a la verdad de los hechos que se presentan en algún momento en las denuncias.

"Cuando a usted le denuncian el hecho, ¿investigó si las personas denunciadas tenían un **derecho sobre el inmueble**? No. ¿hace un rato usted refirió que existe un conflicto con el Concejo Indígena de Nahuatzen, cierto? Cierto.



¿Sabe usted de qué se deriva ese conflicto que tiene el Ayuntamiento con el Concejo Indígena de Nahuatzen? Desconozco, ya que sólo era referencia de la parte que levantaba en esos momentos la denuncia hacia el concejo ciudadano, ya que yo no soy cercano a la comunidad. ¿Sabe usted qué funciones realiza el concejo de Nahuatzen? Desconozco, ya que no soy cercano a ellos, y en su momento desconozco quién haya puesto al concejo ciudadano al frente o el Ayuntamiento sean mismos pobladores.

"Usted refirió que uno de los principios es el profesionalismo, por lo tanto, ¿era su deber haber investigado lo referente al consejo, cierto? Cierto. Sin embargo, no lo hizo No. Oficial ¿Sabe usted que existe una resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de fecha 06 de noviembre de 2017, en la que dicha autoridad reconoce al concejo ciudadano indígena como la autoridad municipal en la comunidad de Nahuatzen? Desconozco. ¿Tampoco lo investigó? No. ¿Cómo sabe usted ese edificio al que usted inspeccionó le pertenece al Ayuntamiento de Nahuatzen? Yo nunca dije que le pertenece al Ayuntamiento de Nahuatzen, yo comenté que desde ahí despachaban, ya que la síndico dijo que estaba siendo habilitado por el presidente municipal la síndico y diversos órganos municipales. Sin embargo, ¿usted no investigó si lo que dijo la síndico era cierto? Yo me basé en la denuncia hecha por la síndico, yo inspeccioné el bien inmueble, mas no inspeccioné si era del concejo ciudadano o propiedad del Ayuntamiento. ¿Sabe que en la resolución que le acabo de referir la ejecutó el Tribunal Electoral del Estado de Michoacán el 1 de octubre de 2018? Objeción por impertinente ... es procedente la objeción.

"¿En el lugar que usted inspeccionó no encontró ningún casquillo percutido, cierto? Cierto. ¿usted refiere que el lugar se encontraba abierto cuando usted llegó, cierto? ¿cualquier persona podía ingresar libremente al lugar, cierto? Cierto. Usted refiere que cuando llegó al lugar, llegó en compañía del perito ***** , le pregunto ¿entraron conjuntamente al inmueble? Yo atrás de él. ¿Él entró primero entonces? Si. En este lugar que inspeccionó usted ¿hizo un croquis cierto? Sí. ¿En ese croquis usted refiere que hay un área de barandilla cierto? Sí. ¿Que en esa área de barandilla existe espacio para celdas, cierto? Sí. Están ahí el área de barandillas y celdas es porque se encuentra un área de policías, ¿cierto?. Cierto. ¿Sabe en qué casos la policía realiza informes policiales homologados? En caso de puestas a disposición de personas; cuando se percata de algún hecho delictivo, se realiza informe policial homologado también, ¿cierto? No. ¿Por qué no? Porque no son procedentes del hecho delictivo, porque yo no iba a ser



una aprehensión, sino estaba haciendo una investigación. Le refiero ¿cuándo la policía se percata de un hecho delictivo? Cuando la policía se percata de un hecho delictivo sí."

123. En ese orden de ideas, no puede estimarse que los hechos que se dicen probados en la audiencia, consistentes en que un grupo de personas entraron al DIF del Ayuntamiento del Nahuatzen, destruyendo cristales y diverso mobiliario, amenazando a las personas que se encontraban ahí, quemando documentos y sustrayendo diversos bienes que se utilizan para brindar servicios públicos; resulten útiles para acreditar el ilícito que se les reprocha, toda vez que con esos medios de prueba no se puede tener por materializado el elemento subjetivo específico, consistente en que la finalidad de los sentenciados haya sido perjudicar la capacidad de las instituciones gubernamentales.

124. Lo anterior, porque con los testimonios presenciales de *****, presidenta del DIF, contralor, síndico municipal, oficial mayor y chofer del camión de volteo con el que se da servicio de recolección de basura al Ayuntamiento de Nahuatzen, respectivamente y de *****, quien fue a hacer un trámite el día de los hechos, corroborados con las declaraciones del perito criminalista ***** y del agente Ministerial de Investigación *****; lo único que se podría acreditar son los elementos objetivos del delito, consistentes en que se dañaron o destruyeron centros de producción o distribución de bienes básicos o instalaciones de servicios públicos o el entorpecimiento de servicios. No obstante, ninguna de esas pruebas es pertinente para comprobar que la finalidad de los inculpados hubiera sido perjudicar la capacidad de las instituciones gubernamentales.

125. Cabe destacar también que, con relación a las pruebas ofrecidas por la defensa, consistentes en el testimonio de ***** (concejera mayor del Barrio Tercero de Nahuatzen) y ***** (integrante del Consejo Indígena de Nahuatzen); y con las preguntas que hizo la misma defensa a los testigos de cargo, se advierte que la intención de los inculpados, lejos de perjudicar la capacidad de las instituciones gubernamentales, era ejercer sus (pretendidos) derechos a la libre determinación³⁴ y al autogobierno.³⁵

³⁴ La Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas señala que éstos tienen derecho a la libre determinación y que, en virtud de ese derecho, pueden decidir libremente



"Pruebas de la defensa:

"CD (3) 2019-10-01 19.03.30.997

"Defensa interrogatorio:

"... ¿A qué se dedica? soy terapeuta físico y actualmente como Concejo Mayor del Barrio Tercero Concejal. ¿En dónde vive? Nahuatzen calle *****. Refiere que se desempeña como concejo del barrio tercero ¿de dónde? de Nahuatzen. ¿qué es ser concejal dónde usted se desempeña? nosotros en el 2015 nos constituimos como concejo para la autodeterminación, entonces hubo un acuerdo en el cual iban a salir personal de los cuatro barrios que estamos constituidos e iban a salir personal de los barrios para que fungiera como consejo mayor, de cada uno de los barrios.

"¿Cómo se origina ese concejo? Se origina, los hechos ocurridos que venían ocurriendo en la cabecera municipal, en las administraciones pasadas desde 2010 en adelante, fueron sucesos muy importantes y sobre todo de asesinatos levantones, cobros de piso. ¿De qué administración está hablando? 2012-2015. De hecho una muerte de un presidente municipal que estaba fungiendo como interino en ese periodo. ¿Y qué fue lo que hizo el concejo? a raíz de ese suceso se volvió tenso el ambiente en la comunidad que todos teníamos miedo de salir a la calle por lo difícil de la seguridad.

"¿Cómo se integra el Consejo? a través de una reunión que se convoca el 7 de septiembre de 2015, ahí en la pérgola Municipal de la comunidad, la cual estuvo presidida por un notario público, que se llama ***** , en el cual estuvo

su condición política y disponer libremente su desarrollo económico, social y cultural; y que, el ejercicio de ese derecho se refiere a la autonomía o al autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales, así como a disponer de medios para financiar sus funciones autónomas.

³⁵ De ese derecho se desprende la capacidad de definir sus propias instituciones, que no necesariamente tiene que corresponder estrictamente con el resto de las instituciones del Estado. Asimismo, estos pueblos tienen el derecho de elegir a sus autoridades de acuerdo con sus propios sistemas normativos (Páginas 14 y 15 del protocolo de Actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren derechos de personas, comunidades y pueblos indígenas).



presente y dio fe de la legalidad de la asamblea en el cual se convocó a la población y acudieron bastantes personas en esa ocasión.

"¿Cuál era la finalidad de esa reunión? ¿Quién era el titular del Ayuntamiento? ***** . ¿de qué periodo me está hablando? 2015-2018. ¿Qué más cuestiones realizó el concejo? a raíz de ahí, se convoca a la reunión y se definen tres puntos, uno el desconocimiento de ***** como Ayuntamiento, y el segundo conformar un concejo para la autodeterminación, y el tercero fue que teníamos que conformar una policía de los cuatro barrios.

"¿esa policía qué funciones tiene? desde el 2015 tenemos una ronda comunitaria que es la que se encarga de la seguridad de la cabecera municipal. ¿Cómo quedó organizado el concejo desde ahí? se tenía que conformar 2 concejales de cada barrio, un propietario y un suplente igualmente un encargado de seguridad.

"¿actualmente cuántas personas integran el concejo? actualmente somos 16, cuatro personas por cada barrio, un vocero y una secretaria. ¿cómo quedó establecido legalmente ese concejo? llevó un trámite en el 2018 que se protocolizó, un acta donde se protocolizan a los miembros del concejo y se forma un representante legal ¿Ante quién se protocolizó? Ante el notario ***** , de la ciudad de Uruapan, en la Notaría *****... ¿le sentaron algún número a esa protocolización? Sí. ***** . ¿Si le mostrara ese documento lo pudiera reconocer? Sí, porque soy parte del concejo y tengo acceso a esa documentación (se le muestra el documento).

"Se incorporó al contenido de escritura pública ***** volumen ***** , protocolizada ante la fe de ***** , notario público ***** en el Estado, inscrita bajo el tomo ***** , en el cual se transcribe el acta de asamblea levantada en fecha 7 de septiembre de 2015, ante la fe del licenciado ***** , notario ***** en el Estado de 9 de septiembre de 2015; acta de asamblea ordinaria del 19 de septiembre de 2015, acta de asamblea general del 28 de noviembre de 2016, y sesión ordinaria del 31 de mayo de 2018, presentada en copia cotejada por el Registro Público de la Propiedad.

"¿La escritura pública ***** , que refiere que se protocolizaron diferentes actos, me podría decir cuáles? se protocolizó a los miembros del concejo, se reafirmó el nombre del Concejo Ciudadano Indígena de Nahuatzen y hay algunos antecedentes en los cuales el concejo ciudadano ha sido importante para él como la reunión del 7 de septiembre.



"¿Recuerda 7 de septiembre de qué año? 7 de septiembre de 2015 y ahí se da un pequeño antecedente. ¿Eso se contiene en esa acta? Sí. ¿qué más antecedentes se contienen? hubo un evento muy trascendental, ahí en esa acta en la cual el 9 de septiembre de 2015 también se habla de una reunión en la cual se convoca a la comunidad para dar a conocer quiénes habían sido los integrantes del concejo ciudadano y también ya fungir como órgano formado ante la comunidad, eso fue el día 09 de septiembre de 2015.

"¿Esa información también se contiene en esa acta? Sí, como antecedente, y algo trascendental también fue lo que ocurrió el 28 de noviembre de 2016 en el cual se convocó a los consejos menores, en el cual hubo un nombramiento también de un vocero y la secretaria, que también fue importante para nosotros, y también se habla del nombramiento del representante legal de nosotros como concejo ciudadano. ¿Yo le mostraré ese documento usted lo pudiera reconocer? Sí.

"Hace unos momentos cuando refirió que se hicieron varias gestiones legales en el concejo además, de la que ya dio cuenta que escuchamos, ¿hubo alguna otra gestión legal que realizó el consejo? Sí, hicieron varias, pero vamos a hablar de una muy especial, el expresidente ***** que fungió como presidente en la administración 2012-2015, al no tener presidente, ya que se había desconocido, nos hace la entrega recepción.

"¿a qué se refiere? aparte antes de los cuatro barrios. ¿recuerda quiénes eran esas personas? ¿recuerda algunos nombres? los nombres eran: aparezco yo, ***** . ¿Esa acta de acuerdo de qué fecha es? es del día seis de octubre de 2015.

"En esa acta ¿qué es lo que se acuerda precisamente? se hace entrega de 2 Tsuru de color blanco, modelo 2013, con placas ***** , y el segundo Tsuru un modelo 2013, con placas ***** y un vehículo de volteo color blanco, 6 cilindros, modelo 2005 y la entrega recepción del patrimonio de la cabecera municipal. ¿a quién se le hace entrega de esos bienes? a los miembros de la Comunidad de Nahuatzen.

"¿Quién les entrega esos bienes? ***** , expresidente de Nahuatzen ¿cuándo dice el patrimonio a qué se refiere? a los bienes que en sí, él manejaba



como Palacio de Gobierno Municipal, rastro, DIF, sanitario, y espacios públicos. ¿usted estuvo presente en esa acta de entrega? Sí. ¿qué características tiene esa acta? está hecha a mano por las condiciones en las que nos encontrábamos, se realizó a mano con tinta azul me parece. ¿si yo le mostrara ese documento usted lo pudiera reconocer? Sí (se le pone a la vista).

"¿Quién suscribe ese documento? ¿el presidente, con su puño y letra? Si. Se incorporó el acta 6 octubre de 2015 para acreditar que el expresidente de la administración 2015 ***** hizo entrega al Concejo Ciudadano Indígena de Nahuatzen de los vehículos automotores afectos a la causa.

"¿Cuándo inició la charla nos habló de varias gestiones, recuerda otra gestión que realizó el Concejo ciudadano indígena de Nahuatzen para su legitimación? ¿Si, se inicia un juicio para protección de los derechos políticos electorales recuerda que el número de juicio? Sí, *****.

"¿Ante qué autoridad se promovió este juicio? Ante el TEEM, ¿Recuerda si hubo alguna resolución? Sí, una sentencia emitida por dicho tribunal. ¿recuerda en qué fecha se emitió esa sentencia? salió el 06/11/2017 ¿recuerda quién presentó este juicio? ¿quiénes lo promovieron? El Concejo Ciudadano Indígena de Nahuatzen.

"¿Recuerda de esa sentencia cuáles fueron los efectos en esa sentencia? Sí, vincula el TEEM y ordena se organicen con las autoridades de la cabecera municipal que este Ayuntamiento y Consejo Ciudadano Indígena, en el cual se lleve una consulta que informaba la comunidad por conducto de las autoridades tradicionales y con efecto de emitir los elementos cualitativos y cuantitativos para transferencia de responsabilidades sobre el recurso público de la comunidad.

"¿Algún otro efecto que recuerde? ahorita no lo tengo presente en sí. ¿recuerda quién emitió esa sentencia? El TEEM, la firman los Magistrados ***** ¿si le muestro ese documento usted lo reconocería? Sí. ¿Por qué lo reconocería? Porque soy parte del consejo ciudadano (se le puso a la vista)

"Se incorporó la resolución pronunciada por el Tribunal Electoral de la sentencia dictada dentro del expediente ***** , del 6 de noviembre de 2017, actor ***** y otros, incluyendo el Ayuntamiento de Nahuatzen.



"MP. Contrainterrogatorio:

"¿Señala que pertenece al concejo mayor? Sí. ¿qué es la encargada? Sí, el barrio me nombra el 24 de abril de 2016. ¿qué temporalidad tiene? ¿sigue vigente este cargo? Sí. ¿el concejo ciudadano va a hacer nuevas convocatorias, nuevas designaciones de concejales? sí porque muchos de los concejos, por cuestiones familiares de salud, se pueden ausentar y se le avisa al barrio el cual acepta. ¿Es decir únicamente por ausencia de la persona? Exactamente.

"¿No se ha hecho un consenso general respecto a la titularidad del concejo, o cambio del personal? No, hasta ahorita nada más por permisos especiales o causas de fuerza mayor es como se ha movido el concejo. ¿Nos dio cuenta de un documento que fue realizado en presencia de un notario público, esto es así? Sí.

"¿En específico del licenciado *****? Sí ¿Usted nos dio cuenta de diversas actuaciones que dio fe al notario público, cierto? Sí. ¿Nos dijo que esa acta notarial era de fecha 13 de julio de 2018, esto es así? Sí. Sin embargo, ahí nos señaló diversas actuaciones realizadas la mayoría en el 2015 ¿cierto? Sí.

"¿Cuántas personas estuvieron presentes en ese acto? 4,500 personas. ¿Las 4,500 personas leyeron esta acta? No todas, estuvieron alrededor de unas 1000 presentes cuando el notario hizo la notificación.

"¿No nos confundamos ... el acta de 7 de septiembre de 2015, usted refiere que estuvieron alrededor de 4,500 personas, yo le pregunto, estas personas tuvieron a su alcance esta acta? No. ¿Nos puede decir los nombres de las personas que formaban el concejo ciudadano en esa fecha? Sí, del barrio primero es ***** , del barrio tercero, ***** y del barrio cuarto, *****.

"¿Usted refiere en esta acta haber estado presente, que se realizó una votación para el desconocimiento del Ayuntamiento esto es así? Sí. ¿El notario público estuvo presente en esa acta? Si ... ¿Cuál fue la finalidad de levantar este protocolo ante el notario público *****? Para cuando ya nos autorizaron las transferencias de recursos para registrarla en el RPP y ante la Secretaría del concejo. ¿Fue un requisito que a ustedes les pidieron? Sí. ¿Anteriormente no habían realizado alguna gestión formal ante un fedatario público? Anteriormente no ...



"Asesor jurídico contra-examen.

"Usted nos comentó que el acta de acuerdo de fecha 06 de octubre de 2015 el señor ***** , fue el que les hizo la entrega de los bienes que ahí manifiesta ¿por qué no lo hizo el presidente municipal?

"Porque el presidente municipal deja la cabecera municipal sin ningún servicio y como fue en fecha de 6 de octubre (sic), aún no había recibido la entrega y recepción de la cabecera municipal. ¿Pero nos dijo también que fue el propio ***** quien comenzó a hacer la entrega de recursos al concejo así que él seguía en funciones? Para las tenencias del Municipio. ¿Usted sabe si el señor ***** al término de su gestión, hizo la entrega recepción al señor *****? No sé ...

"Defensa repreguntas:

"Hace un momento le contestó al asesor jurídico que en la sentencia no se hace ningún comentario sobre los bienes, en ese juicio que usted comentó ¿se pidió la entrega de bienes o de recursos económicos? La entrega de todos los recursos. ¿Hace un rato le contestó al agente del Ministerio Público que usted no firmó el acta del 07 de septiembre de 2015, pero que sí participó como pueblo, ¿nos puede explicar cómo participó en el pueblo? No como pueblo, sino como parte de las personas que estuvieron como asistentes. ¿Cómo participó como asistente? Se nos hizo una pregunta en la cual nosotros estábamos de acuerdo según los puntos que estaban dictados en la reunión. En esa misma asamblea o esa reunión que tuvieron de esa fecha, ¿cuál fue el notario que estuvo presente? ***** .

"También refirió que a partir del acto de 6 de octubre de 2015, el expresidente ***** les entregó los 2 vehículos Tsuru y un volteo 2005 ¿verdad? Sí ¿Cuando llega el nuevo presidente les pidió a ustedes como concejo esos vehículos? No. ¿Nunca más se los pidió? No. ¿Quién ha tenido durante todo ese tiempo y hasta la fecha esos vehículos? El Concejo Ciudadano Indígena de Nahuatzen.

"Hace un momento refirió que en el 2018, no hubo elecciones en la cabecera municipal de Nahuatzen ¿quién gobierna la cabecera municipal de Nahuatzen?



El Concejo Ciudadano Indígena de Nahuatzen ¿Al momento de que el concejo ciudadano gobierna la cabecera municipal, puede disponer de los bienes patrimoniales de la cabecera? Sí. ¿Actualmente dispone de esos bienes? Sí. ¿Cómo dispone de esos bienes? Se hace cargo de los servicios básicos de la comunidad. ¿Actualmente lo realiza el concejo ciudadano? Sí.'

"CD (4) 2019-10-17 13.42.41.517

"Testigo: ***.**

"Defensa interrogatorio:

"... Señor ***** me podría decir su nombre completo? Sí, *****.
¿Me podría decir dónde vive usted? en la comunidad indígena de Nahuatzen.
¿qué tiempo tiene viviendo en la comunidad indígena de Nahuatzen? 48 años, desde que nació. ¿Me puede decir a qué se dedica usted? sí soy albañil y actualmente pertenezco al Concejo Ciudadano Indígena de Nahuatzen.

"¿Me podría referir que es el Concejo Ciudadano de Nahuatzen? Es la autoridad tradicional de la comunidad indígena de Nahuatzen. ¿Me podría decir cómo se origina el Concejo Ciudadano Indígena de Nahuatzen? Sí a razón de una asamblea que se llevó a cabo en septiembre de 2015. ¿con qué motivo se llevó a cabo esa asamblea? con el motivo de desconocer a todo el Ayuntamiento por parte de la comunidad ¿de qué Ayuntamiento me está hablando? del periodo 2015-2018.

"¿Cuántas personas se convocaron en esa asamblea que refiere? se convoca a la comunidad y estuvimos presentes alrededor de 4500 personas. ¿qué pasó en esa asamblea? en esa asamblea se decidió convocar a la comunidad para tomar la determinación de desconocer al Ayuntamiento en ese momento y conformar un concejo ciudadano de autogobierno la autoridad tradicional de la comunidad.

"¿Qué más actos ha realizado el concejo? Varios, entre ellos un acta de entrega del expresidente *****. ¿de qué periodo me está hablando? de 2012-2015. ¿a qué se refiere esa acta de entrega? se refiere a la entrega de bienes



inmuebles y algunos automóviles de motor terrestre. ¿recuerda de qué fecha es esa acta? Sí, del 6 de octubre de 2018. ¿Del 2018? Perdón del 2015. ¿Por qué motivos les entregaron esos bienes a ustedes? porque somos desde el 2015, la autoridad tradicional de la Comunidad de Nahuatzen y en ese momento, la autoridad era el Concejo Ciudadano Indígena de Nahuatzen en la cabecera municipal.

"¿Por qué motivo se los entregó el expresidente municipal? como lo vuelvo a repetir porque el presidente actual había abandonado la comunidad en ese momento la autoridad era el Concejo Ciudadano Indígena de Nahuatzen en la cabecera municipal. Hace rato nos dijo, el concejo realizó diferentes actos ¿recuerda algún otro acto que haya realizado el concejo? sí promovimos un juicio para la protección de los derechos políticos electorales en 2017. ¿ante quién promovieron ese juicio? ante el Tribunal Electoral del Estado de Michoacán. ¿Recuerda el número del juicio? Sí, *****. ¿Sabía usted que en ese juicio hubo alguna resolución? Sí, a favor del concejo ciudadano

"Señor ***** , además de ese juicio ***** que usted refirió 2017, ¿qué otro acto ha realizado el concejo? promovimos un juicio para la protección de los derechos políticos electorales del ciudadano en contra de las autoridades responsables, Ayuntamiento de Nahuatzen, perdón presidente y Ayuntamiento de Nahuatzen Michoacán. ¿recuerda de qué periodo estamos hablando? autoridades ¿de qué periodo? Sí, del 2018-2021.

"¿Ante quién presentaron ese juicio? ante el Tribunal Electoral del Estado de Michoacán recuerda el número del juicio? Sí, 13 de junio de 2019. ¿Por qué recuerda la fecha de esa sentencia? porque se me notificó personalmente el 14 de junio de 2019. ¿por qué se le notificó a usted personalmente? porque soy parte del consejo y soy parte de quién promovió el juicio.

"Recuerda en esa resolución que refiere ¿qué contiene esa resolución? Sí, contiene la sentencia que resuelve el juicio para la protección de los derechos políticos electorales, donde se involucran las partes responsables el Ayuntamiento, perdón el presidente de Nahuatzen, el Ayuntamiento de Nahuatzen, la Secretaría de Finanzas y Administración del Gobierno del Estado de Michoacán.



"¿Cuál fue la finalidad de promover ese juicio? la finalidad fue de promover ese juicio porque dejaron de suministrar el recurso que le corresponde a la comunidad de Nahuatzen. ¿Quién dejó de suministrar ese recurso? el Ayuntamiento y por ende la Secretaría de Finanzas. ¿cómo sabe usted que dejaron de suministrar ese recurso? Porque ... en un acta de asamblea del 26 de febrero y una del 18 de marzo. ¿De qué año? del 2019. En reunión de Cabildo decide revocarle el mandato que ya había tenido el Ayuntamiento 2015-2018, donde había mandado entregarnos el recurso del Concejo Ciudadano Indígena de Nahuatzen.

"¿Cuál fue el Cabildo que revocó esa decisión? el de la administración 2018-2021 ¿Qué más contiene esa sentencia que le fue a usted notificada, si usted la puede recordar? Sí, donde se revoca el mandato del Cabildo en la reunión de Cabildo del 26 de febrero y del 18 de marzo. ¿cuáles son los efectos de esa sentencia entonces? se revoca el mandato del Cabildo de la reunión de Cabildo del 26 de febrero y del 18 de marzo. ¿de qué año? de 2019.

"¿Algún otro efecto que haya dado esa sentencia? Sí, se vincula a la Secretaría de Finanzas a depositar en las cuentas del concejo ¿de dónde? Del Estado de Michoacán y se vincula al Sistema de Radio y Televisión para que informen en un plazo de 3 días lo acordado e informe a la Comunidad de Nahuatzen. ¿usted recuerda quién firma esa sentencia? Sí, Los Magistrados ***** , el Magistrado ***** entre otros.

"¿Usted leyó esa sentencia? Sí. ¿Si yo le pusiera a la vista ese documento, usted lo podría reconocer? Sí. ¿Pudiera reconocer? se me notificó personalmente y es un juicio que nosotros promovimos, que yo promoví junto con mis compañeros del concejo ciudadano. ¿usted lo promovió también con otras personas? sí soy parte del concejo. ¿dónde se le notificó esa resolución? en el inmueble del Tribunal Electoral del Estado de Michoacán (se pone a la vista la sentencia).

"... en su parte continua hacia abajo también en un rectángulo color rosa, ¿me puede decir por favor qué se lee por favor? juicio para la protección de los derechos políticos electorales del ciudadano, expediente ***** , actores: ***** y otros, autoridades responsables: Presidente municipal, Ayuntamiento de Nahuatzen Michoacán y Secretaría de Finanzas y Administración del Gobierno del Estado de Michoacán, terceros interesados ***** y otros ...



"Posteriormente está también una leyenda subrayada, me la podría leer por favor? Morelia Michoacán 13 de junio de 2019.

"Posteriormente también en un rectángulo se establecen nuevas leyendas, ¿puede leer por favor el contenido? sentencia que resuelve el juicio para la protección de los derechos político electoral del ciudadano promovido por integrantes del Consejo Indígena de Nahuatzen Michoacán, en contra del presidente municipal del Ayuntamiento de Nahuatzen Michoacán y la Secretaría de Finanzas y Administración del Gobierno de Michoacán por dejar de suministrar la transferencia de recursos que corresponden a la comunidad de Nahuatzen.

"Le puede por favor dar vuelta a esa misma hoja que viene siendo la número dos, por favor también está ahí subrayado y después está nuevamente el contenido en un rectángulo ¿me puede leer por favor?

"Antecedentes: primero, conformación del concejo ciudadano de autogobierno, el 7 de septiembre (sic) se llevó a cabo la asamblea general de la comunidad en la que se determinó desconocer a las autoridades del Ayuntamiento de Nahuatzen Michoacán y proclamar un autogobierno, de esta forma se conformó un concejo ciudadano de autogobierno y una comisión de seguridad de la comunidad. En dicha asamblea se contó con la presencia del notario público número ***** , en el Estado quien dio fe y levantó la certificación correspondiente.

"Posteriormente, está en el número dos también debidamente enmarcado, ¿lo puede leer por favor? juicio ciudadano ***** , el 6 de noviembre de 2017 el Pleno del Tribunal Electoral del Estado de Michoacán, resolvió juicio ciudadano en el que reconoció el derecho de la Comunidad de Nahuatzen para administrar en forma directa los recursos económicos que le corresponden, en consecuencia, ordenó al Instituto Electoral de Michoacán organizar una consulta previa para informar a la comunidad por conducto de sus autoridades para determinar los elementos cuantitativos y cualitativos relacionados con la transferencia de los recursos.

"Por favor le puede seguir pasando a las hojas, le voy a decir hasta la número cuatro por favor, en la parte también que está en un recuadro rectangular, el contenido ¿no lo puede leer por favor?



"Cumplimiento de sentencia el uno de octubre de 2018, mediante acuerdo plenario se declaró cumplida la sentencia emitida en el juicio ciudadano ***** en razón de que el IEM en colaboración con las partes involucradas organizó y llevó a cabo el proceso de consulta ordenado, en sesión extraordinaria, en la que el 12 de junio del 2018, el Ayuntamiento llevó a cabo sesión extraordinaria en la que autorizó la transferencia directa de recursos a la comunidad y le comunicó a la Secretaría de Finanzas para los efectos conducentes y esta última prestó la asesoría en materia fiscal y administrativa que fue requerida.

"¿Le podría pasar nuevamente, ahora a la hoja 5, lo que está también en el rectángulo rosa por favor?

"Sesiones extraordinarias del Ayuntamiento, el 26 de febrero de 2019, el Ayuntamiento celebró sesión extraordinaria en la que acordó revocar las autorizaciones dadas por la administración municipal 2015-2018, del mismo Ayuntamiento para la transferencia de todos los recursos públicos que se entregaban a las comunidades entre ellas las de Nahuatzen, sustentándolo esencialmente en que no habían rendido cuentas del destino que le habían dado a los recursos y a las obras realizadas, así como revocaron las autorizaciones de entrega de los recursos federales, estatales, municipales o de cualquier otra índole a las mismas, el 18 de marzo (sic) se llevó otra sesión extraordinaria en la que se acordó que no se reasignaría el presupuesto de la comunidad por petición de los habitantes de la misma, quienes presentaron acta de asamblea de 17 de marzo (sic) en la que desconocían al referido concejo

"Por favor le puede pasar a las hojas, le voy a decir hasta qué número por favor, también está nuevamente en un rectángulo color rosa hasta la foja número 18 por favor, lo que se contiene en un recuadro en color rosa por favor, si lo puede leer por favor:

"Al respecto, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha resuelto diversos asuntos sustentándolo en el criterio de que la entrega de recursos públicos y el ejercicio de éstos directamente por la comunidad están vinculados directamente e indirectamente con el derecho a la participación política efectiva de las comunidades indígenas frente a las autoridades municipales y estatales, produce una vertiente en el derecho electoral ya



que tal contexto incide en el núcleo de los derechos a la autodeterminación y el autogobierno.

"Puede seguir pasando las fojas, le voy a indicar hasta qué foja, en la foja número 22 de igual manera existe el recuadro en color rosa si me puede leer el contenido, por favor: Asimismo el Estado reconoce a los pueblos y comunidades indígenas como personas morales con personalidad jurídica y patrimonio propio para ejercer derecho y contraer obligaciones. El artículo 15 de la Constitución Local reconoce a los Municipios que integran el Estado de Michoacán entre ellos se encuentra el de Nahuatzen que colinda al este con Erongarícuaro, al noreste con Cheran, al Norte con Zacapu, al oeste con Paracho, al Sur con Tingambato y al Sureste con Uruapan.

"Podemos continuar nuevamente pasando las hojas le voy a decir hasta qué foja, en la foja número 35 si fuera tan amable, nuevamente el contenido está enmarcado con rosa fluorescente, si puede leerlo en voz alta:

"No obstante a juicio de este tribunal es ilegal la determinación que tomó el Ayuntamiento de revocar las autorizaciones previamente dadas para que se efectuara la transferencia directa de los recursos económicos que le corresponden a la Comunidad de Nahuatzen Michoacán, ello en el acta de 6 de 26 de febrero (sic), se considera de tal forma en primer término, porque es un principio procesal que una autoridad no puede revocar sus propios actos, ello porque la Ley Orgánica Municipal del Estado, no estableció también para buscar sus propios acuerdos o para cambiar las situaciones jurídicas constituidas a partir de los mismos.

"Por favor, le pueden nuevamente seguir pasando las fojas, le voy a decir nuevamente en qué fase contiene nuevamente lo que necesito que lea; en la foja número 44 está una parte subrayada, si nos puede hacer el favor de leerla, primero lo que está subrayado y luego lo que está en el recuadro:

"Efectos, en atención a lo razonado en el fondo del asunto del presente fallo se tiene los siguientes efectos: se declara la responsabilidad de la Secretaría de Finanzas y Administración por los actos impugnados referentes a la suspensión de la transferencia de recursos económicos a la comunidad de Nahuatzen



Michoacán, toda vez que como se analizó en la sentencia emitida por este tribunal en el juicio ciudadano ***** , sólo queda vinculado a dar ...

"Le pueden seguir en la que sigue, que también está remarcado por favor: 1. a dar asesoría a la comunidad sin que exista otro acto que pueda atribuir a algún incumplimiento de una obligación. 2. Se revocan los acuerdos tomados por el Ayuntamiento de Nahuatzen Michoacán en la sesión extraordinaria del 26 de febrero y 18 de marzo ambos del 2019, relacionadas con la revocación de autorizaciones para la transferencia de los recursos económicos que le corresponden a la comunidad de Nahuatzen Michoacán, por las razones supuestas en el fondo del presente fallo. 3. En consecuencia de lo anterior, los recursos económicos deberán transferirse a la Comunidad de Nahuatzen Michoacán. De conformidad con lo que determinó el propio Ayuntamiento en el acta de sesión extraordinaria de 12 de junio de 2018.

"4. Se ordena al Ayuntamiento de Nahuatzen Michoacán, el pago de los recursos económicos que le corresponden a la comunidad de Nahuatzen Michoacán por los meses que se les dejó de suministrar consistentes en marzo, abril, mayo y junio en atención a lo razonado en esta sentencia ...

"8. Se vincula al Sistema Michoacano de Radio y Televisión y al Ayuntamiento de Nahuatzen Michoacán para que una vez notificado el resumen oficial y los puntos resolutive de la sentencia, así como traducido y en grabación lo difundan en un plazo de 3 días a los integrantes de la comunidad de Nahuatzen Michoacán, la primera mediante sus distintas frecuencias de radio con cobertura en dicho Municipio y segunda para que lo haga de conocimiento en la comunidad por los medios que considere adecuados.

"9. Se vincula a la Secretaría de Finanzas y Administración del Gobierno de Michoacán para que proporcione asesoría en materia de interpretación de leyes fiscales y administrativas municipales y estatales en cualquier momento que la comunidad así lo requiera.

"10. Se ordena a las autoridades responsables el cumplimiento de esta resolución e informar dentro del plazo de 3 días hábiles, sobre los actos relativos al cumplimiento de este fallo que les fueron encomendados y conforme se hayan ejecutado ...



"Tercero. Se revocan los acuerdos tomados por el Ayuntamiento de Nahuatzen Michoacán en las sesiones extraordinarias de 26 de febrero y 18 de marzo ambos de 2019, relacionados con la autorización de revocaciones para la transferencia de los recursos económicos que le corresponden a la comunidad en cita, por lo que los recursos económicos deberán transferirse a la comunidad mencionada en los términos respectivos de conformidad con el acta de sesión extraordinaria del Ayuntamiento celebrada el 12 de junio de 2018.

"Cuarto. Se ordena al Ayuntamiento de Nahuatzen Michoacán el pago de los recursos económicos que le corresponden a la comunidad antes mencionada por los medios que se dejó de suministrar correspondientes a marzo, abril, mayo y junio en atención a lo razonado en esta sentencia ... (se solicita se incorpore la sentencia como documental por ser admitida como prueba superveniente).

"Ministerio Público recontrainterrogatorio.

"¿Usted conoce quién administra el patrimonio del Ayuntamiento? Sí, en la cabecera del concejo.

"Asesor jurídico recontrainterrogatorio:

"¿Nos puede decir quién despachaba en el 2018, en el lugar que identifica como DIF? El Ayuntamiento, indicó lo contrario, es que ellos se metieron a la fuerza, si porque ahí tenían aparatos que les entregó el Gobierno del Estado (musicales), también se les había prestado como autoridad un kínder que estaba en remodelación ***** y la dirección nos fue a pedir el inmueble para darle tiempo ... en ese momento fueron expulsados los niños para que el Ayuntamiento se metiera a la fuerza ...'."

126. Transcripciones de las que se advierte que los testigos fueron coincidentes en declarar que existían documentos que acreditaban los derechos que alegaban, y que fueron debidamente incorporados al juicio:

- El acta de asamblea de siete de septiembre de dos mil quince, protocolizada ante la fe del licenciado ***** , Notario ***** en el Estado, a través de la cual, se conformó el consejo indígena y se determinaron sus integrantes;



- Acta de acuerdos de seis de octubre de dos mil quince, atribuida al expresidente municipal ***** , en la que se dejan bajo resguardo del consejo, dos vehículos Tsuru modelo dos mil trece y un camión de volteo blanco; documento en el que se señala que "*se hace entrega porque la comunidad ocupa parte de los servicios básicos*".

- Resolución del Tribunal Electoral del Estado de Michoacán, en el expediente de juicio para la protección de los derechos políticos electorales del ciudadano, ***** , de seis de noviembre de dos mil diecisiete, presentada por ***** y otros, en el que se señaló como autoridades responsables al Congreso y diversas autoridades; documento en el que se declaran fundados los motivos de agravio que se hicieron valer, y se vincula al IEM y a las autoridades del Ayuntamiento para que, entre otras obligaciones:

1. Organicen inmediatamente un proceso de consulta previa e informada a la comunidad, por conducto de sus autoridades tradicionales, en la que se definan los elementos cualitativos y cuantitativos, relacionados con la transferencia de responsabilidades, recursos públicos, determinando de manera destacada que las autoridades tradicionales que tendrán a su cargo la transferencia de responsabilidades en el manejo de los recursos públicos.

2. Hecho lo anterior, el Ayuntamiento deberá convocar a asamblea extraordinaria de Cabildo para que se organice la transferencia de recursos obtenidos de manera directa a la comunidad.

- Consulta que se llevó a cabo el veinticuatro de mayo de dos mil dieciocho, en la que se determinó que el Ayuntamiento, en el lapso de tres días, sesionaría y transferiría los recursos.

- El ocho de mayo de dos mil dieciocho, se hizo la primera transferencia.

127. Así, conforme a los medios de prueba que se desahogaron en el juicio, no se advierte que los inculpados tuvieran la finalidad de *perjudicar la capacidad de las instituciones* del Estado de Michoacán; por el contrario, amparados en los documentos señalados, se observa que lo que procuraban era ejercer el [*pretendido*] derecho.



128. En efecto, contrario a lo aseverado por el órgano de amparo, en el sentido de que los testimonios de ***** y ***** , " *permitieron válidamente inferir al tribunal de enjuiciamiento, como correctamente lo determinó la autoridad responsable que la finalidad de tales conductas fue la de perjudicar la capacidad del Ayuntamiento de Nahuatzen*", con el objeto de que " *el Consejo Ciudadano Indígena, sea quien gobierne el poblado de Nahuatzen, debido a que el Tribunal Electoral del Estado de Michoacán, reconoció el derecho de la comunidad de Nahuatzen, para administrar en forma directa los recursos económicos que le corresponden*", esta Primera Sala reitera que lo único que se corrobora con dichos medios de prueba es la exigencia de un pretendido derecho, amparado en los documentos señalados.

129. Consecuentemente, se pone de manifiesto que la ley penal no se aplicó exactamente al caso concreto, en contravención al principio de legalidad previsto en el párrafo tercero del artículo 14 constitucional.

VII. DECISIÓN

130. En ese orden de ideas, al no haberse acreditado la concurrencia de las circunstancias necesarias –conforme a la ley– para estimar la existencia de uno de los elementos del hecho que la ley señala como delito de sabotaje, resulta innecesario realizar el examen de los demás componentes, así como de los restantes agravios enderezados por los quejosos.

131. No obstante, ante la magnitud de las violaciones analizadas, y en aras de evitar que se produzca una eventual violación al principio *non bis in idem* y dilatar innecesariamente el proceso, –dado que la restitución del derecho violado tiene el alcance de devolver la libertad a los quejosos– lo conducente es concederles el amparo y protección de la Justicia Federal de manera lisa y llana.

132. Concesión de la tutela constitucional que obliga a ordenar la inmediata y absoluta libertad de los quejosos ***** y ***** . Al mismo tiempo, se instruye a la Secretaría de Acuerdos de esta Primera Sala, para que comunique la presente resolución a las autoridades responsables por la vía que garantice el cumplimiento inmediato de la sentencia de amparo.



133. **Denuncia por posibles actos de tortura.** No obstante, la decisión alcanzada por esta Primera Sala, procede ordenar dar vista al Ministerio Público que intervino en el proceso penal, para que, con la denuncia mencionada en diversos escritos presentados por los quejosos,³⁶ se realice la investigación correspondiente, en atención a las obligaciones que tienen todas las autoridades del país ante la noticia de denuncia de esa naturaleza. Ello es así, pues no debe pasar inadvertido que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, reiteradamente ha señalado, que corresponde al Estado la investigación de los hechos posiblemente constitutivos del delito de tortura, ejercida en contra de una persona que está sujeta a un proceso penal.³⁷

134. La denuncia de actos de tortura es sumamente relevante para que todas las autoridades del Estado cumplan con las obligaciones impuestas de prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, entre las que se encuentra cualquier práctica de tortura, que atenta contra la integridad de las personas, con independencia de que tenga o no impacto en un juicio penal instruido contra las presuntas víctimas de estos actos.

135. De manera que, la investigación ministerial deberá realizarse de forma independiente, imparcial y meticulosa, con la finalidad de determinar el origen y naturaleza de la alegada afectación a la integridad personal, así como identificar y procesar a las personas responsables de su comisión.³⁸

³⁶ Incluso el tribunal de alzada declaró inoperante el reclamo enderezado por los recurrentes en ese sentido al emitir la sentencia de apelación.

³⁷ Ello, en términos de lo establecido en la tesis 1a. CCVII/2014 (10a.), cuyo rubro dice: "TORTURA. OBLIGACIONES DE LA AUTORIDAD CUANDO UNA PERSONA MANIFIESTA HABERLA SUFRIDO O SE TENGAN DATOS DE LA MISMA.". Publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 6, mayo de 2014, Tomo I, pág. 561, registro digital: 2006483.

³⁸ "TORTURA. SU SENTIDO Y ALCANCE COMO PROHIBICIÓN CONSTITUYE UN DERECHO ABSOLUTO, MIENTRAS QUE SUS CONSECUENCIAS Y EFECTOS SE PRODUCEN TANTO EN SU IMPACTO DE VIOLACIÓN DE DERECHOS HUMANOS COMO DE DELITO. Conforme al marco constitucional y convencional, la prohibición de la tortura se reconoce y protege como derecho absoluto que pertenece al dominio del jus cogens internacional, mientras que sus consecuencias y efectos impactan en dos vertientes: tanto de violación de derechos humanos como de delito. En ese orden, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que: 1. Las personas que denuncien actos de tortura tienen el derecho a que las autoridades intervengan de forma expedita



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

RESUELVE:

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

SEGUNDO.—La Justicia de la Unión ampara y protege a ***** , ***** y ***** en contra de la autoridad y el acto precisados en los antecedentes de esta sentencia.

TERCERO.—A través del medio de comunicación más eficaz, comuníquese a la autoridad penitenciaria el sentido de este fallo y ordénese la inmediata y absoluta libertad de los recurrentes.

CUARTO.—Dese vista al Ministerio Público, en términos de la parte considerativa de la presente resolución.

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

Así lo resolvió, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por **unanimidad de cinco** votos de las señoras y los señores Ministros: Norma Lucía Piña Hernández, Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien se reserva

para que su acusación sea investigada y, en su caso, examinada a través de un juicio penal; en ese sentido, las autoridades tienen la obligación de investigar la tortura para, en su caso, esclarecerla como delito, así como de realizar y proseguir de modo diligente las investigaciones necesarias para deslindar responsabilidades por su comisión. 2. La obligación de proteger ese derecho recae en todas las autoridades del país y no sólo en aquellas que deban investigar o juzgar el caso. 3. Atento al principio interpretativo pro persona, para efectos del mencionado derecho, debe considerarse como denuncia de un acto de tortura a todo tipo de noticia o aviso que sobre ese hecho se formule ante cualquier autoridad con motivo de sus funciones. 4. Cuando una persona ha sido sometida a coacción para quebrantar la expresión espontánea de su voluntad, deben excluirse las pruebas obtenidas mediante la misma." Registro digital: 2006484. Instancia: Primera Sala. Décima Época. Materias: constitucional y penal. Tesis: 1a. CCVI/2014 (10a.). Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 6, mayo de 2014, Tomo I, página 562. Tipo: aislada.



su derecho a formular voto concurrente, Jorge Mario Pardo Rebolledo (ponente), Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y presidenta Ana Margarita Ríos Farjat.

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

Nota: Las tesis de jurisprudencia 1a./J. 103/2017 (10a.), 1a./J. 68/2014 (10a.) y 2a./J. 55/2014 (10a.), y aisladas 1a. CCVII/2014 (10a.), 1a. CCXCIX/2018 (10a.), 1a. XXI/2017 (10a.), 1a. CXIV/2016 (10a.), 1a. CCVI/2014 (10a.) y 1a. CCCLXVIII/2013 (10a.), también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 24 de noviembre de 2017 a las 10:35 horas, 31 de octubre de 2014 a las 11:05 horas, 23 de mayo de 2014 a las 10:06 horas, 7 de diciembre de 2018 a las 10:19 horas, 24 de febrero de 2017 a las 10:26 horas, 22 de abril de 2016 a las 10:22 horas, 23 de mayo de 2014 a las 10:06 horas y 10 de enero de 2014 a las 14:17 horas, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 3 de febrero de 2023 a las 10:05 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 4 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 223 de la Ley de Amparo, se consideran de aplicación obligatoria a partir del día hábil siguiente, 7 de febrero de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

Voto concurrente que formula el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá en relación con el amparo directo en revisión 2359/2020.

I. Antecedentes

1. En sesión de nueve de febrero de dos mil veintidós, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió el amparo directo en revisión citado al rubro, por unanimidad de cinco votos,¹ en el sentido de: **1)** revocar la senten-

¹ De las señoras y los señores Ministros: Norma Lucía Piña Hernández, Jorge Mario Pardo Rebolledo (ponente), Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y presidenta Ana Margarita Ríos Farjat y de quien suscribe este voto.



cia recurrida; **2)** conceder el amparo y protección de la Justicia de la Unión a los quejosos; **3)** a través del medio de comunicación más eficaz, comunicar a la autoridad penitenciaria el sentido del fallo y ordenar la inmediata y absoluta libertad de los recurrentes; y, **4)** dar vista al agente del Ministerio Público.

II. Razones de la sentencia

2. En principio, considero necesario destacar que los hechos que originaron el presente asunto se hacen consistir en que en el mes de noviembre de dos mil dieciocho, los quejosos junto con un grupo de personas armadas, irrumpieron en las instalaciones en las que se asientan las oficinas del DIF y del Ayuntamiento Municipal, ostentándose como integrantes de un Concejo Ciudadano Indígena. Durante su ingreso, dañaron inmobiliario y sustrajeron diversos objetos, así como un camión del servicio de recolección de basura y un automóvil.
3. Por tales hechos, se instruyó la causa penal en su contra por los delitos de robo de vehículo de motor terrestre, robo calificado y **sabotaje**. Sin embargo, únicamente se les condenó por este último ilícito a siete años de prisión. En contra, los sentenciados promovieron juicio de amparo directo, no obstante, les fue negada la protección constitucional. Determinación que fue materia del presente recurso de revisión.
4. Ahora bien, en la sentencia que nos ocupa se estimó que, no obstante que los temas para la procedencia del medio de impugnación fueron fijados en un diverso recurso de reclamación, únicamente sería materia de análisis el derecho de las personas que aducen pertenecer a una comunidad indígena y están sujetas a un proceso penal, en el que no se atendió su derecho a acceder plenamente a la tutela jurisdiccional del Estado. Ello, porque tal tópico resulta de mayor amplitud, además de que dicha cuestión implica la interpretación directa del artículo 2o., apartado A, fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
5. Así, se dijo que el asunto se analizaría desde una **perspectiva intercultural**, de conformidad con el artículo 2o., apartado A, fracción VIII, de la Constitución Federal y el artículo 9, numeral 1, del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.
6. De este modo, se estimó dar respuesta al siguiente cuestionamiento: ¿Fue correcta la determinación que asumió el Tribunal Colegiado respecto del planteamiento



de la parte quejosa, relativo a que no se tomó en consideración su pertenencia a una comunidad indígena?

7. La respuesta se emitió en sentido negativo. Para ello, se desarrollaron los siguientes temas: i) auto adscripción indígena; ii) acceso pleno a la jurisdicción del Estado; iii) el derecho a una tutela judicial efectiva; iv) derecho a obtener una sentencia fundada en derecho; y, v) el principio de legalidad en materia penal.
8. Expuesto lo anterior, se concluyó que se vulneró en perjuicio de los quejosos el derecho a una tutela judicial efectiva respecto de la aplicación fundada de la ley penal, con relación a las debidas garantías de fundamentación y motivación sobre la debida acreditación del correspondiente tipo penal de sabotaje por el que se les sentenció, en contravención del principio de legalidad en materia penal.
9. Lo que arribó a realizar el siguiente cuestionamiento: ¿Es viable revisar las consideraciones emitidas por el Tribunal Colegiado, en torno a la acreditación del delito de sabotaje, previsto en el artículo 314, fracciones I y II, del Código Penal para el Estado de Michoacán de Ocampo? La respuesta fue en sentido positivo.
10. Al efecto, se estimó que aun cuando el criterio asumido por el Tribunal Colegiado en relación con la acreditación del delito de sabotaje no constituía una cuestión propiamente constitucional, al estar vinculada directamente con el artículo 2o., apartado A, fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y con los derechos de acceso pleno a la jurisdicción del Estado, a obtener una sentencia fundada en derecho, así como al derecho de exacta aplicación de la ley en materia penal, dicha cuestión era susceptible de análisis en el amparo directo en revisión.
11. Así, se emitió un tercer cuestionamiento: ¿La sentencia reclamada en el amparo directo, respeta el derecho de los quejosos a acceder plenamente a la jurisdicción del Estado?
12. La respuesta fue en sentido negativo. Ello, porque el Tribunal Colegiado pasó por alto tomar en cuenta el contexto sociocultural y político en que se suscitaban los hechos, del que se desprende que la intención de los quejosos era ejercer un pretendido derecho a la autodeterminación y autogobierno. Lo cual, culminó con la vulneración de su derecho a la tutela judicial efectiva, así como a obtener una sentencia fundada en derecho y en respeto al principio de legalidad en materia penal.



13. En ese sentido, al analizarse los elementos del tipo penal de sabotaje previsto y sancionado en el artículo 314, fracciones II y III, del Código Penal del Estado de Michoacán de Ocampo,² se estimó que, del cúmulo probatorio no se encontraba acreditada la intención de "perjudicar" la capacidad de las instituciones gubernamentales del Estado de Michoacán. Por tanto, se concluyó que se quebrantó la prerrogativa a obtener una sentencia fundada en derecho y se ordenó la inmediata libertad de los quejosos.
14. Finalmente, se ordenó dar vista al agente del Ministerio Público que intervino en el proceso penal, con la denuncia de tortura realizada por los quejosos.

III. Razones de la concurrencia

15. No obstante que voté a favor del sentido de la sentencia, reservé la elaboración de este voto concurrente para exponer las razones por las cuales me aparto de algunas consideraciones que sustentan el fallo.
16. Comparto que aun y cuando la acreditación del delito de sabotaje no constituye una cuestión constitucional, la procedencia de su análisis se justifica al estar vinculada directamente con el artículo 2o., apartado A, fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como con los derechos de acceso pleno a la jurisdicción del Estado, a obtener una sentencia fundada en derecho y la exacta aplicación de la ley en materia penal.
17. Sin embargo, me parece que el tema sobresaliente en este asunto lo debió constituir el análisis del agravio realizado por dos de los disconformes, relativo a la inconstitucionalidad del delito de sabotaje (previsto y sancionado en el artículo 314, fracciones II y III, del Código Penal del Estado de Michoacán de Ocampo), aplicado en perjuicio de personas defensoras de derechos humanos y defensores de los derechos indígenas de su comunidad.

² "Artículo 314. Sabotaje

"Se impondrá de cinco a doce años de prisión y suspensión de derechos políticos hasta por doce años, a quien con el fin de trastornar la vida económica, política, social, turística o cultural del Estado o para perjudicar la capacidad de las instituciones gubernamentales:

"...

"II. Dañe o destruya centros de producción o distribución de bienes básicos o instalaciones de servicios públicos;

"III. Entorpezca los servicios públicos; ..."



18. En efecto, si bien coincidí en que se otorgara el amparo liso y llano a los quejosos y se ordenara su inmediata libertad, las razones que me llevaron a esa conclusión no son las relativas a que no se acreditó uno de los elementos del tipo penal, sino que, en suplencia de la queja, debió declararse fundado el agravio de los recurrentes referente a la inconstitucionalidad de la norma.
19. En efecto, en mi opinión, el delito de sabotaje es contrario a los principios constitucionales y a los parámetros interamericanos porque sobrepasa el poder punitivo del Estado, esencialmente porque éste suele ser imputado a personas que se ostentan como defensoras de derechos humanos. Me explico.
20. La Corte Interamericana de Derechos Humanos, ha señalado que el derecho penal es el medio más restrictivo y severo para establecer responsabilidades respecto de una conducta ilegal. Por ello, las sociedades democráticas deben reservar el uso de esta herramienta estatal para la sanción de las conductas más lesivas, tomando en cuenta el principio de estricta legalidad de la prohibición, así como la proporcionalidad de la pena.³
21. Ahora bien, en el informe realizado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos⁴ de treinta y uno de diciembre de dos mil quince, sobre la criminalización de la labor de defensoras y defensores de derechos humanos,⁵ se hace hincapié al uso indebido del derecho penal por parte de los actores estatales y no estatales para criminalizar y obstaculizar su labor.
22. Acorde con el informe, el uso indebido del derecho penal ocurre con mayor frecuencia en contextos donde existen tensiones o conflictos de intereses con actores estatales y no estatales. Al respecto, la CIDH señaló que hay ciertos grupos de defensores de derechos humanos que con mayor frecuencia se enfrentan a este tipo de obstáculos dada las causas y reivindicaciones que defienden.
23. Ejemplo de ello, puede verse en los contextos de la defensa del derecho a la tierra y el medio ambiente por parte de líderes y lideresas campesinos, indí-

³ Corte IDH. *Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C, No. 111. párr. 104; *Caso Palamara Iribarne Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 22 de noviembre de 2005. Serie C, No. 135, párr. 79; *Caso Kimel Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 2 de mayo de 2008. Serie C, No. 177. párr. 76.

⁴ En adelante CIDH.

⁵ *Cfr.* OEA/Ser.L/V/II.Doc. 49/15.



genas y afro-descendientes, la defensa de derechos laborales por parte de líderes y lideresas sindicales, la defensa de los derechos sexuales y reproductivos, así como la defensa de los derechos de las personas LGBT.

24. En referencia a lo anterior la CIDH observó que este proceso de criminalización suele comenzar con denuncias basadas en tipos penales que no son conformes con el principio de legalidad, o bien, que no cumplen con los estándares interamericanos. Añadiendo, que tales delitos frecuentemente se encuentran vinculados a conductas punibles como la "inducción a la rebelión", "terrorismo", "**sabotaje**", "apología del delito" y "ataque o resistencia a la autoridad pública", los cuales, tienden a ser aplicados de forma arbitraria por las autoridades.⁶
25. Así, en nuestro orden jurídico, el artículo 14, párrafo tercero, de la Constitución, define el principio de legalidad en materia penal en los siguientes términos: "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."
26. Lo anterior deviene del apotegma *nullum crimen sine poena, nullum poena sine lege certa*, conforme al cual no puede haber delito ni sanción sin ley específica que así lo establezca. Este constituye la base de los demás principios del garantismo penal para legitimar un ordenamiento legal.
27. Del referido principio, deriva la importancia que la dogmática jurídico penal asigna al elemento del delito llamado tipicidad, entendido como la constatación plena del encuadramiento exacto entre los componentes de una hipótesis delictiva descrita en la ley y un hecho concreto probado.
28. En esos términos, la tipicidad es un presupuesto indispensable para la acreditación del injusto penal y constituye la base fundamental del principio de legalidad que rige, con todas sus derivaciones, como pilar de un sistema de derecho penal en un Estado social y democrático de derecho.
29. Atento al principio de legalidad, no existe delito ni sanción sin ley que así lo establezca; de modo que, para que una conducta pueda configurar un delito,

⁶ Ibidem, pp. 11-13.



y que por ello deba ser motivo de aplicación de una pena, es indispensable una ley que repute la misma como tal.

30. El principio de que se habla, no se circunscribe a los meros actos de aplicación de encuadrar la conducta en la descripción típica, sino que abarca también a la propia ley que se aplica, la que debe quedar redactada de forma tal, que los términos mediante los cuales especifiquen los elementos respectivos sean claros y exactos.
31. Lo anterior implica que, al preverse la descripción legal del delito y la penalidad, la autoridad legislativa no puede sustraerse del deber de describir las conductas que señalen como merecedoras de sanción penal, incluso sus elementos, características, condiciones, términos y plazos, pues ello es necesario para evitar confusiones en su aplicación, o bien, demérito en el derecho de defensa. Por lo cual, la ley que carezca de tales requisitos de certeza, resultará violatoria de la garantía indicada.⁷
32. Sin embargo, se requieren de otras garantías sustanciales dentro de los principios que permitan validar la injerencia del Estado en su función punitiva –*ius puniendi*– y frente a la limitación de los derechos de más alto rango en la esfera de la persona imputada. Tales principios son, además del de legalidad, el de lesividad, el de intervención mínima del Estado –*ultima ratio* del derecho penal– y, principalmente, el principio rector del bien jurídico de relevancia penal que tutela la norma.
33. Esto en convergencia además con los diversos principios rectores del proceso penal como son los de presunción de inocencia, defensa adecuada, debido proceso, prueba lícita, acusación, equilibrio e igualdad procesal. Por tanto, debe partirse siempre de estos principios y la supremacía del bien jurídico penal como eje rector, pues sólo así es posible mantener la vigencia del garantismo penal en el reconocimiento y protección de los derechos humanos en un Estado social y democrático de derecho.⁸

⁷ Cobra aplicación la tesis aislada P. IX/95, del Tribunal Pleno, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo I, mayo de 1995, página 82, número de registro digital: 200381, de rubro: "EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY EN MATERIA PENAL, GARANTÍA DE SU CONTENIDO Y ALCANCE ABARCA TAMBIÉN A LA LEY MISMA."

⁸ Cfr. Ferrajoli Luigi, *Derecho y Razón. Teoría del Garantismo Penal*, Trotta, España, 195 (sic), pp. 93-95.



34. De lo anterior, el *ius puniendi*, por su naturaleza, es la medida más represiva con que cuenta el Estado para enfrentar cuestiones que le afectan como entidad creada para la protección de los bienes y derechos de las personas.
35. En ese sentido, su ejercicio se encuentra condicionado y limitado por una serie de previsiones normativas y principios que permiten, efectivamente, circunscribir de manera estrecha los casos en que es meritorio y justificado. La intervención penal supone una intromisión del Estado en la libertad de las personas que únicamente resulta tolerable cuando es necesaria para la protección de bienes jurídicos fundamentales definidos racionalmente en la búsqueda de la paz social.
36. Así, el poder punitivo del Estado sólo podrá utilizarse en la medida en que se hayan respetado las normas y principios de la dogmática penal que sirven como parámetro para establecer lo que sí puede y lo que no puede realizar el legislador, así como el órgano jurisdiccional, en materia penal conforme a una Constitución que enarbola la democracia y el garantismo.
37. Como señala Moisés Moreno Hernández, los principios anteriores deben informar sobre la política criminal de un Estado de derecho, que aparte de significar limitantes al poder punitivo del Estado, se convierten en garantías para las personas frente a aquél en sus diferentes niveles de ejercicio.⁹
38. Así, las actividades de las autoridades sólo serán constitucionalmente válidas si son conformes con el parámetro de regularidad constitucional y con los principios que nutren la esencia del derecho penal, lo cual significa, a *contrario sensu*, que aquellas acciones que rebasen tales finalidades del derecho penal o se entrometan de manera excesiva en los derechos humanos serán inconstitucionales.
39. En este orden, bajo el principio de lesividad, se debe partir de la necesaria existencia de un bien jurídico de relevancia penal, el cual efectivamente se entienda vulnerado bajo el despliegue de las conductas consideradas como delictivas.
40. A su vez, el principio de intervención mínima consiste en que el derecho penal sólo puede intervenir en los casos de ataques muy graves a los bienes jurídicos.

⁹ Cfr. Moreno Moisés, *Política Criminal y Reforma Penal*, Cepolcrim, México, 1999, pp.78-79.



cos más importantes; es decir, la regulación normativa del resto de ataques a bienes jurídicos que no son fundamentales corresponde a otras ramas del derecho que no son tan drásticas en sus consecuencias. Esto, en términos sencillos, quiere decir que la intervención del derecho penal resulta desproporcional e injustificada en aquellos casos en que otra medida sea suficiente para proteger de la misma manera o más eficazmente un determinado bien jurídico.

41. Este principio tiene una doble manifestación: por una parte, el principio de subsidiariedad y, por la otra, el de fragmentariedad.
42. El principio de subsidiariedad esencialmente postula que el derecho penal únicamente deberá intervenir en los casos más graves de ataques a intereses sociales fundamentales, mas no en aquellos en que los bienes que se consideran valiosos pueden ser protegidos por mecanismos distintos y menos lesivos que los utilizados por el *jus puniendi*.
43. En efecto, se califica al derecho penal como subsidiario, toda vez que su uso debe estar subordinado a la inocuidad de otras ramas del derecho para hacer frente a las infracciones de bienes valiosos para la sociedad. En ese sentido, la previsión de un delito legislativamente sólo estaría justificada si previamente se han agotado todas las posibilidades para erradicar la conducta que se pretende evitar; esto es, una conducta sólo puede ser delito en la medida en que se ha comprobado que ninguno de los medios no penales es suficiente para combatirla.
44. Por su parte, el principio de fragmentariedad implica que el derecho penal sólo debe intervenir frente a aquellos comportamientos que atenten contra los bienes jurídicos identificados siempre que, además, dichos comportamientos se lleven a cabo de una forma especialmente grave.
45. Bajo estas premisas, el derecho penal, de toda la gama de conductas prohibidas y bienes jurídicos protegibles, solamente debe ocuparse del fragmento más delicado y fundamental para la sociedad. Ciertamente, la afectación de un bien jurídico por la conducta de una persona en algunos casos puede ameritar el ejercicio del poder punitivo, mas en otros casos no, pues el derecho penal sólo puede intervenir en la medida en que la afectación es grave.
46. En suma, el principio de mínima intervención –en su manifestación subsidiaria y fragmentaria– exige, por una parte, que se agoten todos los recursos dispo-



nibles del Estado para evitar determinadas conductas que afectan bienes jurídicos antes de acudir al derecho penal; por la otra, que se discriminen y destierren del derecho penal aquellas conductas que no constituyen ataques graves a los bienes jurídicos más importantes.

47. En ese sentido, apunta Francisco Muñoz Conde,¹⁰ con el principio de intervención mínima se quiere decir que los bienes jurídicos no sólo deben ser protegidos por el derecho penal, sino también ante el derecho penal. Es decir, si para el restablecimiento del orden jurídico violado es suficiente con las medidas civiles o administrativas, son éstas las que deben emplearse y no las penales.
48. Como destaca Raúl González Salas Campos, todos los tipos penales regulados por el derecho penal se configuran exclusivamente para la protección de bienes jurídicos, y no de ideologías, políticas ni valores meramente éticos, culturales o morales. Para que se dé el injusto penal no basta que se prevea un supuesto legal, sino que además impone un contenido material sobre la efectiva producción de un resultado que afecte el bien jurídico.
49. A su vez, para que pueda plantearse la constitución del ilícito no basta la concreción desvalorativa de un acto –desvalor de la acción–, sino que además es necesario que a éste se le pueda imputar el resultado producido –desvalor del resultado–, esto es, que se haya producido una afectación real al bien jurídico que merezca tutela penal. Todo esto, para dar completo contenido al principio garantista de que la misión exclusiva del derecho penal es la de proteger bienes jurídicos, lo que no se trata de una concepción legal de tipo formal sino material.¹¹
50. Así, bajo tales principios, la penalización de cierta conducta al considerarse delictiva únicamente se justifica por su necesidad absoluta, por lo que antes de acudir al medio de control más coercitivo, se tendrán que agotar todos los mecanismos jurídicos idóneos al respecto. A su vez, el principio de lesividad se sustenta en el axioma de la efectiva vulneración no sólo a un bien jurídico, sino que éste pueda justificarse, de manera objetiva y razonable, como de relevancia penal.

¹⁰ Francisco Muñoz Conde, *Derecho Penal. Parte General*, 8a. ed., México, Tirant Lo Blanch, página 79.

¹¹ Raúl González Salas Campos, *La Teoría del Bien Jurídico en el Derecho Penal*, Pérez Nieto Editores, México, 1995, pp. 65-73.



51. En ese sentido, el delito de **sabotaje** que le fue atribuido a los quejosos se encuentra previsto y sancionado en el artículo 314, fracciones II y III, del Código Penal del Estado de Michoacán de Ocampo, el cual es del tenor siguiente:

"Artículo 314. Sabotaje

"Se impondrá de cinco a doce años de prisión y suspensión de derechos políticos hasta por doce años, a quien con el fin de trastornar la vida económica, política, social, turística o cultural del Estado o para perjudicar la capacidad de las instituciones gubernamentales:

"...

"II. Dañe o destruya centros de producción o distribución de bienes básicos o instalaciones de servicios públicos;

"III. Entorpezca los servicios públicos; ..."

52. Dicho precepto, se encuentra inmerso en el título vigésimo quinto, denominado "Delitos contra las instituciones del Estado", en donde también se contemplan los ilícitos de rebelión, motín y sedición, es decir, conductas similares a las mencionadas en el informe de la CIDH.

53. Ahora, recordemos que los hechos que dieron origen al asunto que nos ocupa, se suscitaron por conflictos entre el Concejo Ciudadano Indígena al que pertenecían los inconformes y las autoridades municipales, en virtud de que el Instituto Electoral del Estado, otorgó a la comunidad el derecho de manejar el presupuesto que le corresponde.

54. Bajo ese panorama, en el informe de la CIDH, se destacó que según ha indicado el relator especial de las Naciones Unidas sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los pueblos indígenas, "una de las deficiencias más graves en la protección de los derechos humanos de los últimos años es la tendencia a la utilización de las leyes y de la administración de justicia para castigar y criminalizar las actividades de protesta social y las reivindicaciones legítimas de las organizaciones y movimientos de indígenas en defensa de sus derechos".¹²

¹² Cfr. OEA/Ser.L/V/II.Doc. 49/15., p. 34.



55. Dicha arbitrariedad se concreta mediante la aplicación de leyes de emergencia, como las leyes contra el terrorismo y el procesamiento de manifestantes por delitos comunes, los cuales son motivados por comprometer los intereses de actores privados y autoridades del poder local.
56. De este modo, podemos resaltar que acorde con el informe en mención, la CIDH indicó que tipos penales como el de sabotaje, generalmente conllevan una formulación genérica o ambigua y, por ello, son utilizadas de forma arbitraria por las autoridades.¹³
57. A modo de ejemplo, señaló que la Comisión tuvo conocimiento de un caso en el que un defensor de derecho a la tierra y presidente de una comunidad en Ecuador, se opuso al desarrollo conjunto de una empresa minera estatal, al considerar que el proyecto involucraría parte del territorio indígena. Sin embargo, fue arrestado junto con otros líderes, cuando regresaba de un intento de asistir a una reunión relacionada con el tema. En un primer momento, se le acusó de lesiones, pero posteriormente, también de terrorismo, sabotaje y rebelión, imponiéndole prisión preventiva, misma que duró diez meses hasta que un tribunal resolvió que no había pruebas suficientes en su contra.¹⁴
58. Posteriormente menciona que el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas ha manifestado su preocupación por el hecho de que "la legislación y otras medidas nacionales sobre seguridad y lucha contra el terrorismo, como las leyes que regulan las organizaciones de la sociedad civil, se han utilizado indebidamente contra defensores de los derechos humanos o han obstaculizado su labor y han puesto en peligro su seguridad en contravención del derecho internacional".
59. De este modo, si bien el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas no se refirió exactamente al delito de sabotaje, es de resaltarse que con motivo de ello, ha instado a los Estados a que este tipo de legislación contenga disposiciones claramente definidas acordes con el derecho internacional de los derechos humanos, incluyendo el principio de no discriminación, y que no sea utilizada para obstaculizar ningún derecho humano como la libertad de expresión, de asociación y de reunión pacífica, los cuales son esenciales para la promoción y protección de otros derechos.¹⁵

¹³ Ibidem, p. 29.

¹⁴ Ibidem, pp. 34-35.

¹⁵ Ibidem, p. 80.



60. Así, la CIDH emitió las siguientes recomendaciones:

a) Reconocer el trabajo de defensores y defensoras de derechos humanos y su rol en las sociedades democráticas.

b) Prevenir el uso o la adopción de leyes y políticas con una formulación contraria a los estándares de derecho internacional.

c) La actuación debida de los operadores de justicia en conformidad con los estándares internacionales de derechos humanos en el sistema de justicia interno.

d) Evitar la sujeción a procesos penales con una duración irrazonable.

e) Garantizar que cualquier detención sea llevada a cabo con estricto apego al derecho de la libertad personal.

f) Erradicar el uso indebido de las medidas cautelares.

g) Adoptar respuestas inmediatas frente a procesos de criminalización.

61. Por lo anterior, la CIDH recomendó prevenir el uso de leyes o políticas contrarias a los estándares del derecho internacional.

62. Derivado de lo anterior y de un análisis del tipo penal de sabotaje cuya comisión se imputó a los quejosos, como lo anticipé, advierto su inconstitucionalidad, pues sobrepasa el poder punitivo del Estado, al pretender criminalizar a las y los defensores de derechos humanos y obstaculizar el ejercicio de sus prerrogativas bajo conductas que además resultan ambiguas en su descripción típica lo que permite un insano arbitrio de las autoridades para definir si determinada conducta encuadra en el tipo penal.

63. En efecto, la ambigüedad que quiero resaltar de la norma deviene de una de sus finalidades de la conducta. Según el tipo penal aquéllas deben ser: "trastornar la vida económica, política, social, turística o cultural del Estado o para perjudicar la capacidad de las instituciones gubernamentales".

64. Considero que no hay certeza jurídica para los destinatarios de la norma en cuanto a entender cuál es esa capacidad de las instituciones gubernamentales. Esto es, el legislador a qué se refiere con perjudicar la capacidad de



dichas instituciones, a que detengan su labor en un solo momento, a que no otorguen el servicio público que se les encomendó, etcétera.

65. Como puede advertirse es amplia la gama de conductas que pueden considerarse derivado de cómo entender el perjuicio a la "capacidad de las instituciones gubernamentales". De ahí que, la norma analizada no cumpla con la claridad exigida al legislador en su descripción, lo que trae como resultado que viole el principio de legalidad.
66. Consecuentemente, no obstante que compartí el sentido de la resolución, preciso mi disenso en los términos expuestos en el presente voto.

Este voto se publicó el viernes 3 de febrero de 2023 a las 10:05 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

ACCESO PLENO A LA JURISDICCIÓN DEL ESTADO DE LAS PERSONAS INDÍGENAS SUJETAS A UN PROCEDIMIENTO PENAL. LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES DEBERÁN TOMAR EN CUENTA EL CONTEXTO SOCIOCULTURAL Y POLÍTICO EN QUE SE SUSCITAN LOS HECHOS, PARA ADVERTIR SU INTENCIÓN.

Hechos: En el marco de un conflicto suscitado entre un Ayuntamiento y un Consejo Ciudadano Indígena, tres de sus miembros fueron condenados por el delito de sabotaje; resolución que fue confirmada en apelación. Inconformes, los indígenas sentenciados promovieron juicio de amparo directo; el Tribunal Colegiado de Circuito del conocimiento negó el amparo, en contra de esta sentencia la parte quejosa interpuso recurso de revisión en el que adujeron la omisión de interpretar la fracción VIII del apartado A del artículo 2o. constitucional.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve que en los juicios y procedimientos en que personas indígenas sean sujetas a un procedimiento penal; las autoridades jurisdiccionales, para garantizar el derecho de acceso a la plena jurisdicción del Estado, deben ser especialmente cuidadosos en evitar que se utilice el derecho punitivo como una forma de criminalizar el ejercicio de sus pretendidos derechos, analizando el contexto sociocultural y político en que se suscitaron los hechos, para advertir la intención de los inculpados.



Justificación: La fracción VIII del artículo 2o. de la Constitución General establece que para garantizar el derecho de acceso a la plena jurisdicción del Estado de las personas indígenas, en todos los juicios y procedimientos en que, individual o colectivamente sean parte: 1) se deberán tomar en cuenta sus costumbres y especificidades culturales; y, 2) que en todo tiempo tienen derecho a ser asistidos por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y cultura. La identificación de lo anterior, es obligación de las autoridades intervinientes en el proceso de origen, concretamente, del órgano jurisdiccional; quien además deberá tomar en cuenta el contexto sociocultural y político en que se suscitaron los hechos para advertir la intención de los inculpados; sobre todo al haberse apreciado a nivel internacional, que la protección de los derechos humanos de los pueblos indígenas, se da en el marco de una alta y persistente conflictividad social, acompañada frecuentemente de violencia; advirtiéndose una preocupante tendencia a la criminalización de la protesta y la disidencia social. En ese sentido las autoridades que imparten justicia en materia penal deben ser especialmente cuidadosas en evitar que se utilice el derecho punitivo como una forma de criminalizar el ejercicio de sus pretendidos derechos, analizando el contexto sociocultural y político en que se suscitaron los hechos.

1a./J. 18/2023 (11a.)

Amparo directo en revisión 2359/2020. José Gerardo Talavera Pineda y otros. 9 de febrero de 2022. Cinco votos de las Ministras Norma Lucía Piña Hernández y Ana Margarita Ríos Farjat, y los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien formuló voto concurrente, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretarios: Alexandra Valois Salazar y Héctor Vargas Becerra.

Tesis de jurisprudencia 18/2023 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de veinticinco de enero de dos mil veintitrés.

Esta tesis se publicó el viernes 3 de febrero de 2023 a las 10:05 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del día hábil siguiente, 7 de febrero de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



COMPETENCIA POR MATERIA PARA CONOCER DE OMISIONES LEGISLATIVAS ATRIBUIDAS A LA LEY DEL SERVICIO POSTAL MEXICANO Y DISPOSICIONES RELACIONADAS, POR NO ESTABLECER EL REGISTRO DE CORRESPONDENCIA QUE SE RECOGE EN LOS BUZONES PENITENCIARIOS Y BRINDAR OTROS SERVICIOS POSTALES A LAS PERSONAS PRIVADAS DE SU LIBERTAD. CORRESPONDE AL ÓRGANO ESPECIALIZADO EN MATERIA PENAL.

CONFLICTO COMPETENCIAL 183/2022. SUSCITADO ENTRE EL SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA PENAL DEL SÉPTIMO CIRCUITO Y EL PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL SÉPTIMO CIRCUITO. 5 DE OCTUBRE DE 2022. CINCO VOTOS DE LAS MINISTRAS NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ Y ANA MARGARITA RÍOS FARJAT, Y LOS MINISTROS JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO Y ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. PONENTE: MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO. SECRETARIO: ALEJANDRO CASTAÑÓN RAMÍREZ.

ÍNDICE TEMÁTICO

	Apartado	Criterio y decisión	Páginas
I.	COMPETENCIA	La Primera Sala es competente para conocer del presente asunto.	4
II.	ELEMENTOS NECESARIOS PARA RESOLVER	Se narran las consideraciones expuestas por los órganos colegiados para no aceptar la competencia para conocer del recurso de revisión.	5
III.	EXISTENCIA DEL CONFLICTO COMPETENCIAL	Esta Primera Sala estima que, del análisis de las ejecutorias, se estima que sí existe el conflicto competencial planteado.	8



IV.	ESTUDIO DE FONDO	Se estima que la competencia legal para conocer del recurso de revisión interpuesto en contra de la sentencia dictada por el Juzgado Décimo Quinto de Distrito en el Estado de Veracruz con residencia en Xalapa en el juicio de amparo *****, mediante el cual determinó sobreseer, se surte en favor del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Séptimo Circuito.	9
	PUNTOS RESOLUTIVOS	<p>PRIMERO. Si existe el conflicto competencial denunciado.</p> <p>SEGUNDO. El Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Séptimo Circuito es legalmente competente para conocer del recurso de revisión interpuesto en contra de la sentencia de veinticuatro de agosto de dos mil veintiuno dictada por el Juzgado Décimo Quinto de Distrito en el Estado de Veracruz con residencia en Xalapa en el juicio de amparo *****.</p> <p>TERCERO. Remítanse los autos al Tribunal Colegiado declarado legalmente competente para su conocimiento y efectos legales conducentes.</p>	24

Ciudad de México. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al día cinco de octubre de dos mil veintidós, emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve el **conflicto competencial 183/2022**, suscitado entre los Tribunales Colegiados Segundo en Materia Penal y Primero en Materia Administrativa, ambos del Séptimo Circuito.



El problema jurídico a resolver por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación consiste en determinar si corresponde conocer a un Tribunal Colegiado de Circuito en materia administrativa o a uno en materia penal del recurso de revisión derivado de un juicio de amparo indirecto promovido en contra de la omisión de establecer en la Ley del Servicio Postal Mexicano y el Estatuto Orgánico del Servicio Postal Mexicano el registro de correspondencia que recoge en los buzones penitenciarios y brindar otros servicios postales a las personas privadas de la libertad, así como su acto de ejecución.

RESULTANDO:

1. PRIMERO.—**Antecedentes.** Por escrito presentado en la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito en el Estado de Veracruz, con sede en Xalapa, el **dieciséis de marzo de dos mil veintiuno**, ***** y ***** , promovieron juicio de amparo indirecto por la violación a sus derechos fundamentales consagrados en los numerales 1o., 14, 16, 103, 107 y 133 de la Constitución Federal, contra las autoridades siguientes:

- A) Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos;
- B) Cámaras de Diputados y Senadores del Congreso de la Unión;
- C) Secretaría de Comunicaciones y Transportes;
- D) Servicio Postal Mexicano;
- E) Órgano Administrativo Desconcentrado de Prevención y Readaptación Social;
- F) Director general del Centro Federal de Readaptación Social número cinco "Oriente", con sede en Villa Aldama, Veracruz; y
- G) Gerente postal estatal en Veracruz del Servicio Postal Mexicano, con sede en Veracruz, Veracruz.



2. Asimismo, señalaron como actos reclamados: a) el **proceso legislativo** que dio origen a la Ley del Servicio Postal Mexicano; b) **el Estatuto Orgánico** del Servicio Postal Mexicano; c) como primer acto de aplicación, la **omisión** de establecer el registro de correspondencia que recoge en los buzones penitenciarios y brindar otros servicios postales a las personas privadas de la libertad; y, d) la **ejecución del acto** de aplicación.

3. Por razón de turno, de dicha demanda tuvo conocimiento el Juzgado Décimo Quinto de Distrito en el Estado de Veracruz con residencia en Xalapa, quien la radicó bajo el número *********, la admitió a trámite y señaló fecha y hora para que tuviera verificativo la audiencia constitucional. Seguida la secuela procesal, mediante sentencia de **veinticuatro de agosto de dos mil veintiuno**, en el sentido de **sobreseer** en el juicio de amparo ante la **inexistencia de los actos reclamados** y al estimar que éstos **no han ocasionado un agravio en la esfera jurídica de los quejosos al tener naturaleza heteroaplicativa y necesitar la existencia de un acto concreto de aplicación**.

4. **Recurso de revisión.** Inconformes con la resolución anterior, los quejosos y defensor público federal interpusieron recurso de revisión, respectivamente, los cuales fueron radicados y admitidos por el **Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Séptimo Circuito**, y fue registrado con el número *********.

5. Posteriormente, mediante sentencia de veintiocho de abril de dos mil veintidós el referido órgano colegiado dictó sentencia determinando jurídicamente inviable abordar el análisis de la resolución recurrida, al estimarse legalmente incompetente por razón de materia, para conocer y resolver el recurso de revisión, por lo que ordenó remitir los autos al Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del mismo circuito, en turno.

6. **Denuncia del conflicto competencial.** Por razón de turno, el recurso de revisión fue turnado al **Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Séptimo Circuito**, registró el recurso bajo el número de expediente ********* y quien mediante sentencia dictada el siete de junio de dos mil veintidós, determinó no compartir las razones expuestas por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del propio Circuito y, por tanto, no aceptó la competencia decli-



nada. Por lo que planteó el presente conflicto competencial, ordenando remitir los autos del asunto a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

7. SEGUNDO.—Trámite del conflicto competencial. Por auto de veintiocho de junio de dos mil veintidós, el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación admitió a trámite el expediente relativo al **conflicto competencial 183/2022**, y ordenó que la misma fuera turnada a la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo para la elaboración del proyecto de resolución respectivo.

8. TERCERO.—Avocamiento. Posteriormente, por acuerdo de cuatro de agosto de dos mil veintidós, la presidenta de esta Primera Sala del Alto Tribunal se avocó al conocimiento del asunto.

CONSIDERANDO:

9. PRIMERO.—Competencia. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer del presente asunto, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 94, párrafos quinto y noveno; y 106 de la Constitución Federal; 21, fracción VII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y 46 de la Ley de Amparo vigente, en relación con los puntos primero y tercero del Acuerdo General Número 5/2013 del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de mayo de dos mil trece, en virtud de que se trata de un conflicto competencial suscitado entre Tribunales Colegiados de Circuito para conocer de un recurso de revisión.

10. SEGUNDO.—Elementos necesarios para resolver. Para estar en posibilidad de resolver el conflicto competencial es necesario destacar los argumentos expuestos por los Tribunales Colegiados en conflicto para no aceptar la competencia del asunto.

11. El Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Séptimo Circuito, al resolver el recurso de revisión *****, se declaró incompetente, por razón de materia, bajo los siguientes argumentos:



a) Del análisis de lo reclamado en la demanda de amparo de origen se advierte que lo reclamado por los quejosos no configura ninguno de los supuestos de competencia en la materia penal.

b) Por lo contrario, de acuerdo con las fracciones III y IV del artículo 52 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, corresponde a un Tribunal Colegiado Especializado en Materia Administrativa, si se toma en consideración que los actos reclamados están estrechamente vinculados con la prestación del servicio público de correos que está a cargo del organismo público descentralizado de la administración pública federal, denominado Servicio Postal Mexicano.

12. Por su parte, el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Séptimo Circuito, al resolver el recurso de revisión *****, determinó no aceptar la competencia planteada, atento a los siguientes argumentos:

a) De conformidad con los artículos 37, fracción II, 38, 51, fracciones I a la IV y 52, fracciones II, III y IV, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, resulta evidente que el recurso de revisión debe ser conocido y resuelto por un tribunal especializado en materia penal ya que es innegable que los actos reclamados en la demanda de amparo consisten en: el proceso legislativo de la Ley del Servicio Postal Mexicano, el Estatuto del Servicio Postal Mexicano, y como primer acto de aplicación, la omisión de establecer un registro de correspondencia que se recoge en los buzones penitenciarios y brindar otros servicios postales a las personas privadas de su libertad. De ahí que, el estudio de los actos reclamados debe realizarse de manera integral y de ello deriva que éstos tienen una connotación de naturaleza penal.

b) Adicionalmente, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver los amparos en revisión 151/2011, 197/2011, 199/2011, 205/2011 y 198/2011, determinó que corresponde conocer a los Jueces penales de todos los actos relacionados con la ejecución de las penas, tales como la aplicación de penas alternativas a la prisión, la concesión o cancelación de beneficios, la determinación de los lugares donde deba cumplirse una pena, así como todos los problemas relacionados con el trato que reciben cotidianamente los reclusos y situaciones conexas.



c) Sentadas dichas premisas, se advierte que el Tribunal Colegiado es legalmente incompetente, por razón de materia, para conocer del recurso de revisión, porque si bien el Juez Décimo Quinto de Distrito en el Estado, con residencia en Xalapa, Veracruz, no tiene jurisdicción especial en ninguna materia, también es cierto que conoce de asuntos de todas las materias a las que se refiere el título cuarto de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Y, en el caso, conoció de un juicio de amparo en el que la controversia se encuentra vinculada con las condiciones de internamiento de los quejosos en un centro de reclusión como sentenciados o procesados, por lo que la naturaleza de los actos está comprendida en el ámbito penal.

d) Se afirma lo anterior, debido a que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha considerado en diversos criterios jurisprudenciales que la libertad personal de los individuos no sólo se afecta a través de actos de autoridad que tengan como consecuencia material privar al gobernado de la libertad personal que en ese momento disfrute, sino que la afectación surge también con actos que determinen, de alguna manera, la permanencia del gobernado en su situación actual o modifiquen las condiciones en que tal privación deba ejecutarse. Lo anterior, derivado del nuevo modelo penitenciario de reinserción social de dos mil ocho, reforma que fue materia de diversos asuntos de los que resolvió el Máximo Tribunal.

e) De ahí que se llegue a la conclusión de que los actos reclamados se traducen en una afectación derivada de la privación de la libertad personal de que son objeto en el centro penitenciario y, por ende, no corresponde a las autoridades administrativas supervisar los medios utilizados para, en su caso, lograr la reinserción del procesado o sentenciado a la sociedad ni de los eventos acontecidos durante la privación de la libertad del mismo. Sin perjuicio que los quejosos reclamen la omisión de establecer el registro de correspondencia que se recoge en los buzones penitenciarios en el centro de reclusión donde se encuentran internos a la autoridad de su centro de reclusión como del Servicio Postal Mexicano, y tratándose de este último su existencia legal y facultades están previstas en leyes y reglamentos administrativos. Sin embargo, tales actos emanan de la calidad de internos del centro de reclusión, lo cual es de naturaleza penal, al ser actos equivalentes a una incomunicación de ellos, a través de la vía postal.



13. TERCERO.—Existencia del conflicto competencial. De conformidad con los párrafos segundo y tercero del artículo 46 de la Ley de Amparo, para que un conflicto competencial entre Tribunales Colegiados de Circuito se estime actualizado y de él deba conocer esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, es necesario que se surtan los siguientes requisitos:

A. Que exista una regla competencial prevista en la ley, es decir, que uno de los Tribunales Colegiados contendientes, al conocer de un juicio o recurso sometido a su jurisdicción, estime que no es competente para conocer de ellos;

B. Que un Tribunal Colegiado se declare legalmente incompetente para conocer del asunto, mediante la emisión de una determinación en que así lo declare y remita los autos al que, en su concepto, lo sea; y,

C. Que este último no acepte la competencia declinada a su favor, por lo que comunicará dicha determinación al Tribunal Colegiado que se hubiere declarado incompetente y remitirá los autos a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para que resuelva lo que proceda.

14. En ese sentido, se tiene que el primer requisito se satisface en el presente asunto, porque el artículo 38, fracción III, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, prevé la regla competencial que rige el caso concreto.

15. Asimismo, se actualiza el requisito referido en el inciso B pues el **Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Séptimo Circuito** se declaró incompetente, por razón de materia, para resolver el recurso de revisión, en atención a que consideró que los actos reclamados eran de naturaleza administrativa, así como las autoridades señaladas como responsables.

16. Finalmente, también se cumple con el último requisito toda vez que el **Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Séptimo Circuito** no aceptó la competencia declinada pues, desde su perspectiva, los actos reclamados en el juicio de amparo de origen son de naturaleza penal.



17. De este modo, esta Primera Sala llega a la conclusión de que, en el caso, existe un conflicto competencial por razón de materia, al concurrir los requisitos que para tal efecto prevén los artículos 106 de la Constitución Federal y 46, párrafo tercero, de la Ley de Amparo.

18. CUARTO.—**Estudio de fondo.** Esta Primera Sala considera que el **Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Séptimo Circuito es el legalmente competente**, por razón de materia, para conocer del recurso de revisión interpuesto en el juicio de amparo indirecto *****, en atención a lo que se expone a continuación.

19. A fin de que esta Primera Sala determine a qué órgano jurisdiccional corresponde conocer del recurso de revisión interpuesto contra el sobreseimiento decretado en el juicio de amparo, es necesario hacer las siguientes precisiones.

20. La **materia** es uno de los criterios generales para definir la competencia, la cual consiste en la aptitud legal que se atribuye a un órgano jurisdiccional para conocer de las controversias referentes a una determinada rama del derecho, la cual tiene como ventaja que los juzgadores adscritos a un tribunal especializado únicamente conozcan de asuntos de esa materia, lo que permite enfocar su atención, repercute en la formación de su especialización y lo encausa hacia una mayor profundización del conocimiento del juicio de amparo en la materia de que se trate.

21. La **competencia** de los órganos jurisdiccionales por razón de la materia se distribuye entre diversos tribunales o juzgados, a los que se les asigna una especialización, lo que da origen a la existencia de tribunales agrarios, civiles, administrativos, penales y del trabajo, entre otros, y a cada uno de ellos le corresponde conocer de los asuntos relacionados con dicha especialidad.

22. Tratándose del juicio de amparo, los artículos 51, 55, 56, 57, 58, 59, 60 y 61 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación vigente,¹ prevén la

¹ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de junio de 2021.



competencia por materia de los Juzgados de Distrito y establecen los lineamientos que el legislador tomó en consideración para delimitar la competencia por materia.

23. Como regla general, al interponerse un recurso de revisión en contra de la decisión del Juez de Distrito, dichos asuntos deben remitirse al Tribunal Colegiado con jurisdicción sobre el Juez federal que hubiese dictado dicha resolución y, cuando en el circuito correspondiente existan dos o más tribunales, se enviará al especializado en la materia del juicio, de conformidad con lo establecido en los artículos 38, fracción II, y 39 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, que disponen:

"Artículo 38. Con las salvedades a que se refieren los artículos 10 y 21 de esta ley, son competentes los Tribunales Colegiados de Circuito para conocer:

"...

"II. Del recurso de revisión en los casos a que se refiere el artículo 81 de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

"Artículo 39. Podrán establecerse Tribunales Colegiados de Circuito especializados, los cuales conocerán de los asuntos que establece el artículo anterior en la materia de su especialidad."

24. Ahora, en relación con este tipo de conflictos en los que se discute sobre la competencia por razón de materia para conocer de un recurso de revisión en amparo indirecto, esta Primera Sala al resolver el conflicto competencial 62/2021, refirió que el Tribunal Colegiado que conocerá del asunto será, en primer lugar, aquel que tenga la especialización del Juez de Distrito que previno el conocimiento del asunto, de acuerdo con lo establecido en la jurisprudencia de la Segunda Sala, 2a./J. 23/2012 (10a.), que esta Sala comparte, de rubro y texto siguientes:

"REVISIÓN EN AMPARO INDIRECTO. LA COMPETENCIA POR MATERIA DEL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO QUE CONOCE DEL RECURSO RELATIVO, SE DETERMINA POR LA ESPECIALIZACIÓN DEL JUEZ DE DISTRITO QUE PREVINO EN EL CONOCIMIENTO DEL ASUNTO. Del contenido de las



normas procesales deriva que el derecho del demandado de provocar la incompetencia del Juez se extingue al dictarse la sentencia definitiva, porque hasta entonces se agota la jurisdicción del Juez estimado incompetente. Por su parte, de la interpretación armónica de los artículos 37, fracción IV y 38, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, se advierte que tratándose de Tribunales Colegiados de Circuito especializados, la competencia para conocer del recurso de revisión interpuesto contra una sentencia pronunciada en la audiencia constitucional por un Juez de Distrito especializado por materia, debe fincarse en su superior jerárquico, es decir, en el Tribunal que sea de la misma materia del Juez que dictó la sentencia a revisar.²

25. Sin embargo, como en el caso concreto el Juez de Distrito del conocimiento tiene **competencia mixta**, entonces no puede atenderse al referido criterio, sino que es necesario, para establecer la competencia, que se atienda sustancialmente a la **naturaleza del acto reclamado** y, en su caso, de la **autoridad responsable**.

26. Lo anterior, con independencia de los conceptos de violación o agravios expresados por la parte quejosa o recurrente, pues se llegaría a que la competencia por materia estuviese fijada a razón de lo que aleguen las partes, sin importar que tales expresiones tengan o no relación con el acto reclamado.

27. Para ello es menester retomar las consideraciones contenidas en la contradicción de tesis 81/2019,³ en las que se determinó lo siguiente:

• **Naturaleza del acto reclamado.** Para poder definir qué Tribunal Colegiado de Circuito es competente para conocer de los recursos de queja o de revisión interpuestos contra el auto de desechamiento o sentencia de sobreseimiento dictados por un Juzgado de Distrito con competencia mixta, respectivamente, por estimar que las autoridades señaladas como responsables no tienen ese carácter para efectos del juicio de amparo, en principio, debe atenderse a la naturaleza del acto reclamado, lo que permite que los juzgadores cuenten con

² Criterio que, por analogía, se estima igualmente aplicable a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación vigente. Segunda Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro VII, Tomo 2, abril de 2012, página 1243, registro digital: 2000657.

³ Fallada por el Tribunal Pleno el veintinueve de octubre de dos mil diecinueve.



un mejor conocimiento al momento de resolver y favorece la eficacia en la impartición de justicia.

• **Naturaleza de las autoridades señaladas como responsables.** De manera complementaria, para determinar la competencia de los Tribunales Colegiados de Circuito, también podrá atenderse a la naturaleza de las autoridades consideradas como responsables respecto de las cuales no se hubiera desechado la demanda de amparo o sobreseído en el juicio, ello porque puede haber casos concretos en los que no bastaría atender a la naturaleza de los actos reclamados.

28. Como puede advertirse, en aquella ocasión se determinó que el Tribunal Colegiado de Circuito que se estime competente estará facultado para determinar si el acto reclamado puede o no considerarse de autoridad para efectos del juicio de amparo; lo que derivó en la jurisprudencia P./J. 13/2020 (10a.), de rubro: "COMPETENCIA PARA CONOCER DE UN RECURSO DE QUEJA CONTRA EL AUTO DE DESECHAMIENTO DE LA DEMANDA O DE UN RECURSO DE REVISIÓN CONTRA LA SENTENCIA QUE DECRETA EL SOBRESEIMIENTO, DICTADOS POR UN JUEZ DE DISTRITO CON COMPETENCIA MIXTA POR ESTIMAR QUE LA RESPONSABLE NO ES AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO. CORRESPONDE AL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO ESPECIALIZADO EN LA MATERIA EN LA QUE INCIDE EL ACTO RECLAMADO Y, EN SU CASO, A LA NATURALEZA DE LAS AUTORIDADES CONSIDERADAS COMO RESPONSABLES."

29. Aunado a ello, cabe destacar que, en el fallo correspondiente, se invocaron de manera destacada las jurisprudencias 2a./J. 24/2009 y 2a./J. 145/2015 (10a.), cuyos rubros son:

"COMPETENCIA POR MATERIA DE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ESPECIALIZADOS. DEBE DETERMINARSE ATENDIENDO A LA NATURALEZA DEL ACTO RECLAMADO Y DE LA AUTORIDAD RESPONSABLE, Y NO A LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS FORMULADOS."⁴

⁴ Segunda Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIX, marzo 2009, página 412, registro digital: 167761.



"COMPETENCIA POR MATERIA PARA CONOCER DEL RECURSO DE REVISIÓN INTERPUESTO CONTRA LA SENTENCIA DICTADA EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO POR UN JUEZ DE DISTRITO CON COMPETENCIA MIXTA. SE DETERMINA ATENDIENDO A LA NATURALEZA DEL ACTO RECLAMADO Y DE LA AUTORIDAD RESPONSABLE."⁵

30. De los referidos criterios se desprende que, los principios rectores **–la naturaleza del acto reclamado y de las autoridades señaladas como responsables–, rigen la solución de conflictos competenciales** en los que, como en el caso, debe dirimirse quién debe conocer de un recurso de revisión contra el sobreseimiento decretado por un Juez de Distrito en competencia mixta.

31. En la especie, la parte quejosa promovió juicio de amparo reclamando del presidente de la República, las Cámaras del Congreso de la Unión y el Servicio Postal Mexicano, las omisiones de tipo legislativa y reglamentaria, respectivamente, de establecer en dichos ordenamientos el registro de correspondencia que recoge en los buzones penitenciarios y brindar otros servicios postales a quienes se encuentran privados de su libertad.

32. Asimismo, se señaló a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, el Servicio Postal Mexicano, el Órgano Administrativo Desconcentrado de Prevención y Readaptación Social, el director general del Centro Federal de Readaptación Social número cinco "Oriente", con sede en Villa Aldama, Veracruz y del gerente postal estatal en Veracruz del Servicio Postal Mexicano, con sede en Veracruz, Veracruz; como autoridades ejecutoras de las omisiones atribuidas, por ser las encargadas de prestar el servicio público de correos en los centros penitenciarios, particularmente en el que se encuentran los quejosos.

33. Al respecto el Juez de Distrito determinó sobreseer en el juicio, al actualizarse la causal de sobreseimiento prevista en el artículo 63, fracción IV, de la Ley de Amparo, al ser inexistentes los actos reclamados de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, al Órgano Administrativo Desconcentrado de Pre-

⁵ Segunda Sala, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 23, Tomo II, octubre de 2015, página 1689, registro digital: 2010317.



vención y Readaptación Social y el director general del Centro Federal de Readaptación Social número 5 "Oriente", esto es, el acto de ejecución de la omisión de tipo legislativa y reglamentaria, al haberlo manifestado así en su informe justificado y no existiendo ningún elemento de prueba aportado por la parte quejosa que lo desvirtuara.

34. Asimismo, respecto a los actos atribuidos a las Cámaras de Diputados y Senadores del Congreso de la Unión, al presidente de la República y al Servicio Postal Mexicano, los cuales constituyen las omisiones de tipo legislativa y reglamentaria sobre la Ley del Servicio Postal Mexicano, sobreesayó en el juicio, de conformidad con el artículo 61, fracción XII, de la Ley de Amparo, al estimar que estos actos no ocasionan un agravio en la esfera jurídica de los quejosos al tener naturaleza heteroaplicativa y necesitar la existencia de un acto concreto de aplicación. Así, el Juez de Distrito estimó que, si las autoridades ejecutorias negaron la existencia del acto concreto de aplicación y los quejosos no exhibieron prueba en contrario, es inconcuso que no se acreditó la aplicación de la ley y el estatuto reclamado.

35. Luego entonces, se tiene que la materia del amparo indirecto tiene que ver con **la omisión atribuida a las Cámaras del Congreso de la Unión, al presidente de la República y al Servicio Postal Mexicano de establecer el registro de correspondencia que recoge en los buzones penitenciarios y brindar otros servicios postales a quienes se encuentran privados de su libertad**, así como el **acto de aplicación atribuido a las restantes autoridades administrativas consistente en la ejecución y cumplimiento a los ordenamientos jurídicos reclamados.**

36. En ese contexto, es importante retomar las razones que motivaron a los órganos contendientes a declararse incompetentes para conocer del recurso de revisión.

37. El **Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Séptimo Circuito**, a quien correspondió conocer del asunto en un primer término, consideró que no era legalmente competente para conocer y resolver el recurso de revisión debido a que la naturaleza de los actos reclamados y de las autoridades responsables señaladas en la demanda de amparo era administrativa, por tanto, su conocimiento correspondía a un Tribunal Colegiado especializado en esa materia.



38. Por su parte, el **Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Séptimo Circuito** consideró que los actos reclamados se encontraban estrechamente relacionados con las condiciones de internamiento de los quejosos, privados de su libertad, lo que corresponde a la materia penal.

39. Pues bien, para resolver esta controversia debe señalarse que el criterio relativo a la naturaleza del acto reclamado, señalado en párrafos anteriores, se vuelve relevante en la inteligencia de que la delimitación de la materia del amparo no se encuentra plenamente definida debido a que la competencia material del Juzgado de Distrito que conoció del asunto puede coexistir con actos de diversas especializaciones.

40. A consideración de esta Sala, **los actos reclamados en el juicio de amparo de origen son de naturaleza penal** y, por ello, quien resulta competente para conocer del recurso de revisión interpuesto en contra del sobreseimiento decretado es un Tribunal Colegiado en esa especialidad.

41. Para arribar a dicha conclusión, se estima necesario retomar las consideraciones expresadas en los **conflictos competenciales 17/2022⁶ y 120/2022⁷** en los que se estimó que la competencia para conocer de actos reclamados consistentes en la retención y extravío de la correspondencia de personas privadas de la libertad al interior de un centro penitenciario, atribuidos al Servicio Postal Mexicano, corresponde a la materia penal.

42. La Primera Sala estableció que dicha afirmación atiende a la reforma constitucional en materia de reinserción social de dos mil once y a la creación de la Ley Nacional de Ejecución Penal. Al respecto, se desarrolló el marco juris-

⁶ Fallado en sesión de veintitrés de marzo de dos mil veintidós por unanimidad de cinco votos de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, así como los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien se reservó su derecho a formular voto concurrente, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y la Ministra presidenta Ana Margarita Ríos Farjat (ponente).

⁷ Fallado en sesión de veintidós de junio de dos mil veintidós por unanimidad de cinco votos de la señora Ministra Norma Lucía Piña Hernández, quien está con el sentido, pero se separa de los párrafos cuarenta a cincuenta y uno; y de los señores Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá (ponente), Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Ministra presidenta Ana Margarita Ríos Farjat.



prudencial mediante el cual esta Suprema Corte de Justicia de la Nación interpretó el contenido de dichos trabajos legislativos y la finalidad que éstos persiguieron, concluyendo que su **finalidad radica en implementar los mecanismos necesarios a través de los cuales, en cumplimiento a los derechos humanos, se resuelvan las controversias que surjan con motivo de la prisión preventiva, la ejecución de la sentencia penal o de la sujeción a medidas de seguridad.**

43. Asimismo, se afirmó que, *conforme a su artículo primero transitorio y a los artículos 1o. y 2o.⁸ de la Ley Nacional de Ejecución Penal, a partir del diecisiete de junio de dos mil dieciséis los actos suscitados en relación con las cuestiones de internamiento o de ejecución de sentencias de las personas privadas de su libertad, sean procesadas o sentenciadas, se ciñen a las disposiciones de la aludida Ley Nacional de Ejecución Penal, bajo las reglas temporales previstas en su artículo segundo transitorio.*

44. En otro apartado, se determinó que, de conformidad con los parámetros establecidos por esta Suprema Corte y lo manifestado por los quejosos en la demanda de amparo, se advierte que el acto de retención y extravió de su correspondencia no se refiere a una cuestión sustantiva de la pena de prisión impuesta, pues no repercute en la modificación, duración o extinción de las penas, ni tampoco en las razones por las cuales la persona se encuentra privada de la libertad; sino que éste es de carácter adjetivo y se relaciona de manera inmediata con las condiciones administrativas internas que el centro de reclusión debe brindar, específicamente sobre la garantía de las comunicaciones escritas de las personas internas relacionadas con el exterior a que se refiere el artículo 60 de la Ley Nacional de Ejecución Penal.

45. Ello, a partir de la conclusión alcanzada por esta Primera Sala al resolver la contradicción de tesis 57/2018, en la que se definió a las condiciones de

⁸ "Artículo 2. Ámbito de aplicación

"Las disposiciones de esta ley son de orden público y de observancia general en la Federación y las entidades federativas, respecto del internamiento por prisión preventiva, así como en la ejecución de penas y medidas de seguridad por delitos que sean competencia de los tribunales de fuero federal y local, según corresponda, sobre la base de los principios, garantías y derechos consagrados en la Constitución, en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte, y en esta ley. ..."



internamiento de las personas privadas de la libertad en centros de reinserción social. De ahí que, se estimó **que la comunicación escrita al exterior por parte de los internos es una cuestión inherente a las funciones administrativas del centro penitenciario en el cual se encuentran reclusos los quejosos y que se relacionan indivisiblemente con sus condiciones de internamiento.**

46. Bajo esa línea argumentativa se reiteró que esta Primera Sala se ha pronunciado sobre las condiciones de internamiento que vulneran los derechos de internamiento en general, que si bien, no se trata de actos que directamente afecten la libertad de las personas reclusas, sí se relacionan con los derechos fundamentales que deben serles respetados y garantizados durante su estancia en esos centros de reclusión, cuyo conocimiento corresponde por especialización a los Jueces y tribunales de amparo en materia penal.

47. Lo anterior pues si se restringe la correspondencia escrita a una persona interna, se vulnera una serie de derechos constitucionales de carácter penal con los que dicha garantía se asocia, como lo son la reinserción social y el acceso a la justicia en el marco de los procesos penales o en el cumplimiento de las sanciones penales a las que se enfrenta como persona privada de la libertad en un centro de reclusión que, ante su incomunicación, puede colocarse en un grave estado de indefensión jurídica.

48. Es por ello que, el análisis constitucional del acto reclamado, que se refiere a una condición relacionada con el internamiento de la parte quejosa, corresponde a un tema que pertenece a la materia penal, lo que permite aprovechar la especialización que sobre ese cúmulo de derechos tienen los juzgados y tribunales que conocen de esa materia.

49. Pues bien, se estima aplicable dicho criterio pues, si bien en el presente caso no se trata en su totalidad de actos, sino de omisiones de carácter legislativo y reglamentario, así como la ejecución de éstas, lo cierto es que se debe seguir la misma suerte en cuanto a que éstas se encuentran igualmente relacionadas con sus condiciones de internamiento, del cual corresponde conocer a un órgano jurisdiccional de amparo en materia penal.



50. En efecto, siguiendo la misma lógica, se estima que el análisis de competencia en este caso también debe centrarse en reclamo de los quejosos pues éste repercute en su derecho a comunicarse desde el interior del centro penitenciario con el exterior por medio de correspondencia escrita, reconocido en el artículo 60 de la Ley Nacional de Ejecución Penal. No obstante, que, al encontrarse privados de la libertad, no tienen la facilidad de allegar esos medios de comunicación con el exterior de manera directa sino a través del Servicio Postal Mexicano y las demás autoridades que intervienen para prestar dicho servicio a los centros penitenciarios, incluyendo a las autoridades legislativas y quienes tienen facultades reglamentarias.

51. Así bien, se reitera que en el caso se trata de omisiones en ordenamientos que regulan el servicio postal, así como el acto de ejecución de las autoridades penitenciarias y administrativas en el cumplimiento de dicho conjunto normativo.

52. Se resalta lo anterior, pues no es obstáculo que algunas de las autoridades señaladas como responsables no tengan intervención directa con la prestación del servicio público de correos en los centros penitenciarios. Lo anterior, pues si bien dicha participación es un elemento importante a considerar cuando se trata de fijar la naturaleza de las autoridades responsables, lo cierto es que, como se refirió en párrafos anteriores, **el elemento central que aquí se analiza es el de la naturaleza del acto reclamado y su vínculo con la afectación que produce en la esfera jurídica de los quejosos.**

53. Así, esta Primera Sala estima que la competencia para conocer del recurso de revisión del juicio de amparo que originó la denuncia del presente conflicto competencial corresponde a un órgano colegiado en materia penal, no obstante que la omisión reclamada es atribuida a un órgano legislativo y a la autoridad reglamentaria en el presente caso pues es a partir del proceso de creación de la norma en donde comienza la vinculación de la situación jurídica particular de los quejosos.

54. En efecto, atendiendo a la intervención y función que las autoridades señaladas como responsables en las omisiones reclamadas –*quienes están facultadas para expedir la normativa aplicable al servicio público señalado*– se



estima que éstas no pueden disociarse con las condiciones de internamiento que podrían repercutir en su derecho a comunicarse con el exterior por medio de la correspondencia escrita, que éstos se traten de reclamos de carácter administrativos, pues, se insiste, se encuentran estrechamente vinculados con el ejercicio de comunicación que la propia Ley de Ejecución Penal restringe para las personas que se encuentran privadas de su libertad en centros penitenciarios.

55. Además, las condiciones de internamiento bajo las cuales los quejosos se encuentran sujetos están relacionadas con el ejercicio de otros derechos humanos aplicables en materia penal y el sistema penitenciario, pues a través del respeto a éstos, se les garantiza a las personas privadas de la libertad en un centro de reclusión su reinserción social.

56. Pero especialmente con la situación de restricción a su libertad personal que impide acceder de manera directa a los servicios fundamentales del Estado, porque **éstos se hacen depender del tratamiento que al respecto les brinden las autoridades penitenciarias y, en consecuencia, las autoridades encargadas de emitir las normas que las primeras deben cumplir**, lo que en determinados casos puede ubicarlos en un grave estado de indefensión jurídica y de vulnerabilidad, incluso atentar en contra de los elementos más básicos de su dignidad.

57. Lo anterior obedece también a que las omisiones reclamadas en el juicio de amparo se tratan de manifestaciones de los quejosos en dolerse del obstáculo material y legal que tienen para acceder a la tutela efectiva del derecho al servicio público contenido en los ordenamientos señalados como inconstitucionales al advertir una omisión de carácter legislativo y reglamentaria.

58. Asimismo, se estima que no puede considerarse que en cualquier caso en que se reclame mediante el juicio de amparo una omisión legislativa en cualquier materia, éste debe ser del conocimiento de un órgano jurisdiccional en materia administrativa, pues ello implicaría que ésta no guarda relación con los actos que las autoridades respectivas deben llevar a cabo para ejecutar o hacer cumplir la norma impugnada.



59. Por el contrario, lo conducente es que para determinar la competencia para conocer de los juicios de amparo en que se reclame una omisión atribuida al órgano legislativo y reglamentario debe atenderse a la materia con la que se encuentre relacionada y a los derechos y obligaciones que la propia norma garantice y/o imponga para su cumplimiento.

60. En ese sentido, esta Sala estima que debe aplicarse la misma consideración en cuanto a que la competencia para conocer de un recurso de revisión interpuesto en contra del sobreseimiento decretado por el Juez de Distrito, en competencia mixta, del juicio de amparo del que deriva el presente conflicto competencial.

61. Luego, si bien no se advierte de la lectura de la demanda de amparo que se hayan señalado actos concretos de aplicación, sino la simple omisión de las autoridades competentes y su ejecución se concluye que el mero reclamo de los quejosos se encuentra acotado con las posibles violaciones cometidas por dichas autoridades dentro del ámbito de sus competencias.

62. Maxime que los quejosos promovieron el juicio de amparo indirecto con el objeto de resguardar su derecho al servicio público de correos dentro del reclusorio en que se encuentran internados, cuestión que implicaría, sin prejuzgar en la resolución del recurso de revisión, el estudio del sistema penitenciario que rige en México y, particularmente, la normativa interna del Centro de Readaptación Social en el que se encuentran; análisis que, por tanto, es de materia penal.

63. Lo anterior, se insiste, no prejuzga sobre la resolución que se emita, en su caso, en el recurso materia del presente asunto.

64. Por las razones anteriores, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que la competencia legal para conocer del recurso de revisión interpuesto en contra de la sentencia dictada por el Juzgado Décimo Quinto de Distrito en el Estado de Veracruz, con residencia en Xalapa, en el juicio de amparo ***** , mediante la cual se determinó sobreseer, se surte en favor del **Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Séptimo Circuito.**

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



RESUELVE

PRIMERO.—Sí existe el conflicto competencial denunciado.

SEGUNDO.—El **Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Séptimo Circuito** es legalmente competente para conocer del recurso de revisión interpuesto en contra de la sentencia de veinticuatro de agosto de dos mil veintiuno, dictada por el Juzgado Décimo Quinto de Distrito en el Estado de Veracruz, con residencia en Xalapa, en el juicio de amparo *****.

TERCERO.—Remítanse los autos al Tribunal Colegiado declarado legalmente competente para su conocimiento y efectos legales conducentes.

Notifíquese; con testimonio de esta resolución a los Tribunales Colegiados contendientes, 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 de votos de las señoras y señores Ministros: Norma Lucía Piña Hernández, Juan Luis González Alcántara Carrancá, Jorge Mario Pardo Rebolledo (ponente), Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y presidenta Ana Margarita Ríos Farjat.

En términos de lo previsto en los artículos 113 y 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, 110 y 113 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública; y el Acuerdo General 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 de jurisprudencia P./J. 13/2020 (10a.) citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 27 de noviembre de 2020 a las 10:38 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 80, Tomo I, noviembre de 2020, página 5, con número de registro digital: 2022430.



La tesis de jurisprudencia 2a./J. 145/2015 (10a.) citada en esta sentencia, también aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 30 de octubre de 2015 a las 11:30 horas.

Esta sentencia se publicó el viernes 24 de febrero de 2023 a las 10:26 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 4 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 223 de la Ley de Amparo, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 27 de febrero de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

COMPETENCIA POR MATERIA PARA CONOCER DE OMISIONES LEGISLATIVAS ATRIBUIDAS A LA LEY DEL SERVICIO POSTAL MEXICANO Y DISPOSICIONES RELACIONADAS, POR NO ESTABLECER EL REGISTRO DE CORRESPONDENCIA QUE SE RECOGE EN LOS BUZONES PENITENCIARIOS Y BRINDAR OTROS SERVICIOS POSTALES A LAS PERSONAS PRIVADAS DE SU LIBERTAD. CORRESPONDE AL ÓRGANO ESPECIALIZADO EN MATERIA PENAL.

Hechos: Un Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Penal se declaró incompetente para conocer de un recurso de revisión interpuesto en contra del sobreseimiento de un Juez de Distrito de competencia mixta, que se promovió en contra de una omisión legislativa atribuida a la Ley del Servicio Postal Mexicano y al Estatuto Orgánico del Servicio Postal Mexicano, por no establecer el registro de correspondencia que se recoge en los buzones penitenciarios y brindar otros servicios postales a quienes se encuentran privados de su libertad. El Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa al que fue enviado el asunto no aceptó la competencia declinada, pues consideró que la omisión reclamada se vinculaba con la materia penal.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que cuando se reclama una omisión legislativa en un determinado ordenamiento legal, la competencia debe fijarse atendiendo a la materia que se encuentre relacionada y a los propios derechos y obligaciones que puedan estar vinculados en su cumplimiento; de ahí que, si en el caso, la omisión legislativa está estrechamente relacionada con el ordenamiento que regula el servicio público de correo (Ley del Servicio Postal Mexicano y disposiciones relacionadas), del que se benefician las personas privadas de su libertad en centros penitenciarios, es competente el órgano especializado en materia penal.



Justificación: La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que para determinar si un acto reclamado puede o no considerarse de autoridad para efectos del juicio de amparo, la competencia por materia debe definirse atendiendo a la materia en la que incide el acto y, en su caso, a la naturaleza de las autoridades señaladas como responsables. Este criterio resulta aplicable tratándose de omisiones legislativas, pues no obstante que son atribuidas a un órgano legislativo, no pueden disociarse de la materia de la norma omitida y su vinculación con la afectación aducida. Por ello, no puede estimarse que cuando se reclame una omisión legislativa, el órgano jurisdiccional del conocimiento deba ser uno en materia administrativa, pues ello implicaría desconocer el criterio antes señalado. Por lo que, al atribuir la omisión a un ordenamiento que regula el servicio público de correo, del que se benefician las personas privadas de su libertad en centros penitenciarios y que ello se encuentra vinculado con el ejercicio de comunicación que la Ley de Ejecución Penal restringe para las personas en esas situaciones, la omisión reclamada no puede disociarse de las condiciones de internamiento que repercuten en el derecho a comunicarse con el exterior por medio de la correspondencia escrita. De ahí que, en congruencia con el criterio emitido por la Primera Sala de este Alto Tribunal en los conflictos competenciales 17/2022 y 120/2022, la competencia legal se surte a favor de un Tribunal Colegiado de Circuito especializado en Materia Penal.

1a./J. 27/2023 (11a.)

Conflicto competencial 183/2022. Suscitado entre el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Séptimo Circuito y el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Séptimo Circuito. 5 de octubre de 2022. Cinco votos de las Ministras Norma Lucía Piña Hernández y Ana Margarita Ríos Farjat, y los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretario: Alejandro Castañón Ramírez.

Tesis de jurisprudencia 27/2023 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de quince de febrero de dos mil veintitrés.

Esta tesis se publicó el viernes 24 de febrero de 2023 a las 10:26 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 27 de febrero de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



CONTRADICCIÓN DE CRITERIOS. NO EXISTE CUANDO UNO DE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO CONTENDIENTES SÓLO SE LIMITA A CONFIRMAR LO DETERMINADO POR EL JUEZ DE DISTRITO ANTE LA INOPERANCIA DE AGRAVIOS, SIN EMITIR UN CRITERIO PROPIO.

CONTRADICCIÓN DE CRITERIOS 58/2022. ENTRE LOS SUS-
TENTADOS POR EL PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL
DÉCIMO QUINTO CIRCUITO Y EL NOVENO TRIBUNAL COLE-
GIADO EN MATERIA PENAL DEL PRIMER CIRCUITO. 26 DE
OCTUBRE DE 2022. CINCO VOTOS DE LAS MINISTRAS
NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ Y ANA MARGARITA RÍOS
FARJAT, Y LOS MINISTROS JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA
CARRANCÁ, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO Y ALFREDO
GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. PONENTE: MINISTRO JORGE MARIO
PARDO REBOLLEDO. SECRETARIA: CLAUDIA LISSETTE MON-
TAÑO MENDOZA.

Ciudad de México. Acuerdo de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión correspondiente al día **veintiséis de octubre de dos mil veintidós**, emite la siguiente:

SENTENCIA

1. Mediante la cual se resuelve la contradicción de criterios, suscitada entre el Primer Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito y el Noveno Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito.

2. El problema jurídico a resolver por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación consiste en determinar si cuando se promueve un incidente de falsedad de firma dentro del juicio de amparo, es necesario que los documentos base del cotejo en el dictamen pericial en materia de grafoscopia, para resultar idóneos, sean contemporáneos del cuestionado.

I. ANTECEDENTES

3. **Denuncia de la contradicción.** Mediante escrito presentado el veinticinco de febrero de dos mil veintidós, por medio del Buzón Judicial, en la Oficina de



Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ***** , en su carácter de albacea a bienes del señor ***** , parte recurrente en el recurso de inconformidad ***** , del índice del Primer Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito, denunció la posible contradicción de criterios entre lo que se sostuvo en la determinación dictada en ese recurso y la emitida por el Noveno Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, al resolver el amparo en revisión ***** .

4. **Trámite de la denuncia.** Mediante acuerdo de uno de marzo de dos mil veintidós, el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación admitió a trámite la denuncia, señalando que el tema esencial consiste en: *Incidente de objeción de falsedad de firma de la demanda de amparo indirecto, determinar si para la emisión del dictamen en materia de grafoscopía, los documentos presentados al perito para el cotejo de las rúbricas respectivas deben ser contemporáneos del cuestionado.*

5. Asimismo, en ese acuerdo se solicitó a la presidencia del Primer Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito, así como al Noveno Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito remitieran, por medio del MINTERSCJN a este Alto Tribunal la versión digitalizada del original o, en su caso, de la copia certificada de las ejecutorias relativas al recurso de inconformidad ***** y al amparo en revisión ***** de su índice, respectivamente, además el proveído en el que informen si el criterio sustentado en esos asuntos se encuentra vigente, o bien, si ha sido superado o abandonado; se ordenó dar vista al Pleno del Decimoquinto Circuito y al Pleno en Materia Penal del Primer Circuito; y, se turnó para su estudio al Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

6. Mediante oficio ***** , recibido mediante envío el cuatro de abril de dos mil veintidós, ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Magistrado presidente del Noveno Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, informó que sigue vigente el criterio emitido en el amparo en revisión ***** , y remitió la ejecutoria allí dictada.

7. De igual manera, por oficio ***** , recibido mediante envío el seis de junio de dos mil veintidós, ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Magistrado presidente



del Primer Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito, informó que sigue vigente el criterio emitido en el recurso de inconformidad ***** y remitió la ejecutoria allí dictada.

8. Finalmente, mediante acuerdo de siete de junio de dos mil veintidós, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al advertir que los criterios emitidos se encuentran vigentes y que, por tanto, el presente expediente se encontraba debidamente integrado, ordenó remitir el asunto al Ministro ponente para su estudio.

II. COMPETENCIA

9. 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 Carta Magna; 226, fracción II, de la Ley de Amparo vigente; en relación con los puntos primero, segundo y tercero del Acuerdo General Número 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; en virtud de que se trata de una posible contradicción de tesis entre Tribunales Colegiados de diversos Circuitos.

III. LEGITIMACIÓN

10. De conformidad con lo previsto por los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 226, fracción II, y 227, fracción II, de la Ley de Amparo vigente, la contradicción fue denunciada por parte legitimada, pues fue presentada por ***** en su carácter de albacea a bienes del señor ***** , parte recurrente en el recurso de inconformidad ***** , del índice del Primer Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito, asunto del que deriva uno de los criterios contendientes.

IV. CRITERIOS DENUNCIADOS

11. Con la finalidad de establecer y determinar si existe o no la contradicción de criterios denunciada y, en su caso, poder establecer el criterio que debe predominar, se estima conveniente precisar el origen de los asuntos en que se emitieron los criterios contendientes:



A) Criterio del Primer Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito al resolver el recurso de inconformidad *****.

12. **Antecedentes.**¹ Por escrito presentado el diecinueve de abril de dos mil cinco, ante la entonces Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito en el Estado de Baja California, con sede en Tijuana, *****, solicitó el amparo y protección de la Justicia Federal, contra actos del Juez Primero de lo Civil del Partido Judicial de Tijuana, y otras autoridades, consistentes en la desposesión de un bien inmueble que refiere es de su propiedad, decretada en los autos de un juicio ejecutivo mercantil al que es tercero extraño en estricto sentido.

13. De dicho juicio constitucional conoció el entonces Juzgado Quinto de Distrito en el Estado de Baja California, ahora Juzgado Segundo de Distrito de Procesos Penales Federales en el Estado de Baja California, quien admitió la demanda, la registró con el número *****, y seguido el procedimiento dictó sentencia el once de noviembre de dos mil cinco, en la que se **concedió el amparo y la protección de la Justicia Federal**, para el efecto de que el peticionario de amparo no fuese desposeído del inmueble de su propiedad, objeto del acto reclamado.

14. Inconformes con esa determinación, el tercero perjudicado *****, por sí y en su carácter de apoderado de la moral *****, así como la diversa tercera perjudicada *****, interpusieron recurso de revisión, del cual correspondió conocer al Primer Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito, quien lo registró como amparo en revisión civil ***** y, por ejecutoria de dos de marzo de dos mil seis, determinó confirmar la sentencia recurrida.

15. Así, el doce de mayo de dos mil seis, el Juez de Distrito tuvo por **cumplida** la ejecutoria de amparo, determinación con la que dio vista a la parte quejosa por el plazo de quince días, a fin de que manifestara lo que a su derecho correspondiera; posteriormente, en diverso proveído de quince de junio de ese año, se tuvo por **consentida** la determinación aludida.

¹ Los datos que se narran en este apartado fueron tomados de la ejecutoria relativa al recurso de inconformidad *****, del índice del Primer Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito.



16. Ahora bien, mediante escrito presentado ante el Juez Federal el ocho de noviembre de dos mil dieciocho, *****, por propio derecho, **denunció la repetición del acto reclamado**, con la que por acuerdo de veintiocho siguiente, se ordenó dar vista a las autoridades responsables y a los terceros interesados, para que manifestaran lo que en su derecho conviniera.

17. Posteriormente, el trece de marzo de dos mil diecinueve, el tercero perjudicado *****, por propio derecho, planteó **incidente de falsedad de firma y de objeción de documentos** en cuanto a su autenticidad de la estampada por ***** en la denuncia de repetición aludida; el que previo requerimiento formulado al promovente, se admitió en acuerdo de veinticinco del mes y año en cita; y, se ordenó dar vista a las partes a efecto de que manifestaran lo que a su interés conviniera.

18. En ese sentido, el tres de abril de dos mil diecinueve, se tuvieron por hechas las manifestaciones realizadas por la parte quejosa. Ahora bien, por acuerdo de dos de mayo de dos mil diecinueve, ante las documentales exhibidas respecto al fallecimiento del quejoso incidentista *****, se decretó la suspensión del procedimiento, hasta tanto se apersonara en el juicio el representante de la sucesión, lo cual ocurrió el ocho de noviembre de ese año, data en la que *****, compareció en su carácter de albacea de la sucesión a bienes del precitado quejoso; y, por tanto, se levantó la suspensión del procedimiento.

19. Así, el veintisiete de noviembre de dos mil diecinueve, se señaló día y hora para la celebración de la audiencia incidental de repetición del acto reclamado, misma que tuvo verificativo el nueve de diciembre de la propia anualidad, en la cual se tuvo por **interpuesto el incidente de falsedad de firma** aludido y, consecuentemente, las partes designaron peritos, a quienes se les requirió para que comparecieran al Juzgado de Distrito a manifestar si aceptaban o no el cargo conferido, y de ser así, se les entregara copia del cuestionario respectivo a desahogar, también, se les permitiera la consulta de las firmas señaladas como indubitables; además, el juzgador solicitó a diversas autoridades designaran perito en grafoscopia y caligrafía para la emisión del dictamen oficial; y, suspendió la audiencia incidental.

20. Sustanciado el trámite correspondiente al incidente de falsedad de documento, el veinticinco de febrero de dos mil veinte, se reanudó la audiencia



incidental mencionada; y el doce de marzo del indicado año, se emitió sentencia interlocutoria en la que se declaró **procedente y fundado el incidente de falsedad de firma** y, en consecuencia, se **tuvo por no interpuesta la denuncia de repetición del acto reclamado**.

21. Inconforme con tal determinación, mediante escrito presentado el tres de agosto de dos mil veinte, ante la Oficialía de Correspondencia Común de los Tribunales Colegiados en Materia Civil y de Trabajo de Baja California, con sede en Tijuana, *****, albacea de la sucesión a bienes de *****, por conducto de su autorizado *****, interpuso **recurso de queja**.

22. Por razón de turno, correspondió conocer del recurso al Primer Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito, y mediante auto de dieciséis de febrero de dos mil veintiuno, lo admitió a trámite bajo el número de expediente *****, y, en sesión de veintiséis de agosto de dos mil veintiuno, dictó resolución en la que ordenó **reencausar la vía a recurso de inconformidad** y devolver los autos a la Secretaría de Acuerdos de este Tribunal Colegiado para el trámite respectivo.

23. En cumplimiento a lo anterior, el recurso fue remitido a la Oficina de Correspondencia Común de los Tribunales Colegiados del Décimo Quinto Circuito y, por razón de turno, correspondió conocer al propio Primer Tribunal Colegiado, quien el cinco de noviembre de dos mil veintiuno, lo admitió a trámite y registró bajo el expediente *****. Seguida la secuela procesal, el nueve de diciembre de dos mil veintiuno, dictó la resolución correspondiente, que ahora constituye la materia de la presente contradicción de criterios, en la que declaró infundado el recurso, bajo las siguientes consideraciones:

a) En principio, estimó **infundado** el argumento relativo a que el incidente de falsedad de firma se debió desechar por notoriamente improcedente al no ser el medio idóneo para impugnar el escrito de denuncia de repetición del acto reclamado, porque a su parecer en amparo indirecto no procede el incidente de falsedad de firma, máxime que el mismo resultaba extemporáneo.

b) De igual manera, calificó de **infundado** lo aducido en el sentido de que el Juez de Distrito suplió la deficiencia del planteamiento que dio origen al



recurso de inconformidad, porque a dicho del recurrente se formuló como presentación de documento falso y dicho juzgador le dio trámite de incidente de falsedad de firma.

c) Ahora bien, en lo que interesa al tema de la presente contradicción de criterios, el Tribunal Colegiado destacó el agravio del quejoso recurrente, en el sentido de que el Juez Federal omitió tomar en cuenta que el tercero interesado ofertó la prueba pericial en materia de grafoscopía señalando como firmas indubitables para el cotejo, las estampadas por el *de cujus* el trece de octubre de dos mil cinco, habiendo transcurrido más de catorce años, siendo la contemporaneidad de las firmas objeto de la pericial, una cuestión relevante para la eficacia del dictamen.

d) Sin embargo, el Colegiado declaró **infundado** dicho argumento, pues consideró que el Juez de Distrito, al valorar la pericial aludida, sí se pronunció en relación a la contemporaneidad de las firmas dubitables e indubitables, es decir, lo tomó en cuenta, ya que posterior a describir lo manifestado por el perito oficial, consideró que se concatenaba con lo determinado por la experta que nombró el tercero interesado, dictamen respecto del cual, al narrar su contenido, recalcó que la perito observó el tiempo existente entre las firmas comparadas, que fue de trece años un mes y, no obstante, mencionó que reunía la contemporaneidad suficiente para estar en aptitud de evaluar las particularidades de cada una de dichas signaturas, ya que por considerarse firmas maduras, debían destacar por su constancia, sin variaciones significativas en los elementos intrínsecos propios de su autor.

e) En ese sentido, el tribunal concluyó que **opuesto a lo afirmado por la parte recurrente**, en la sentencia impugnada, el Juez de Distrito sí tomó en consideración su argumento con relación a que la firma indubitable no era la indicada para el estudio de las firmas, porque no eran contemporáneas y, por ende, desestimó el agravio relativo.

f) Ahora bien, en torno al agravio en el sentido de que cuando el quejoso estampó las firmas indubitables ya tenía algunos rasgos diferentes en las mismas, principalmente por su edad (aproximadamente ***** años) y su enfermedad de *****; y que cuando verificó la firma dubitable tenía ***** años, siendo



su enfermedad más agravada, por lo que resultaba indiscutible que esas situaciones afectaban su firma; y, no obstante, tratarse de circunstancias públicas y notorias, el Juez Federal las había ignorado.

g) El Tribunal Colegiado lo declaró **infundado**, al considerar que el Juez de Distrito en la sentencia recurrida, sí se pronunció en relación a esas particularidades del quejoso, pues estableció que de los dictámenes rendidos por los peritos se advertía que si bien con la edad o enfermedades se propiciaban modificaciones en la escritura respecto de la forma; lo cierto era que morfológicamente prevalecían los gestos gráficos y, en el caso, entre la dubitada y las indubitadas existía una variación en tales gestos. En consecuencia, el tribunal determinó que al estar evidenciado que el juzgador federal sí tomó en cuenta lo referido por el impugnante, resultaba procedente desestimar el agravio respectivo.

h) De igual manera, declaró **infundado** lo alegado en el sentido de que el tercero interesado promovió también incidente de falsedad de firma de la demanda de amparo y si bien desistió del mismo, obraba pericial en grafoscopia de la que se advierte que el perito oficial manifestó que la firma impugnada en aquel entonces, sí pertenecía al puño y letra del peticionario de amparo, lo cual aseguró debió valorar como antecedente el Juez Federal.

i) En efecto, el tribunal destacó que dicha calificativa del agravio obedecía a que el incidente analizado por el Juez Federal en la sentencia recurrida, se limitaba a la objeción que se realizó en cuanto a la firma que calzaba el escrito de denuncia de repetición del acto reclamado, no así el diverso de falsedad de firma de la demanda de amparo, el cual no formaba parte de la litis.

j) Por otra parte, el tribunal de amparo declaró **infundado** en una parte e **inoperante** en otra, lo aducido en cuanto al análisis de la prueba pericial.

k) Efectivamente, el tribunal de amparo destacó los argumentos del inconforme en torno a que el perito oficial concluyó que la firma dubitable no era del puño y letra del quejoso, sin señalar fundadamente su argumento; precisar qué firma indubitable fue materia del cotejo con la dubitable; si la firma fue falsificada por otra persona; calcada; o qué procedimiento se usó para falsificarla. Así como



lo atinente a que el perito nombrado por el tercero interesado, señaló en la audiencia de desahogo de pruebas que no existían firmas iguales y si las hubiera serían falsas, ello, sin emitir argumentos con los que defendiera la postura de su dictamen, el cual no se adecuaba a las circunstancias del caso, porque al contestar si las firmas podrían sufrir modificaciones por la edad de las personas, señaló que no, mencionando que no existían firmas de joven, de persona madura o de persona anciana; conclusión que el recurrente tildó de incorrecta, pues asegura que las personas sí varían su firma en esas etapas de su vida; máxime cuando se trata de personas de la tercera y cuarta edad. Y, lo relativo a que el experto nombrado por la parte quejosa, hizo notar que la firma indubitable y la dubitable provenían del puño y letra de ***** , toda vez que si no coincidían totalmente ello se debía a la edad del suscriptor, pero que las firmas contenían las mismas grafías o signos morfológicos, como lo detallaba en su dictamen pericial que no fue objetado por ninguna de las partes y que el Juez de Distrito valoró incorrectamente en su perjuicio, ya que hacía un indebido uso de su arbitrio judicial sin fundar y motivar los razonamientos que tuvo para valorar la prueba en comento, en la forma en que lo hizo.

l) Sin embargo, declaró **infundado** el agravio del inconforme, relativo a que el Juez de Distrito hizo un indebido uso de su arbitrio judicial sin fundar y motivar los razonamientos que tuvo para valorar la prueba pericial en comento. Ello, al advertir el Colegiado que de la lectura de la sentencia recurrida se desprendería que dicho juzgador federal llevó a cabo un examen de los dictámenes periciales aludidos, exponiendo de manera fundada y motivada las razones por las que concedió pleno valor probatorio a los emitidos por el perito oficial y el diverso rendido por el tercero interesado, así como los motivos por los que desestimó el propuesto por el quejoso recurrente, mismos que destacó para posteriormente declarar **inoperantes** los agravios expuestos por el recurrente, al considerar que no eran idóneos para controvertir la valoración hecha por el Juez de amparo.

m) Es así, porque de la ejecutoria relativa a la inconformidad que nos ocupa, se desprende la consideración del Tribunal Colegiado en el sentido de que el recurrente, al referirse a la valoración de la prueba pericial respectiva, no controvertía cada una de las circunstancias advertidas por el Juez de Distrito en el contenido de los dictámenes a los que otorgó eficacia probatoria, relativas a las circunstancias por las que los peritos arribaron a la conclusión de que las



firmas indubitables no eran concordantes con la diversa dubitada; como tampoco combatía el por qué desestimó el dictamen emitido por su perito; motivos por los que las consideraciones de dicho juzgador debían continuar rigiendo el sentido del fallo recurrido, mientras que los agravios del inconforme devenían inoperantes.

n) Por ello, ante la firmeza de la declaratoria hecha por el Juez de Distrito respecto a la falsedad de la firma plasmada por el solicitante en la denuncia de repetición del acto reclamado, el Tribunal Colegiado declaró manifiesta su imposibilidad para analizar esa denuncia y, por ende, declaró infundado el recurso de inconformidad planteado en su contra.

B) Criterio del Noveno Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito al resolver el amparo en revisión ***.**

24. **Antecedentes.** ***** promovió juicio de amparo indirecto en contra de la orden de aprehensión emitida en su contra en la causa penal ***** , derivada de su probable responsabilidad en la comisión del delito de encubrimiento por receptación, en agravio de la persona moral ***** , y su ejecución que atribuyó al Juez Trigésimo Quinto Penal de la Ciudad de México; Fiscal y el jefe General de la Policía de Investigación, estas últimas dos de la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México.

25. De la demanda de amparo indirecto conoció el Juzgado Décimo Tercero de Distrito de Amparo en Materia Penal de la Ciudad de México, previa aceptación de competencia, bajo el número de expediente ***** .

26. La tercero interesada ***** , a través de su autorizado promovió **incidente de objeción de falsedad de firmas** respecto de la inserta por el peticionario de garantías en su demanda. El quejoso interpuso recurso de queja en contra de la admisión de ese incidente, del cual conoció el Noveno Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, quien lo registró bajo el número de expediente ***** y determinó que era improcedente.

27. Ahora bien, a fin de resolver el incidente respectivo, con fundamento en el artículo 122 de la Ley de Amparo, el Juez de Distrito suspendió la audiencia constitucional y concedió a las partes el término de tres días para ofrecer pruebas.



Posteriormente, admitió las periciales ofertadas por el quejoso y tercero interesada, asimismo, giró oficio al coordinador general de Servicios Periciales de la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México, para que designara un perito en la materia.

28. Seguido el juicio constitucional por su cauce legal se resolvió en el siguiente sentido: I) Declarar procedente pero infundada la objeción de falsedad de documentos; II) Sobreseer en el juicio respecto de ciertas autoridades; y, III) Amparar para efectos.

29. Inconformes con esa determinación el quejoso y la tercero interesada interpusieron recurso de revisión cuyo conocimiento correspondió al Noveno Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, quien lo admitió y registró bajo el número de expediente *****; seguida la secuela procesal, el doce de noviembre de dos mil veinte, se dictó sentencia en la que, en la materia de la revisión, se confirmó la sentencia recurrida, esto es, se estimó infundada la objeción de falsedad de documento planteada por la tercero interesada ***** , en relación con la demanda de amparo, en cuanto a la firma estampada por el peticionario de garantías en dicho escrito; y, se concedió el amparo al quejoso. Determinación que constituye uno de los criterios contendientes en la presente contradicción.

30. Ahora bien, para arribar a la conclusión referida, el Tribunal Colegiado, en cuanto a lo **infundado del incidente de objeción de falsedad de firmas**, realizó las siguientes consideraciones:

a) En principio, efectuó una narrativa de la secuela procesal que llevó al Juez de Distrito a resolver el incidente de objeción de falsedad de firma, determinación de la cual destacó lo expuesto en el sentido de que la incidencia sería resuelta con fundamento en el informe pericial aportado por el perito oficial, que estimaba imparcial y del cual compartía la determinación en el sentido de que para rendir la experticia resultaba necesaria la presentación de documentos contemporáneos al impugnado, mismo que databa de treinta de agosto de dos mil diecinueve, siendo que la tercero interesada se limitó a señalar como documentos indubitables diversas actuaciones relativas a los años dos mil quince y dos mil dieciséis.



b) Asimismo, hizo alusión a lo sostenido por el juzgador federal en torno a lo inconducente de la solicitud hecha por la incidentista, en el sentido de dar intervención a perito supervisor respecto de la imposibilidad manifestada por el experto oficial, pues estableció que no existió oposición a la designación del mismo y que a él no le correspondía perfeccionar el planteamiento bajo el requerimiento que la tercero interesada pretendía, aunado a que pudo aportar los medios de convicción que estimara conducentes en el periodo que se apertura para tal efecto.

c) Posteriormente, el Colegiado declaró que resultaba adecuada la determinación del Juez Federal, precisó la litis del recurso interpuesto por la tercero interesada, la cual dijo versaba sobre la determinación incidental en torno a si la firma que aparece estampada en la demanda de amparo provenía o no del puño y letra de *****.

d) Por tanto, el tribunal hizo alusión al objeto de la prueba pericial y a la forma en que debe ser valorada por el juzgador, quien dijo debe atender a los aspectos siguientes: I. La **idoneidad** de la prueba; II. La lógica de los razonamientos expuestos; III. Que los razonamientos vertidos estén apoyados en elementos que corroboren sus asertos y tengan eficacia acreditativa; y, IV. Que las opiniones contenidas en los dictámenes se refieran a cuestiones propias de su especialidad. Al respecto, precisó que la falta de alguno de esos elementos es suficiente para restarle valor probatorio.

e) De igual forma, destacó que el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 80/2018² determinó que el único

² Resuelta en sesión de nueve de octubre de dos mil dieciocho. **En relación con el punto resolutivo primero:** Se aprobó por unanimidad de ocho votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek y presidente Aguilar Morales, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero y cuarto relativos, respectivamente, a la competencia, a la legitimación, a los antecedentes y a la existencia de la contradicción de tesis. **En relación con el punto resolutivo segundo:** Se aprobó por mayoría de siete votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Medina Mora I., Laynez Potisek y presidente Aguilar Morales, respecto de los considerandos quinto y sexto relativos, respectivamente, al estudio y al criterio



perito cuyo dictamen es indispensable para la debida integración de la incidencia, era el nombrado por el Juez de Distrito; sin perjuicio de que las partes pudieran designar uno que se asociara al nombrado por el Juez, quien podía rendir por separado su dictamen, resultando entonces la opinión de aquél la única indispensable para la solución del incidente propuesto.

f) En ese contexto, declaró **infundado** el agravio donde se indicó que el Juez no debió atender el informe del perito oficial; y, precisó que si los cotejos llevados por los peritos de la parte quejosa y tercero interesada, versaron sobre documentos carentes de idoneidad por la falta de contemporaneidad; entonces, sus conclusiones no podían ser valoradas para resolver la incidencia referida. Motivo por el que adecuadamente el juzgador federal omitió atender tales experticias.

g) Asimismo, el tribunal de amparo señaló que fue acertado lo determinado por el Juez de Distrito, relativo a que la carga de la prueba la tenía la parte que objetó la firma, porque dijo, las partes de un juicio están constreñidas a aportar las pruebas que acrediten los hechos controvertidos, siempre bajo su propio interés, amén de que cada una deberá acreditar los hechos alegados en su favor o bien, en contra de su oponente en el juicio para probar su dicho y acreditar sus pretensiones; de ahí que no bastará la objeción, sino que resultaba menester aportar las pruebas idóneas en que sustentara su dicho.

h) De igual manera, sostuvo que el Juez Federal actuó correctamente al determinar que no le correspondía perfeccionar el planteamiento de la tercero interesada, quien precisó desde un inicio como base de cotejo documentos indubitables de dos mil quince y dos mil dieciséis; y aunque el perito oficial indicó que no eran idóneos por no ser contemporáneos, insistió en que se efectuara con ellos el estudio pericial, sin ofrecer otros.

que debe prevalecer. La señora Ministra Piña Hernández votó en contra. **En relación con el punto resolutivo tercero:** Se aprobó por unanimidad de ocho votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldivar Lelo de Larrea, Piña Hernández, Medina Mora I. Laynez Potisek y presidente Aguilar Morales. Los señores Ministros Margarita Beatriz Luna Ramos, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alberto Pérez Dayán no asistieron a la sesión de nueve de octubre de dos mil dieciocho por desempeñar una comisión oficial.



i) Al respecto, el Tribunal Colegiado estableció que los documentos de cotejo deben ser **idóneos** para estar en posibilidad de constatar la veracidad de la firma objetada. En ese sentido, precisó que si el a quo se inclinó al informe del perito oficial, quien consideró necesaria la existencia de firmas de cotejo actuales, ello lo apreciaba adecuado, en virtud de que tal como lo refería Víctor Raúl Piña Arreguín, licenciado en Psicología por parte de la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM) y director de psicografología.com, *"la firma es un instrumento muy poderoso. Nos permite tener de manera muy amplia y detallada una visión del hombre"*, motivo por el que como también lo señaló dicho especialista, la rúbrica representa la estructura psicológica y la personalidad del ser, tanto en lo íntimo como en lo social, en lo profesional y en lo familiar; por lo cual, al cambiar estos aspectos en la vida o al presentar diversas vivencias, con el transcurso del tiempo se van variando un poco los rasgos de la firma. Así que no era necesario como lo aducía el recurrente en uno de sus agravios, que la persona haya sufrido un trastorno mental o físico que modificara esos rasgos, ya que podían ser suficientes las circunstancias de vida en que uno se encuentre, porque la firma evidencia muchas características de la personalidad y hasta del estado psicológico.

j) Así, el tribunal determinó correcto que se declarara procedente pero infundado el incidente de objeción de falsedad de firma del escrito de demanda del quejoso, planteado por el autorizado de la tercero interesada.

31. Tales consideraciones dieron origen al criterio siguiente:

"INCIDENTE DE OBJECIÓN DE FALSEDAD DE FIRMA DE LA DEMANDA DE AMPARO INDIRECTO. PARA LA EMISIÓN DEL DICTAMEN EN MATERIA DE GRAFOSCOPIA, LOS DOCUMENTOS PRESENTADOS AL PERITO PARA EL COTEJO DE LAS RÚBRICAS RESPECTIVAS DEBEN SER CONTEMPORÁNEOS DEL CUESTIONADO.

"Hechos: El autorizado de la tercero interesada promovió incidente de objeción de falsedad de firma de la demanda de amparo indirecto; el Juez de Distrito lo declaró procedente pero infundado, debido a que el perito oficial manifestó que le era imposible realizar el dictamen en materia de grafoscopia con los documentos existentes en autos, por no ser contemporáneos al impugnado;



inconformes con dicha resolución, el quejoso y la tercero interesada –por conducto de su autorizado– interpusieron recurso de revisión.

"Criterio jurídico: Este Tribunal Colegiado de Circuito establece que para la emisión del dictamen en materia de grafoscopia en el incidente de objeción de falsedad de firma de la demanda de amparo indirecto, los documentos presentados al perito para el cotejo de las rúbricas respectivas deben ser contemporáneos del cuestionado.

"Justificación: Lo anterior, pues para que los documentos exhibidos puedan servir para el cotejo y constatar la veracidad de la firma objetada, deben ser idóneos, para ello se requiere que sean contemporáneos, es decir, de fecha cercana a la elaboración de la demanda de amparo cuestionada, ya que como lo refiere Víctor Raúl Piña Arreguín, licenciado en psicología por la Universidad Autónoma Metropolitana 'a firma es un instrumento muy poderoso. Nos permite tener de manera muy amplia y detallada una visión del hombre'; en este sentido, el especialista refiere que la rúbrica representa la estructura psicológica y la personalidad del ser, tanto en lo íntimo como en lo social, en lo profesional y en lo familiar; por lo cual, cuando cambian estos aspectos de la vida con el transcurso del tiempo, varían los rasgos de la firma."³

V. INEXISTENCIA DE LA CONTRADICCIÓN DE CRITERIOS

32. Del análisis de los criterios contendientes, se advierte que no existe la contradicción de criterios denunciada, al no cumplirse con los requisitos que para ello ha fijado esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

33. Respecto a la procedencia de las contradicciones de criterios, es importante señalar que la intervención de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación –y de los Plenos Regionales– se justifica por la necesidad de unificar criterios y dotar de plenitud y congruencia al ordenamiento jurídico, en aras de garantizar

³ Registro digital: 2022935. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Décima Época. Materia común. Tesis I.9o.P.21 K (10a.) Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 85, Tomo III, abril de 2021, página 2247. Tipo: aislada.



mayor seguridad jurídica en la impartición de justicia. En este sentido, el estudio de los criterios contendientes exige que se determine si, en la especie, existe esa necesidad de unificación, lo cual se advierte cuando en algún tramo de los procesos interpretativos involucrados, éstos se centran en una misma problemática y concluyen con la adopción de decisiones distintas, aunque no sean necesariamente contradictorias en términos lógicos.⁴

34. Al respecto, este Alto Tribunal ha establecido que para que exista una contradicción de criterios, es necesario que se cumplan las exigencias que se precisan:⁵

⁴ Esto tiene fundamento en lo sostenido por el Tribunal Pleno al resolver la **contradicción de tesis 36/2007-PL**, de la cual derivó la tesis jurisprudencial **P./J. 72/2010**. De esa misma contradicción derivó la tesis aislada **P. XLVII/2009**, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. DEBE ESTIMARSE EXISTENTE, AUNQUE SE ADVIERTAN ELEMENTOS SECUNDARIOS DIFERENTES EN EL ORIGEN DE LAS EJECUTORIAS."

Este criterio interrumpió la tesis jurisprudencial **P./J. 26/2001**, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XIII, abril de 2001, página 76, con número de registro digital: 190000, cuyo rubro es: "CONTRADICCIÓN DE TESIS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA."

En desarrollo al nuevo criterio Plenario, esta Sala describió la finalidad y el concepto de las contradicciones de tesis. Ver, tesis jurisprudencial **1a./J. 23/2010**, registro IUS: 165076, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, marzo de 2010, página 123, cuyo rubro es: "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. FINALIDAD Y CONCEPTO."

⁵ Jurisprudencia **1a./J. 22/2010**, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, marzo de 2010, página 122, con número de registro digital: 165077, emitida por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro y contenido siguientes: "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. CONDICIONES PARA SU EXISTENCIA. Si se toma en cuenta que la finalidad última de la contradicción de tesis es resolver los diferendos interpretativos que puedan surgir entre dos o más Tribunales Colegiados de Circuito, en aras de la seguridad jurídica, independientemente de que las cuestiones fácticas sean exactamente iguales, puede afirmarse que para que una contradicción de tesis exista es necesario que se cumplan las siguientes condiciones: 1) que los tribunales contendientes hayan resuelto alguna cuestión litigiosa en la que tuvieron que ejercer el arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo mediante la adopción de algún canon o método, cualquiera que fuese; 2) que entre los ejercicios interpretativos respectivos se encuentre al menos un razonamiento en el que la diferente interpretación ejercida gire en torno a un mismo tipo de problema jurídico, ya sea el sentido gramatical de una norma, el alcance de un principio, la finalidad de una determinada institución o cualquier otra cuestión jurídica en general, y 3) que lo anterior pueda dar lugar a la formulación de una pregunta genuina acerca de si la manera de acometer la cuestión jurídica es preferente con relación a cualquier otra que, como la primera, también sea legalmente posible."



a) 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) Entre los ejercicios interpretativos respectivos se encuentre algún **punto de toque o contacto**, es decir, que exista al menos un tramo de razonamiento en el que la interpretación ejercida gire en torno a un mismo tipo de problema jurídico, ya sea el sentido gramatical de una norma, el alcance de un principio, la finalidad de una determinada institución o cualquier otra cuestión jurídica en general.

c) 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.

35. De acuerdo con lo anterior, esta Primera Sala de la Suprema Corte estima que **NO existe la contradicción de criterios** entre los sustentados por el **Primer Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito**, y el diverso **Noveno Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito**.

36. Lo anterior, en virtud de que **no se cumplen los requisitos antes señalados**.

37. Ello es así, ya que si bien el **primer requisito**, atingente al **ejercicio interpretativo y arbitrio judicial** se encuentra cumplido, porque como se evidenció en el considerando tercero de la presente resolución, los tribunales contendientes, al analizar los recursos objeto de sus resoluciones, se pronunciaron sobre una cuestión litigiosa, para lo cual se vieron en la necesidad de **ejercer su arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo** mediante la adopción de un canon o método, cualquiera que fuese; lo cierto es que de sus resoluciones **no se advierte un punto de toque o contacto**, por lo que es improcedente estimar colmado ese **segundo requisito**.

38. Se realiza tal afirmación, en virtud de que el examen de las consideraciones que realizaron cada uno de los órganos colegiados contendientes, permite



concluir que no analizaron un mismo tipo de problema jurídico. Para corroborarlo, es preciso destacar la esencia de sus resoluciones.

39. Así, se advierte que el **Primer Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito** quien conoció del **recurso de inconformidad *******, interpuesto por el quejoso, aquí denunciante, al emitir su resolución declaró **infundado** el argumento relativo a que el Juez de Distrito, cuando valoró la pericial en materia de grafoscopia, no tomó en cuenta el argumento relativo a la contemporaneidad de las firmas dubitables e indubitables; pues al respecto, el Colegiado determinó que posterior a describir lo expuesto por el perito oficial, dicho Juez Federal consideró que se concatenaba con lo determinado por la experta que nombró el tercero interesado, quien observó el tiempo existente entre las firmas comparadas, que fue de trece años un mes; sin embargo, precisó reunía la contemporaneidad suficiente para estar en aptitud de evaluar las particularidades de cada una de dichas signaturas, ya que por considerarse firmas maduras, debían destacar por su constancia, sin variaciones significativas en los elementos intrínsecos propios de su autor.

40. En ese sentido, el tribunal concluyó que **opuesto a lo afirmado por la parte recurrente**, en la sentencia impugnada, el Juez de Distrito sí tomó en consideración su argumento en relación a que la firma indubitable no era la adecuada para el estudio de las firmas, por no ser contemporáneas; y, por ende, desestimó el agravio relativo.

41. Ahora bien, el tribunal de amparo declaró **infundado** en una parte e **inoperante** en otra, lo aducido en cuanto al análisis de la prueba pericial.

42. **Infundado** el agravio consistente en que el Juez Federal hizo un indebido uso de su arbitrio judicial, porque no fundó ni motivó los razonamientos que tuvo para valorar la prueba pericial multirreferida.

43. Ello, al considerar el Colegiado que de la lectura de la sentencia impugnada se advertía que dicho juzgador llevó a cabo un examen de los dictámenes periciales aludidos, exponiendo de manera fundada y motivada las razones por las que concedió pleno valor probatorio a los emitidos por el perito oficial y el diverso rendido por la experta que nombró el tercero interesado, así como las



razones por las cuales desestimó el propuesto por el quejoso recurrente, mismas que destacó para posteriormente declarar **inoperantes** sus agravios, al considerar que no eran idóneos para controvertir la valoración hecha por el Juez de amparo.

44. Efectivamente, el Tribunal Colegiado estableció que el recurrente, al referirse a la valoración de la prueba pericial que nos ocupa, omitió controvertir cada una de las circunstancias advertidas por el Juez de Distrito en el contenido de los dictámenes a los que otorgó eficacia probatoria, relativas a las circunstancias por las que los peritos arribaron a la conclusión de que las firmas indubitables no eran concordantes con la diversa dubitada; y, que tampoco combatía el por qué desestimó el dictamen emitido por su perito; motivos por los que las consideraciones de dicho juzgador debían continuar rigiendo el sentido del fallo recurrido, mientras que los agravios del inconforme devenían inoperantes.

45. De lo expuesto, se advierte que el Tribunal Colegiado no llevó a cabo un pronunciamiento propio, en torno a la idoneidad de los documentos señalados para el cotejo de firmas en el desahogo de la prueba pericial en materia de grafoscopia, a partir de su contemporaneidad con la firma dubitable en el incidente de falsedad de firma, pues se limitó a declarar infundado el agravio en el que el inconforme adujo que el Juez de Distrito no consideró su argumento relativo a que la firma indubitable no era la indicada para el estudio de las firmas, por carecer de contemporaneidad; ello, al considerar que era un elemento que sí tomó en cuenta, para lo cual destacó las consideraciones que dicho juzgador vertió al respecto, sin calificarlas de idóneas o no, ni mucho menos hacerlas suyas, pues después de precisarlas, calificó de inoperantes los agravios de la parte inconforme, por no ser tendentes a controvertirlas y, en consecuencia, declaró firme la declaratoria hecha por el Juez de Distrito respecto a la falsedad de la firma plasmada por el solicitante en la denuncia de repetición del acto reclamado.

46. Ahora bien, el **Noveno Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito**, al conocer del **amparo en revisión *******, consideró **infundado** el agravio relativo a que el Juez Federal no debió atender el informe del perito oficial, quien consideró que los documentos indubitados no eran idóneos para el cotejo, por no ser próximos a la fecha del diverso dubitado. De igual manera,



declaró acertado que las conclusiones de los expertos nombrados por la parte quejosa y tercero interesada, no se consideraran para resolver la incidencia de falsedad de firma planteada, al versar sobre documentos carentes de idoneidad, precisamente por la falta de contemporaneidad.

47. También, estimó correcto lo establecido en el sentido de que la carga de la prueba la tenía la parte que objetó la firma; de ahí que, no bastará la objeción, sino que resultaba menester aportar las pruebas idóneas en que sustentara su dicho, sin corresponder al juzgador perfeccionar el planteamiento de la obje-tante, quien en el caso señaló como base de cotejo documentos indubitables de dos mil quince y dos mil dieciséis; y no obstante lo aducido por el perito oficial en el sentido de que no eran idóneos por no ser contemporáneos, insistió en que se efectuara con ellos el estudio pericial, sin ofrecer otros.

48. Además, el Tribunal Colegiado determinó adecuado que el a quo coincidiera con el criterio del perito oficial, quien estimó necesaria la existencia de firmas de cotejo actuales; pues destacó que en virtud de que tal como lo refería Víctor Raúl Piña Arreguín, licenciado en psicología por parte de la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM) y director de Psicografología.com, *"la firma es un instrumento muy poderoso. Nos permite tener de manera muy amplia y detallada una visión del hombre"*, motivo por el que como también lo señaló dicho especialista, la rúbrica representa la estructura psicológica y la personalidad del ser, tanto en lo íntimo como en lo social, en lo profesional y en lo familiar; por lo cual, al cambiar estos aspectos en la vida o al presentar diversas vivencias, con el transcurso del tiempo se van variando un poco los rasgos de la firma.

49. Y, en consecuencia, dicho tribunal estimó correcto que se declarara procedente pero infundado el incidente de objeción de falsedad de firma del escrito de demanda del quejoso, planteado por el autorizado de la tercero interesada.

50. Lo expuesto, evidencia que dicho Tribunal Colegiado, sostuvo el criterio relativo a que cuando se promueve un incidente de falsedad de firma dentro del juicio de amparo, es necesario que los documentos base del cotejo en el dictamen pericial en materia de grafoscopía, para resultar idóneos, sean contemporáneos al cuestionado.



51. Problema jurídico que precisamente se estableció en el segundo párrafo de la presente contradicción de criterios como objeto de la misma, sobre el cual no se pronunció el Primer Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito, pues como ha quedado evidenciado, este último hizo alusión a lo establecido por el Juez de Distrito en torno a la irrelevancia de la contemporaneidad de las firmas dubitadas e indubitadas, únicamente para destacar que sí tomó en cuenta dicha circunstancia; sin embargo, no la calificó de legal o ilegal, ni mucho menos la hizo suya; y, finalmente declaró la inoperancia de los agravios, en virtud de que los estimó insuficientes para controvertir las consideraciones en que el Juez Federal sustentó la idoneidad de los peritajes del perito oficial y de la nombrada por el tercero interesado, a pesar de la circunstancia atingente a las fechas de la firma; así como para combatir aquellos motivos por los que declaró carente de valor el diverso peritaje del experto nombrado por la parte quejosa.

52. En ese contexto, al no haberse pronunciado ambos Colegiados sobre el mismo problema jurídico, sino disentir sus resoluciones derivado de que uno de ellos declaró la firmeza de la sentencia impugnada, ante la inoperancia de los agravios expuestos; mientras que el otro avaló lo resuelto por el Juez de Distrito, al determinar que era ajustada a derecho la consideración en el sentido de que la falta de contemporaneidad de las firmas para el cotejo en la pericial en materia de grafoscopía, cuando se promueve un incidente de falsedad de firma en el juicio de amparo, sí es un motivo suficiente para concluir que carecen de idoneidad, a lo que agregó argumentos por los que debía estimarse así; entonces, es evidente que no existe discrepancia de criterios entre los Tribunales Colegiados en torno a ese punto de derecho, sino en todo caso, entre un Juez de Distrito y un Tribunal Colegiado; en consecuencia, como se adelantó, lo procedente es concluir que no existe la contradicción de criterios denunciada.

53. Apoya lo anterior, por identidad jurídica lo establecido por la Segunda Sala de este Máximo Tribunal en la tesis 2a. CLXXII/2001,⁶ de rubro y texto:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. ES INEXISTENTE CUANDO LA OPOSICIÓN DE CRITERIOS SE PRESENTA ENTRE LOS ARGUMENTOS DE UN TRIBUNAL

⁶ Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIV, septiembre de 2001, materia común, registro digital: 188862, página 518.



COLEGIADO DE CIRCUITO Y LOS DE UN JUEZ DE DISTRITO EN LA SENTENCIA DECLARADA FIRME POR INOPERANCIA DE AGRAVIOS. Si se toma en consideración que de conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 197-A de la Ley de Amparo, la contradicción de tesis entre Tribunales Colegiados de Circuito sólo puede suscitarse entre lo que resuelvan al sustentar criterios contradictorios en los juicios de amparo de su competencia, resulta inconcuso que dicha oposición no puede actualizarse cuando se declara la firmeza de una sentencia pronunciada por un Juez de Distrito frente a la inoperancia de los agravios expuestos, ya que por ese solo hecho el órgano colegiado no hace suyas las consideraciones de aquél y, por lo mismo, al darse tal firmeza la contradicción de criterios se produciría, más bien, entre la sentencia del Juez de Distrito y la del Tribunal Colegiado de Circuito, hipótesis no prevista para la procedencia de la denuncia de contradicción de tesis y la fijación del criterio que deba prevalecer como jurisprudencia."

VI. Decisión

54. Así, al no haberse pronunciado los órganos contendientes sobre un mismo problema jurídico sobre el que exista un punto de toque, esto es, al no cumplirse el segundo de los requisitos para la existencia de la contradicción, resulta inviable el análisis del tercer requisito, esto es, 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; y, por tanto, **debe declararse la inexistencia de contradicción de criterios denunciada.**

55. Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

ÚNICO.—No existe la contradicción de criterios denunciada.

Notifíquese; con testimonio de esta resolución a los Tribunales Colegiados 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 señores Ministros: Norma Lucía Piña Hernández, Juan Luis González Alcántara Carrancá, Jorge Mario Pardo



Rebolledo (ponente), Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y presidenta Ana Margarita Ríos Farjat.

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

Nota: La tesis aislada I.9o.P.21 K (10a.) citada en esta sentencia, también aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 9 de abril de 2021 a las 10:13 horas.

La tesis de jurisprudencia P./J. 72/2010 citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, agosto de 2010, página 7, con número de registro digital: 164120.

Esta sentencia se publicó el viernes 3 de febrero de 2023 a las 10:05 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 4 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 223 de la Ley de Amparo, se consideran de aplicación obligatoria a partir del día hábil siguiente, 7 de febrero de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

CONTRADICCIÓN DE CRITERIOS. NO EXISTE CUANDO UNO DE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO CONTENDIENTES SÓLO SE LIMITA A CONFIRMAR LO DETERMINADO POR EL JUEZ DE DISTRITO ANTE LA INOPERANCIA DE AGRAVIOS, SIN EMITIR UN CRITERIO PROPIO.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes sostuvieron criterios discrepantes al analizar la temporalidad entre las firmas de documentos dubitables e indubitables que se presentan para cotejo ante un perito, a efecto de que emita su dictamen en materia de grafoscopia; uno de los Tribunales estableció la necesidad de que los documentos base del cotejo sean contemporáneos al cuestionado para resultar idóneos, mientras que el otro Tribunal, ante la inoperancia de los agravios, sólo confirmó lo considerado por el Juez de Distrito en el sentido de que era irrelevante la contemporaneidad de las firmas en los documentos.



Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que no existe la contradicción de criterios denunciada, pues si bien los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes al analizar la temporalidad entre las firmas de documentos dubitables e indubitables que se presentan para cotejo ante un perito, a efecto de que emita su dictamen en materia de grafoscopía, lo cierto es que de sus resoluciones no se advierte un punto de toque o contacto, pues no se pronunciaron sobre el mismo problema jurídico, sino que sus resoluciones fueron disidentes porque uno de ellos, ante la inoperancia de los agravios expuestos, sólo confirmó lo considerado en la sentencia recurrida en la que se estimó irrelevante la contemporaneidad de las firmas; mientras que el otro avaló lo resuelto por el Juez de Distrito, al determinar que era ajustada a derecho la consideración en el sentido de que la falta de contemporaneidad de las firmas para el cotejo en la pericial en materia de grafoscopía, cuando se promueve un incidente de falsedad de firma en el juicio de amparo, es un motivo suficiente para concluir que carecen de idoneidad; luego es evidente que no existe discrepancia de criterios entre los Tribunales Colegiados de Circuito en torno a ese punto de derecho, sino en todo caso entre un Juez de Distrito y un Tribunal Colegiado; y, por tanto, la contradicción de criterios resulta inexistente.

Justificación: Los artículos 107, fracción XIII, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 226, fracción II, de la Ley de Amparo, establecen que la contradicción de criterios entre Tribunales Colegiados de Circuito, sólo puede suscitarse entre lo que resuelvan al sustentar criterios contradictorios en los asuntos de su competencia; en ese tenor, no es dable actualizar esa oposición cuando uno de los Tribunales Colegiados contendientes declaró la firmeza de una sentencia pronunciada por un Juez de Distrito, ante la inoperancia de los agravios expuestos, pues en dicho supuesto es inconcuso que el órgano colegiado no emite un pronunciamiento en el que destaque su criterio. Por ello, las consideraciones que sustentan la sentencia que confirma, producirían más bien una contradicción entre la sentencia del Juez de Distrito y la del diverso Tribunal Colegiado de Circuito que contiene, hipótesis que no se encuentra prevista para la procedencia del estudio de una contradicción de criterios, motivo por el que ésta debe declararse inexistente.

1a./J. 21/2023 (11a.)



Contradicción de criterios 58/2022. Entre los sustentados por el Primer Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito y el Noveno Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito. 26 de octubre de 2022. Cinco votos de las Ministras Norma Lucía Piña Hernández y Ana Margarita Ríos Farjat, y los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretaria: Claudia Lisette Montañó Mendoza.

Tesis y/o criterios contendientes:

El emitido por el Primer Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito, al resolver el recurso de inconformidad 38/2021, en el que determinó que era infundado el agravio relatado por la quejosa relativo a que el Juez de Distrito al valorar la prueba pericial en materia de grafoscopia, no tomó en cuenta que la firma indubitable no era la indicada para el estudio correspondiente porque no eran contemporáneas. Al respecto, el Tribunal Colegiado destacó que el Juez de Distrito sí se pronunció en torno a que entre la firma indubitable y dubitable habían transcurrido trece años y un mes, y precisó los motivos por los que otorgaba valor probatorio a los peritajes en los que se concluyó que esa temporalidad era suficiente para poder evaluar las firmas; asimismo, declaró inoperantes los argumentos del inconforme, por estimar que no combatían los fundamentos de la valoración que llevó a cabo el juzgador federal. Ello, sin precisar su criterio en torno a lo acertado o no del análisis efectuado por el A quo; y

El sustentado por el Noveno Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, al resolver el amparo en revisión 93/2020, el cual dio origen a la tesis aislada I.9o.P.21 K (10a.), de rubro: "INCIDENTE DE OBJECCIÓN DE FALSEDAD DE FIRMA DE LA DEMANDA DE AMPARO INDIRECTO. PARA LA EMISIÓN DEL DICTAMEN EN MATERIA DE GRAFOSCOPIA, LOS DOCUMENTOS PRESENTADOS AL PERITO PARA EL COTEJO DE LAS RÚBRICAS RESPECTIVAS DEBEN SER CONTEMPORÁNEOS DEL CUESTIONADO.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 9 de abril de 2021 a las 10:13 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 85, Tomo III, abril de 2021, página 2247, con número de registro digital: 2022935.

Tesis de jurisprudencia 21/2023 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de veinticinco de enero de dos mil veintitrés.

Esta tesis se publicó el viernes 3 de febrero de 2023 a las 10:05 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del día hábil siguiente, 7 de febrero de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



DEFRAUDACIÓN FISCAL EQUIPARADA. LA PORCIÓN NORMATIVA QUE REFIERE CONSIGNAR EN LAS DECLARACIONES QUE SE PRESENTEN PARA LOS EFECTOS FISCALES, INGRESOS ACUMULABLES MENORES A LOS REALMENTE OBTENIDOS, CONTENIDA EN LA FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 109 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, VIGENTE EN DOS MIL DIEZ, NO VULNERA EL DERECHO FUNDAMENTAL DE EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY PENAL, EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD.

AMPARO EN REVISIÓN 91/2022. ALEJANDRO SOTELO GÁMEZ. 19 DE OCTUBRE DE 2022. CINCO VOTOS DE LAS MINISTRAS NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ, QUIEN ESTÁ CON EL SENTIDO, CON SALVEDAD EN LAS CONSIDERACIONES Y RESERVÓ SU DERECHO PARA FORMULAR VOTO CONCURRENTES, Y ANA MARGARITA RÍOS FARJAT, Y LOS MINISTROS JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO Y ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. PONENTE: MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO. SECRETARIO: HÉCTOR VARGAS BECERRA.

ÍNDICE TEMÁTICO

Hechos: El quejoso impugnó vía juicio de amparo indirecto el auto de formal prisión que se dictó en su contra por el delito de defraudación fiscal equiparada, previsto en el artículo 109, fracción I, del Código Fiscal de la Federación, vigente en dos mil diez. Respecto de ese precepto formuló conceptos de violación alegando su inconstitucionalidad por transgredir el derecho fundamental de exacta aplicación de la ley penal, en su vertiente de taxatividad.

El Magistrado del Tribunal Unitario que conoció del juicio constitucional, lo sobreseyó, porque consideró que se consintió la aplicación del mencionado precepto legal, en tanto que fue el fundamento de la orden de aprehensión que se emitió contra el quejoso en la misma causa penal de la que derivó el reclamado auto de formal prisión.

Inconforme, el quejoso interpuso recurso de revisión, en cuya resolución, el Tribunal Colegiado del conocimiento, estimó que el sobreseimiento decretado en el juicio de amparo era contrario a derecho.



Al haber modificado el Tribunal Colegiado la sentencia de amparo, levantando el sobreseimiento respecto del precepto legal impugnado de inconstitucional, la materia de estudio en el presente recurso de revisión se circunscribe al análisis de los argumentos formulados por la parte quejosa vía conceptos de violación.

	Apartado	Criterio y decisión	Páginas
I.	COMPETENCIA	La Primera Sala es competente para conocer del presente asunto.	11
II.	OPORTUNIDAD	Es innecesario realizar el cómputo respectivo, porque el Tribunal Colegiado ya se pronunció al respecto en la resolución en la que reservó jurisdicción a este Alto Tribunal, y concluyó que la interposición de los recursos principal y adhesivo, fue oportuna.	12
III.	LEGITIMACIÓN	Los amparos en revisión principal y adhesivo fueron presentados por parte legitimada.	12
IV.	CUESTIONES NECESARIAS PARA LA RESOLUCIÓN	Síntesis de conceptos de violación, consideraciones de la sentencia de amparo, argumentos de agravio de los recursos de revisión principal y adhesivo, y consideraciones del Tribunal Colegiado.	12
V.	PROCEDENCIA	El recurso de revisión es procedente, ya que se interpuso contra una sentencia dictada por un Magistrado de Tribunal Unitario, en la audiencia constitucional de un juicio de amparo, en el que se cuestionó la constitucionalidad de la fracción I del artículo 109 del Código Fiscal de la Federación, vigente en dos mil diez. De modo que se surten los extremos del punto tercero, con relación al segundo, fracción III, del Acuerdo General Plenario Número 5/2013.	18



VI.	ESTUDIO DE FONDO	Se determina que el artículo 109, fracción I, del Código Fiscal de la Federación, vigente en dos mil diez, no vulnera el derecho fundamental de exacta aplicación de la ley penal, en su vertiente de taxatividad. Ello, porque describe con suficiente precisión la conducta que configura el tipo penal de defraudación fiscal equiparada, pues de su simple lectura, se advierte con claridad que se sanciona el acto material de consignar o poner por escrito en una declaración que se presenta para efectos fiscales, ingresos acumulables menores a los que realmente se obtuvieron; con lo que se lesiona la actividad recaudatoria del sistema tributario y el patrimonio de la Nación, como bien jurídico tutelado.	18
VII.	REVISIÓN ADHESIVA	Queda sin materia.	34
VIII.	RESERVA DE JURISDICCIÓN AL TRIBUNAL COLEGIADO	Se reserva jurisdicción al Tribunal Colegiado, respecto de los tópicos de legalidad que subsistan.	35
IX.	DECISIÓN	Se sostiene la constitucionalidad de la fracción I del artículo 109 del Código Fiscal de la Federación, vigente en dos mil diez; en la materia de la revisión, se niega el amparo y protección de la Justicia Federal; se declara sin materia la revisión adhesiva y se reserva jurisdicción al Tribunal Colegiado del conocimiento para que se pronuncie respecto de los tópicos de legalidad que subsistan.	35
	PUNTOS RESOLUTIVOS	PRIMERO.—En la materia de la revisión, competencia de esta Primera Sala, la Justicia de la Unión no ampara ni protege a ***** , en contra de la fracción I del artículo 109 del Código Fiscal de la Federación, vigente en dos mil diez.	35



	<p>SEGUNDO.—Queda sin materia la revisión adhesiva, promovida por el Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos.</p> <p>TERCERO.—Se reserva jurisdicción al Tercer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Quinto Circuito, en términos de lo dispuesto en el último apartado de esta resolución.</p>	
--	--	--

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

SENTENCIA

A través de la cual, se resuelve el recurso de revisión **91/2022**, interpuesto por ***** , contra la sentencia que dictó el Primer Tribunal Unitario del Quinto Circuito, el veintisiete de diciembre de dos mil diecisiete, en el juicio de amparo indirecto ***** .

El problema jurídico a resolver por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consiste en analizar la regularidad constitucional de la fracción I del artículo 109 del Código Fiscal de la Federación, vigente en dos mil diez; en específico, para determinar si resultaba o no contraria al derecho fundamental de exacta aplicación de la ley penal, en su vertiente de taxatividad.

I. ANTECEDENTES Y TRÁMITE

1. **Hechos.** El doce de julio de dos mil once, ***** , en su carácter de administrador único de la empresa ***** , Sociedad Anónima de Capital Variable, presentó declaración anual del impuesto sobre la renta, correspondiente al ejercicio fiscal de dos mil diez, en la que consignó por concepto de ingresos acumulables \$0.00 (cero pesos).

2. El director general de Delitos Fiscales de la Subprocuraduría Fiscal Federal de Investigaciones de la Procuraduría Fiscal de la Federación, formuló



querella en su contra, por considerar que incurrió en hechos probablemente constitutivos de delito en agravio del fisco federal; por lo que se inició la averiguación previa correspondiente.

3. El tres de noviembre de dos mil quince, se ejerció en su contra acción penal sin detenido, como probable responsable de los delitos de defraudación fiscal y defraudación fiscal equiparable, previstos de manera respectiva, en los artículos 108, párrafo primero, y 109, fracción I, ambos sancionados en el párrafo cuarto de la fracción III del artículo 108, con relación a su último párrafo, todos del Código Fiscal de la Federación, y se solicitó orden de aprehensión.

4. Conoció del asunto el Juzgado Décimo Segundo de Distrito en el Estado de Sonora, donde se radicó como causa penal ***** y, el veintitrés de noviembre siguiente, se libró el mandato de captura que se solicitó; respecto del cual, el inculcado promovió amparo indirecto, del que conoció el Juzgado Segundo de Distrito en el Estado de Sonora, donde se radicó con el número *****, y en la audiencia incidental de dieciséis de diciembre posterior, se concedió la suspensión definitiva del acto reclamado.

5. El dieciocho de diciembre siguiente, bajo los efectos de esa medida cautelar, el inculcado rindió por escrito su declaración preparatoria y, posteriormente, de forma personal ratificó su contenido.

6. El veinticuatro de diciembre posterior, se dictó en su contra auto de formal prisión, como probable responsable del delito de defraudación fiscal equiparable, porque en su carácter de administrador único de la citada empresa, consignó en la declaración anual del ejercicio de dos mil diez, ingresos acumulables menores a los realmente obtenidos, pues por ese concepto asentó la cantidad de \$0.00 (cero pesos), cuando en realidad ascendían a ***** M.N.; respecto de los cuales, omitió pagar el impuesto sobre la renta.

7. Inconforme con esa resolución, el inculcado, en escrito que se presentó el veintinueve de diciembre siguiente, interpuso recurso de apelación, del que conoció el Quinto Tribunal Unitario del Quinto Circuito, donde se registró como toca penal *****, y en sentencia de doce de julio de dos mil dieciséis, se confirmó la formal prisión decretada en primera instancia.



8. **Amparo indirecto.** En desacuerdo con lo resuelto, el procesado, en escrito que se presentó en la Oficina de Correspondencia Común de los Tribunales Unitarios del Quinto Circuito,¹ el veintidós de julio posterior, promovió amparo indirecto en contra de las autoridades y actos siguientes:

1. Del Magistrado del Quinto Tribunal Unitario del Quinto Circuito: la resolución de doce de julio de dos mil dieciséis, dictada en el toca penal *****; y,

2. Del Juez Décimo Segundo de Distrito en el Estado de Sonora: la ejecución de la resolución anterior.

9. Conoció del asunto el Primer Tribunal Unitario del Quinto Circuito, cuyo titular, en auto de veintiséis de julio siguiente, admitió a trámite la demanda, la radicó con el número *****, señaló fecha y hora para la celebración de la audiencia constitucional, dio intervención tanto al Ministerio Público de la Federación, como al de su adscripción, y requirió a las autoridades responsables para que rindieran sus respectivos informes justificados.

10. El veintiséis de agosto posterior, se celebró la audiencia constitucional, en la que se dictó sentencia, que se terminó de engrosar el veinticuatro de noviembre subsecuente, en la que se negó al quejoso el amparo que solicitó.²

11. Inconforme con esa resolución, el quejoso, en escrito que presentó ante el Tribunal Unitario de amparo, el cinco de diciembre del mismo año, interpuso recurso de revisión.³

12. Conoció del asunto el Tercer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Quinto Circuito, cuyo presidente, en auto de cuatro de enero de dos mil diecisiete, admitió a trámite el recurso y lo registró con el número *****; luego, en sesión plenaria de ocho de junio siguiente, se revocó la resolución recurrida y ordenó reponer el procedimiento de amparo en primera instancia, a efecto de que:

¹ Cuaderno del juicio de amparo indirecto *****. Foja 2.

² Ibídem. Fojas 108 a 124.

³ Ibídem. Foja 139.



1. Se requiriera al quejoso para que aclarara su demanda, y precisara si señalaba como acto reclamado la inconstitucionalidad de la fracción I del artículo 109 del Código Fiscal de la Federación; y de ser así, manifestara si señalaba como responsables a los titulares de los órganos del Estado a los que la ley les encomendaba la promulgación de ese ordenamiento legal, así como las autoridades que hubieren intervenido en el refrendo del decreto promulgatorio de la ley o en su publicación, y el acto que a cada uno les atribuía.

2. Se continuara con el procedimiento, se citara a nueva audiencia constitucional, y con plenitud de jurisdicción, se dictara la sentencia correspondiente.⁴

13. En cumplimiento, el Primer Tribunal Unitario del Quinto Circuito, en auto de veintitrés de junio posterior, dejó insubsistente la sentencia de amparo y la audiencia constitucional de la que derivó; y requirió al quejoso para que manifestara si señalaba como acto reclamado, la inconstitucionalidad de la fracción I del artículo 109 del Código Fiscal de la Federación y, en su caso, señalara a las autoridades responsables.⁵

14. El quejoso, en escrito que presentó en la Oficina de Correspondencia Común de los Tribunales Unitarios del Quinto Circuito,⁶ el tres de julio de dos mil diecisiete, amplió su demanda de amparo, en contra de las autoridades y actos siguientes:

1. Del Congreso de la Unión, la discusión, aprobación y expedición del Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones del Código Fiscal de la Federación, que se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el cinco de enero de dos mil cuatro, relativo a la reforma de la fracción I del artículo 109 de dicho ordenamiento legal;

2. Del presidente de la República, la promulgación del Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones del Código Fiscal de la Federación,

⁴ Ibídem. Fojas 451 a 467.

⁵ Ibídem. Fojas 468 a 469, vuelta.

⁶ Ibídem. Fojas 474 a 478.



que se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el cinco de enero de dos mil cuatro, relativo a la reforma a la fracción I del artículo 109 de esa codificación;

3. Del secretario de Gobernación, el refrendo y firma de dicho decreto;

4. Del director general Adjunto del Diario Oficial de la Federación, la publicación del decreto;

5. Del secretario de Hacienda y Crédito Público, el jefe del Servicio de Administración Tributaria, y el procurador fiscal de la Federación, la aplicación del decreto;

6. Del Magistrado del Quinto Tribunal Unitario del Quinto Circuito, la resolución de doce de julio de dos mil dieciséis, dictada en el toca penal *****; y,

7. Del Juez Décimo Segundo de Distrito en el Estado de Sonora, la ejecución de la resolución anterior.

15. En auto de cinco de julio siguiente, se tuvo por ampliada en tiempo y forma, la demanda de amparo, se señaló fecha para la celebración de la audiencia constitucional, y se requirió a las autoridades responsables para que rindieran sus respectivos informes justificados.⁷

16. El veintiocho de septiembre del mismo año, se celebró la audiencia constitucional, en la que se dictó sentencia, que se terminó de engrosar el veintisiete de diciembre posterior,⁸ en la que:

- Se sobreseyó en el juicio, respecto de los actos reclamados al secretario de Hacienda y Crédito Público, jefe del Servicio de Administración Tributaria, procurador fiscal de la Federación, director general Adjunto del Diario Oficial de la Federación, secretario de Gobernación, y Juez Décimo Segundo de Distrito en el Estado de Sonora; así como de los actos que se reclamaron a las Cámaras

⁷ Ibídem. Fojas 479 a 481.

⁸ Ibídem. Fojas 564 a 584, vuelta.



de Diputados y Senadores del Congreso de la Unión, y el Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, relativos a la discusión, aprobación, expedición y promulgación del Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones del Código Fiscal de la Federación, que se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el cinco de enero de dos mil cuatro.

- Y con relación a la resolución que dictó el Quinto Tribunal Unitario del Quinto Circuito, en el toca ***** , en la que se confirmó el auto de formal prisión decretado en contra del quejoso, se negó el amparo que se solicitó.

17. **Recurso de revisión.** En desacuerdo con lo resuelto, el quejoso, en escrito que se presentó ante la Oficina de Correspondencia Común de los Tribunales Unitarios del Quinto Circuito, el tres de enero de dos mil dieciocho,⁹ interpuso recurso de revisión.

18. Conoció del asunto el Tercer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Quinto Circuito, cuyo presidente, en auto de nueve de abril posterior, admitió a trámite el recurso y lo registró con el número *****; luego, en sesión plenaria de veintiséis de noviembre del mismo año,¹⁰ por unanimidad de votos, se determinó:

- En suplencia de la queja, se estimó correcto el sobreseimiento que decretó el Juez Federal, respecto del acto atribuido al secretario de Hacienda y Crédito Público, jefe del Servicio de Administración Tributaria y procurador fiscal de la Federación, consistente en la aplicación del decreto que se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el cinco de enero de dos mil cuatro, que reformó la fracción I del artículo 109 del Código Fiscal de la Federación; ello, bajo el argumento de que al rendir sus informes justificados, negaron el acto que se les reclamó, y el quejoso no aportó prueba alguna que desvirtuara esa negativa, o bien, que acreditara la existencia de la ejecución respecto de esas autoridades, por lo que se actualizó la causa de improcedencia prevista en la fracción IV del artículo 63 de la Ley de Amparo.

⁹ Ibídem. Foja 619.

¹⁰ Cuaderno del recurso de revisión ***** . Fojas 110 a 130.



- Asimismo, se determinó que era ajustado a derecho el sobreseimiento que se decretó respecto del secretario de Gobernación y director del Diario Oficial de la Federación, bajo el argumento de que el quejoso no impugnó por vicios propios el refrendo y publicación del decreto promulgatorio de la norma general reclamada, por lo que se actualizó la causa de improcedencia prevista en la fracción XXIII del artículo 61, con relación al 108, fracción III, de la Ley de Amparo.

- En suplencia de la queja, se calificó fundada la parte de los agravios en los que se impugnó el sobreseimiento que decretó la autoridad de amparo en primera instancia, por considerar que el quejoso consintió la aplicación de la fracción I del artículo 109 del Código Fiscal de la Federación, por haber sido el fundamento de la orden de aprehensión que se dictó en su contra, dentro del mismo procedimiento penal del que derivó el auto de formal prisión que constituía el acto reclamado en el juicio constitucional que dio origen del recurso de revisión.

Ello, bajo el argumento de que aun cuando el quejoso promovió juicio de amparo en el que reclamó el mandato de captura que se libró en su contra; sin embargo, el juicio constitucional se sobreseyó por cambio de situación jurídica, al dictarse auto de formal prisión, sin que esa determinación se hubiera impugnado a través del correspondiente recurso de revisión.

Tratándose de la materia penal, la procedencia del amparo contra leyes heteroaplicativas, presentaba determinadas peculiaridades, porque el cuestionamiento de la constitucionalidad de la norma legal que establecía un tipo penal, podía plantearse con motivo de su acto de aplicación, susceptible de ocurrir, para efectos del amparo, al dictarse la orden de aprehensión, el auto de formal prisión y la sentencia definitiva; resoluciones que ostentaban características particulares que condicionaban y restringían la libertad personal en distintas fases del procedimiento.

Lo que propiciaba que quien se ubicaba en esos supuestos, estaba en aptitud discrecional de impugnar la inconstitucionalidad del precepto relativo en cualquiera de las citadas etapas, incluso con motivo del dictado de la sentencia definitiva, sin que en este último caso, pudiera estimarse consentida la



aplicación de la ley, por tratarse de un segundo o ulterior acto de aplicación, porque en ese tipo de asuntos, el acto de aplicación de la norma jurídica conllevaba una afectación a la libertad del agraviado.

Ello, conforme la tesis 2a. CLIV/2001 de la Primera Sala (sic) de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "LEYES HETEROAPLICATIVAS TRATÁNDOSE DE ACTOS PRIVATIVOS DE LA LIBERTAD PERSONAL. NO PUEDE CONSIDERARSE CONSENTIDA SU APLICACIÓN AUNQUE SU INCONSTITUCIONALIDAD SE IMPUGNE CON MOTIVO DEL DICTADO DE LA SENTENCIA DEFINITIVA, Y NO CON MOTIVO DE SU APLICACIÓN EN LA ORDEN DE APREHENSIÓN O AUTO DE TÉRMINO CONSTITUCIONAL."

Además, si el quejoso hubiera reclamado la norma en el juicio de amparo que promovió contra la orden de captura, al juzgador constitucional no hubiera procedido a su análisis, porque sobreesyó en el juicio por cambio de situación jurídica. Por tanto, no era válida la causa de improcedencia que se decretó en primera instancia.

- Luego, se asumió jurisdicción para examinar las causas de improcedencia que se invocaron en el juicio, y que no fueron estudiadas por el Magistrado de amparo, respecto de la constitucionalidad de la fracción I del artículo 109 del Código Fiscal de la Federación, además de verificar si se surtía alguna otra de oficio.

- Al respecto, se calificó de ineficaz la causa de improcedencia que hizo valer el director general de Amparo contra Leyes, en representación del presidente de la República, en la que manifestó que "no eran ciertos los demás actos reclamados al C. Presidente de la República"; ello, porque dicha autoridad, al rendir su informe justificado, manifestó que era cierto el acto que se le reclamó, consistente en el decreto que reformó la fracción I del artículo 109 del Código Fiscal de la Federación, y el quejoso se limitó a reclamar ese decreto.

- También calificó de ineficaz la causa de improcedencia por sobreseimiento del juicio, que *ad cautelam* hizo valer la supervisora "A" homologada a jefa de departamento de la Subdirección de Amparos, en representación de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, bajo el argumento de que no se le señaló



como autoridad responsable en la demanda de amparo; ello, porque fue hasta la ampliación de demanda que se le dio ese carácter, y se le atribuyó como acto reclamado, la discusión del decreto que reformó la fracción I del artículo 109 del Código Fiscal de la Federación y, por tanto, no se actualizó la causa de sobreseimiento que se alegó.

- Se desestimó el argumento del director general de Asuntos Jurídicos de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, en el que adujo que la sola discusión, votación y aprobación del artículo 109, fracción I, del Código Fiscal de la Federación, no causaba afectación a los intereses jurídicos de la parte quejosa, sino que el daño reclamado derivaba de un acto de ejecución posterior; ello, porque la propuesta guardaba íntima relación con el fondo del negocio, porque el quejoso reclamó que la creación legislativa de ese precepto, vulneraba el principio de exacta aplicación de la ley penal, lo que ponía de relieve que no sólo buscaba combatir un acto de ejecución posterior.

- Se calificaron de infundados los argumentos del procurador fiscal de la Federación, en los que expresó que debía sobreseerse en el juicio, porque no se hicieron valer verdaderos conceptos de violación; pues ello quedó desvirtuado con las manifestaciones que expresó el quejoso al aclarar su demanda de amparo.

- Al no encontrar alguna otra cuestión relacionada con la improcedencia del juicio constitucional, se reservó jurisdicción a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación para que se pronunciara sobre la constitucionalidad que se planteó respecto de la fracción I del artículo 109 del Código Fiscal de la Federación, vigente en dos mil diez.

19. El presidente de este Alto Tribunal, en auto de catorce de diciembre de dos mil dieciocho, asumió la competencia originaria para conocer del recurso, lo registró con el número **1095/2018**, lo radicó en la Primera Sala por tratarse de un asunto de su especialidad, y lo turnó para su estudio al Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.¹¹

¹¹ Ibidem. Fojas 65 a 67.



20. En sesión de dieciséis de octubre de dos mil diecinueve, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió devolver los autos al Tribunal Colegiado, para que se ocupara del estudio de la causa de improcedencia que hizo valer en su informe justificado, la Cámara de Diputados (dirigido a la ampliación de la demanda de amparo), relacionada con la falta de interés jurídico del quejoso, bajo el argumento de que la discusión, aprobación y expedición del decreto impugnado, no le causaba agravio alguno a sus derechos fundamentales; y de superar ese aspecto, reservara jurisdicción a este Alto Tribunal para que conociera del problema de constitucionalidad que se planteó respecto del precepto reclamado.

21. En cumplimiento a esa determinación, el presidente del Tercer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Quinto Circuito, en auto de veinticinco de febrero de dos mil veinte, registró el asunto como reingreso en los autos del amparo en revisión penal *****.

22. En auto de presidencia de veintinueve de enero de dos mil veintiuno, se tuvo por recibido el dictamen que formuló la secretaria del propio Tribunal Colegiado, en el que se estableció que se omitió notificar del auto admisorio del recurso de revisión a diversas autoridades señaladas como responsables; por lo que ordenó realizar ese trámite procesal respecto del secretario de Hacienda y Crédito Público, en representación del presidente de la República, secretario de Gobernación, presidente de la Cámara de Diputados y presidente de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, secretario de Hacienda y Crédito Público, director del Diario Oficial de la Federación, jefe del Servicio de Administración Tributaria y procurador fiscal de la Federación.

23. **Revisión adhesiva.** En escrito que se presentó el ocho de marzo siguiente, en el Portal de Servicios en Línea del Poder Judicial de la Federación,¹² el director general de Amparos contra Actos Administrativos, por conducto del subprocurador fiscal federal de Amparos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en representación del presidente de la República, interpuso recurso de revisión adhesiva, que admitió a trámite por auto de presidencia del Tribunal Colegiado, de treinta de marzo posterior.

¹² Cuaderno del recurso de revisión ***** . Foja 246.



24. En sesión plenaria de veintiocho de enero de dos mil veintidós, se dictó resolución en la que, por unanimidad de votos, se desestimó la causa de improcedencia que hizo valer la Cámara de Diputados. Asimismo, se desestimaron los agravios en los que la recurrente adhesiva planteó que el sobreseimiento decretado en el juicio de amparo se ajustaba a derecho, y que se actualizaba la improcedencia del juicio constitucional, porque la fracción I del artículo 109 del Código Fiscal de la Federación, vigente en dos mil diez, se aplicó al quejoso a través de la orden de aprehensión que se emitió en su contra; ello, porque el Tribunal Colegiado, en resolución previa había pronunciado que el sobreseimiento decretado era inexacto y que la impugnación respecto de la inconstitucionalidad del señalado precepto legal era procedente.

25. Además, se determinó que los restantes agravios de la recurrente adhesiva se relacionaban con el tema de fondo, por lo que reservó jurisdicción a este Alto Tribunal, para que se pronunciara sobre la constitucionalidad del precepto legal impugnado y, por tanto, ordenó remitirle el asunto para que determinara lo que en derecho procediera, lo que se hizo a través del correspondiente oficio, que se recibió en esta Suprema Corte, el tres de marzo de dos mil veintidós.¹³

26. Trámite ante esta Suprema Corte de Justicia de la Nación. El Ministro presidente de este Alto Tribunal, en auto de once de marzo siguiente, determinó asumir la competencia originaria para conocer de los recursos de revisión principal y adhesivo, registró el expediente con el número **91/2022**, lo radicó en la Primera Sala por tratarse de un asunto de su especialidad, y lo turnó para su estudio al Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, por haber sido ponente en el amparo en revisión 1095/2018.¹⁴

27. La presidenta de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en auto de veinte de abril posterior, ordenó avocarse al conocimiento del asunto y lo envió a la ponencia designada para la elaboración del proyecto de resolución.

¹³ Cuaderno del amparo en revisión **91/2022**. Foja 3.

¹⁴ *Ibidem*. Fojas 65 a 67.



I. COMPETENCIA

28. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es legalmente competente para conocer del recurso de revisión, en términos de lo dispuesto por los artículos 107, fracción VIII, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 83 de la Ley de Amparo; y 21, fracción II, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que se interpuso en contra de una sentencia que se dictó en audiencia constitucional de un juicio de amparo indirecto, por un Magistrado de un Tribunal Unitario de Circuito, en el que se reclamó la constitucionalidad de una norma de carácter general del orden federal, como es la fracción I del artículo 109 del Código Fiscal de la Federación, cuya materia es de la especialidad de esta Sala, sin que sea necesaria la intervención del Tribunal Pleno.

II. OPORTUNIDAD

29. Es innecesario realizar el cómputo respectivo, porque el Tribunal Colegiado ya se pronunció al respecto en la resolución en la que reservó jurisdicción a este Alto Tribunal, y concluyó que la interposición de los recursos principal y adhesivo, fue oportuna.

III. LEGITIMACIÓN

30. El autorizado del quejoso está legitimado para interponer el recurso de revisión principal, porque tiene reconocido ese carácter en el juicio de amparo indirecto *****. Asimismo, el presidente de la República cuenta con legitimación para interponer el recurso de revisión adhesiva, en su carácter de autoridad responsable.

IV. CUESTIONES NECESARIAS PARA LA RESOLUCIÓN

31. **Conceptos de violación.** La parte quejosa, con relación al tema de constitucionalidad que subsiste en esta instancia, hizo valer, en síntesis:

- La fracción I del artículo 109 del Código Fiscal de la Federación, vigente en dos mil diez, vulnera la garantía de exacta aplicación de la ley, que se con-



sagra en el artículo 14 constitucional, porque no establece en forma clara los tiempos, plazos y condiciones en que inicia el cómputo del periodo perentorio para la presentación de la declaración anual de ingresos, ni ubica alguna conducta típica, dolosa y culpable; pues ello no se solventa por el hecho de disponer que acontece de acuerdo "a como lo exijan las leyes fiscales", pues no era válido el reenvío a diversa disposición para tener por colmado uno de los elementos del delito de defraudación fiscal equiparable, al no señalar a qué ley en concreto se refiere.

La disposición normativa impugnada constituye un tipo abierto, porque dejaba al libre albedrío del juzgador, establecer cuándo se actualiza lo referente a los ingresos acumulables menores a los realmente obtenidos o determinados conforme a las leyes fiscales.

Además, el legislador ordinario no precisó a qué tipo de leyes se refiere esa obligación, ni clarifica de qué forma y por quién podrían ser determinados esos ingresos.

La norma tampoco precisaba a qué tipo de declaración se refiere; es decir, si es anual o provisional, a través de la cual se hubieran manifestado los ingresos acumulables menores a los realmente obtenidos; por ello, era oscura e inconstitucional.

El legislador fue omiso en aclarar y concretar a quién se le debía reprochar el tipo de injusto, ya que no se aprecia que el administrador único de una empresa, cuyo carácter se designó al quejoso, pudiera ser el responsable de consignar en las declaraciones que presentara para efectos fiscales, los ingresos acumulables menores a los realmente obtenidos o determinados y, por tanto, ser el responsable del ilícito. Omisión legislativa que no podía aplicarse en perjuicio del quejoso, ni que el tribunal responsable presumiera que éste tenía esa obligación.

32. **Sentencia del amparo.** Las consideraciones emitidas por el Magistrado Unitario de Circuito para sobreseer en el juicio, con relación a la impugnada fracción I del artículo 109 del Código Fiscal de la Federación, se sustentaron en los razonamientos siguientes:



- En el apartado que se denominó: "Análisis de la procedencia del juicio", se determinó que se actualizaba la causa de improcedencia prevista en la fracción XIV del artículo 61, con relación al 17 y 18, todos de la Ley de Amparo, porque el auto de formal prisión no era el primer acto en el que se aplicó al quejoso el artículo 109, fracción I, del Código Fiscal de la Federación vigente en dos mil diez; sino que ello ocurrió en la orden de aprehensión que se libró en su contra del Juzgado Décimo Segundo de Distrito en el Estado de Sonora, el veintitrés de noviembre de dos mil quince, en la causa penal de origen, ya que a partir de ese momento, la norma se individualizó y le causó perjuicio.

En contra de ese mandato de captura, el quejoso promovió amparo indirecto, que se radicó en el Juzgado Segundo de Distrito en el Estado de Sonora, bajo el número *****; además, rindió y ratificó su declaración preparatoria, en la que expuso las razones por las que estimó que ese primer acto de aplicación de la norma le causó perjuicio.

Asimismo, en dicho juicio de amparo, se sobreseyó por cambio de situación jurídica, al dictarse el auto de formal procesamiento; determinación que se impugnó a través del recurso de revisión *****, en el que el Tercer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Quinto Circuito, confirmó el sobreseimiento decretado.

Por lo anterior, el quejoso tuvo conocimiento del primer acto de aplicación del precepto impugnado en la orden de captura, al menos, desde el trece de enero de dos mil dieciséis, en que interpuso el recurso de revisión contra el sobreseimiento que se decretó en el juicio de amparo respecto de la citada orden de aprehensión.

Así, el término de quince días para presentar la demanda de amparo contra ese primer acto de aplicación, inició a partir del día siguiente en que el quejoso tuvo conocimiento del mismo, es decir, el catorce de enero de dos mil dieciséis, y feneció el cuatro de febrero siguiente, por lo que si la demanda en la que se reclamaron esos actos se presentó el veintidós de julio del propio año, el término transcurrió en exceso, con lo que se actualizó la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XIV, de la Ley de Amparo, que tiene lugar cuando el acto reclamado es consentido de manera tácita, al no promoverse el juicio de amparo dentro de los plazos previstos en la ley.



En consecuencia, se sobreseyó en el juicio de amparo respecto del acto reclamado, consistente en la fracción I del artículo 109 del Código Fiscal de la Federación, vigente en el año dos mil diez, en atención a su primer acto de aplicación.

33. Recurso de revisión. El quejoso expuso como agravios, en síntesis:

- Era ilegal que se sobreseyera el juicio de amparo, bajo el argumento de que el quejoso consintió la aplicación del artículo 109, fracción I, del Código Fiscal de la Federación.

Asimismo, era ilegal que se decretara el sobreseimiento porque no impugnó los actos de las autoridades responsables por vicios propios.

Además, en el fallo emitido el veinticuatro de noviembre de dos mil dieciséis –revocado por virtud de diverso recurso de revisión–, el *a quo* realizó el análisis constitucional de ese precepto legal, porque determinó que no se trataba de una norma abierta u oscura, dado que detallaba la conducta que se consideraba ilícita, sin que fuera necesario recurrir a otros ordenamientos; lo que realizó sin sobreseer en el juicio, con los nuevos argumentos que expuso en la sentencia recurrida, relativos a que el quejoso consintió la aplicación de la norma impugnada.

En el anterior recurso de revisión que se interpuso, se argumentó que, en el artículo impugnado, el legislador no precisó ni clarificó los tiempos y condiciones para presentar la declaración anual, al obtenerse ingresos acumulables y, por ende, no ubicaba alguna conducta típica dolosa y culpable; lo que no se solventaba con disponer que ello acontecía de acuerdo a como lo exigían las leyes fiscales, sin precisar a qué tipo de norma se refería. Por tanto, la norma era inconstitucional, al no tenerse por colmado uno de los elementos del delito.

En el fallo que se emitió el veinticuatro de noviembre de dos mil dieciséis –revocado por virtud de diverso recurso de revisión–, el *a quo* trató de sostener la constitucionalidad del artículo impugnado, con una tesis que se refiere a la fracción V, por lo que no aplica de forma exacta.



Contrario a lo que expuso el *a quo*, en el fallo constitucional de veinticuatro de noviembre de dos mil dieciséis, el precepto impugnado era un tipo abierto, porque dejaba al libre albedrío del juzgador, establecer cuándo se actualizaba lo referente a los ingresos acumulables menores a los realmente obtenidos o determinados conforme a las leyes fiscales.

Además, el legislador ordinario no precisó a qué tipo de leyes se refería esa obligación, ni clarificó de qué forma y por quién podrían ser determinados esos ingresos, ya que no se apreciaba que el administrador único de una empresa, cuyo carácter ostentaba el quejoso, pudiera ser el responsable de consignar en las declaraciones que presentara para efectos fiscales, los ingresos acumulables menores a los realmente obtenidos o determinados y, por tanto, ser el responsable del ilícito, por lo que esa omisión legislativa no podía aplicarse en su perjuicio y que el tribunal responsable y el propio *a quo*, presumieran que el quejoso tenía esa obligación. Por tanto, el delito no estaba contemplado en una ley exactamente aplicable al hecho delictivo por el que se le acusó.

En la ejecutoria que el *a quo* pretendía cumplir, no se le dejó plenitud de jurisdicción para atender los conceptos de violación formulados por el quejoso, y menos aún se le dio posibilidad de sobreseer en el juicio de amparo respecto del planteamiento de constitucionalidad.

34. Revisión adhesiva. El presidente de la República, representado por el director general de Amparos contra Actos Administrativos, por conducto del subprocurador fiscal federal de Amparos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en síntesis, argumentó:

- Debía confirmarse el sobreseimiento que se decretó en la sentencia recurrida, porque el juicio de amparo era improcedente, toda vez que el quejoso controvertió actos consentidos, lo que actualizaba la causa de improcedencia prevista en la fracción V del artículo 63, con relación al 61, fracción XIV, de la Ley de Amparo, porque el impugnado artículo 109, fracción I, del Código Fiscal de la Federación, vigente en dos mil diez, se aplicó por primera vez al quejoso en la orden de aprehensión librada en su contra, de la que tuvo conocimiento por lo menos, desde el trece de enero de dos mil dieciséis, cuando interpuso recurso de revisión contra el sobreseimiento decretado en el juicio de amparo que pro-



movió en contra del citado mandato de captura. Por ello, si el quejoso no impugnó la inconstitucionalidad de dicho precepto legal a través del juicio de amparo indirecto, desde el momento en que le fue aplicado, era indiscutible que lo consintió tácitamente por falta de impugnación.

- Eran inoperantes los agravios expuestos por el recurrente para combatir el sobreseimiento decretado, porque constituían una reiteración de los argumentos que planteó en su escrito de demanda.

- El juicio de amparo era improcedente, porque los argumentos del quejoso respecto del artículo 109, fracción I, del Código Fiscal de la Federación, eran inoperantes.

- Era infundado el argumento que formuló el quejoso con relación a que el precepto legal impugnado era violatorio del principio de exacta aplicación de la ley penal.

- También era infundado que el delito de defraudación fiscal equiparable, previsto en el artículo 109, fracción I, del Código Fiscal de la Federación, era de mera conducta; es decir, que no exigía la producción de un resultado material, porque se consumaba cuando se consignaban ingresos menores a los obtenidos o determinados conforme a las leyes.

La conducta en el delito, por sí sola era suficiente para acreditar el cuerpo del delito, ya que se trataba de un acto único, consistente en consignar en las declaraciones presentadas para fines fiscales, deducciones falsas o ingresos acumulables menores a los realmente obtenidos, o a los determinados conforme a las leyes, sin que implicara que la conducta no generara un resultado que pudiera causar perjuicio al fisco federal; sin embargo, ello no era un elemento integrador del delito.

- Respecto a los plazos de las leyes fiscales, el artículo 6o. del Código Fiscal de la Federación, disponía que las contribuciones se causaban conforme se realizaban las situaciones jurídicas o de hecho, previstas en las leyes fiscales vigentes durante el lapso en que ocurrían, lo que se conocía como hecho generador y hecho imponible. Y a partir de ese momento, surgía la obligación para



el contribuyente, y a la vez, un crédito en favor del Estado, en virtud de su potestad tributaria; por lo que contrario a lo señalado por el quejoso, el hecho de que el artículo impugnado se refiriera a los plazos que establecen las leyes fiscales, no lo dejaba en estado de indefensión.

- Eran infundados los argumentos en el sentido de que el legislador fue omiso en aclarar a quién se le debía reprochar el ilícito, ya que el delito de defraudación fiscal equiparable, previsto en el numeral impugnado, no requería que el sujeto activo tuviera una calidad específica. De ahí que tratándose de declaraciones presentadas a nombre y por cuenta de personas morales, como en el caso, el delito lo cometía quien desplegaba la conducta señalada, independientemente de que tuviera o no, algún poder o facultad por parte de la empresa, como lo pretendía personalizar el quejoso.

- Era infundado el argumento en el que el quejoso adujo que el artículo 109, fracción I, del Código Fiscal de la Federación, vulneraba el principio de exacta aplicación de la ley penal, al no establecer los tiempos, plazos y condiciones en que iniciaba el cómputo del periodo perentorio para la presentación de la declaración, sin precisar a qué tipo de declaración se refería, esto es, anual o provisional, en la que se hubieran manifestado ingresos acumulables menores a los realmente obtenidos y, por ende, de la ubicación de alguna conducta típica, dolosa y culpable.

- También era infundado el señalamiento relativo a que el artículo 109, fracción I, del Código Fiscal de la Federación, violentaba el principio de exacta aplicación de la ley penal, por no contar con una pena exactamente aplicable, ya que el precepto expresaba claramente la conducta delictiva y las sanciones para quien la cometía, lo que dependía del monto de lo defraudado, como se desprendía del artículo 108 del citado ordenamiento legal, por lo que el destinatario de la norma, podía saber con precisión qué era lo que estaba prohibido y la pena a imponer.

La remisión que realizaba el artículo 109, fracción I, del Código Fiscal de la Federación, para que otro precepto legal fijara la pena, no transgredía el principio de legalidad, ya que se refería a la punibilidad, y ésta no era un elemento del delito, sino sólo una consecuencia.



35. Sentencia del Tribunal Colegiado

- Se realizó el estudio de la causa de improcedencia que ordenó esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el amparo en revisión 1095/2018; y al respecto, precisó que la supervisora "A" homologada a jefe de departamento de la Subdirección de Amparos, en representación de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, al rendir su informe justificado, respecto de la demanda de derechos fundamentales, refirió que los actos reclamados consistentes en la discusión, aprobación y expedición de la reforma al Código Fiscal de la Federación, eran constitucionales, porque se realizaron con estricto apego y facultades que establecen los artículos 71, 72 y 73, fracciones VII y XXX, con relación al artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, por lo que no causaban agravio a los derechos fundamentales del quejoso y, por tanto, debía decretarse el sobreseimiento en el juicio de amparo.

En respuesta, se desestimó la causa de sobreseimiento, porque estaba íntimamente relacionada con el fondo del asunto, ya que los argumentos conllevaban el estudio de la constitucionalidad del artículo combatido.

- Con relación al recurso de revisión adhesiva interpuesto en representación del presidente de la República, se desestimó el argumento que se formuló en el primer agravio, que proponía confirmar el sobreseimiento que se decretó en el juicio de amparo, bajo el argumento de que el artículo 109, fracción I, del Código Fiscal de la Federación, vigente en dos mil diez, se aplicó por primera vez al quejoso en la orden de captura que se libró en su contra por el delito de defraudación fiscal equiparable; sin que controvirtiera la constitucionalidad de dicho numeral, pues el propio Tribunal Colegiado, en un anterior recurso de revisión, emitió pronunciamiento en el sentido de que esa determinación resultó contraria a derecho.

Se desestimaron los agravios segundo y tercero, en los que la recurrente adhesiva propuso que el juicio de amparo debía sobreseerse por improcedente, por considerar que los argumentos expuestos se relacionaban con el fondo del asunto, por lo que no constituían una causa de improcedencia del juicio.

- Reservó jurisdicción a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, para conocer del problema de constitucionalidad que se planteó respecto de la



fracción I del artículo 109 del Código Fiscal de la Federación, vigente en dos mil diez.

V. PROCEDENCIA

36. El recurso de revisión es procedente, porque se interpuso contra una sentencia dictada por un Magistrado de Tribunal Unitario, en audiencia constitucional de un juicio de amparo, en el que se cuestionó la constitucionalidad de una norma de carácter general del orden federal, como es la fracción I del artículo 109 del Código Fiscal de la Federación, vigente en dos mil diez. De modo que se surten los extremos del punto tercero, con relación al segundo, fracción III, del Acuerdo General Plenario Número 5/2013.

37. Cabe destacar, de acuerdo con la reseña que se hizo del asunto, que como el Tribunal Colegiado modificó la sentencia de amparo y levantó el sobreseimiento respecto del precepto legal tildado de inconstitucional, la materia de estudio en el recurso de revisión, se circunscribe al análisis de los argumentos que planteó la parte quejosa en su demanda de amparo y ampliación, para combatir la constitucionalidad de la fracción I del artículo 109 del Código Fiscal de la Federación, vigente en dos mil diez.

VI. ESTUDIO DE FONDO

38. El tema a dilucidar, consiste en determinar si la fracción I del artículo 109 del Código Fiscal de la Federación, vigente en dos mil diez, es o no contrario al derecho fundamental de exacta aplicación de la ley penal, en su vertiente de taxatividad.

39. Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ya se ha pronunciado con relación al derecho fundamental de exacta aplicación de la ley en materia penal, y determinó que no se circunscribe a los meros actos de aplicación, sino que abarca también a la propia ley que se aplica, que debe quedar redactada de tal forma que los términos a través de los cuales se especifiquen los elementos respectivos, sean claros, precisos y exactos.

40. El principio de taxatividad deriva del derecho fundamental de exacta aplicación de la ley penal, previsto en el artículo 14 constitucional, que no se



limita a ordenar a la autoridad jurisdiccional que se abstenga de interpretar por simple analogía o mayoría de razón, sino que es extensiva al creador de la norma. En efecto, de acuerdo con estos principios, al legislador también le es exigible la emisión de normas claras y precisas, respecto de la conducta reprochable y de la consecuencia jurídica por la comisión de un ilícito.¹⁵

41. Este Alto Tribunal señaló que el mandato de taxatividad se podía definir como "la exigencia de que el grado de determinación de la conducta típica sea tal, que la conducta objeto de prohibición pueda ser conocida por el destinatario de la norma". Como también lo ha señalado la doctrina, el principio de taxatividad, no es otra cosa que la exigencia de que los textos en los que se recogen las normas sancionadoras describan con suficiente precisión qué conductas están prohibidas y qué sanciones se impondrán a quienes incurran en ellas; lo que tiene como finalidad, que se preserven los principios penales de certeza jurídica e imparcialidad en la aplicación de la norma.¹⁶

42. Bajo esa lógica, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que la precisión de las disposiciones era una cuestión de grado, pues lo que se buscaba con ese tipo de análisis, no era validar las normas sí y sólo sí se detectaba la certeza absoluta de los mensajes del legislador, ya que tal empresa sería imposible; lo que se exigía, era que el grado de imprecisión fuera razonable, es decir, que el precepto fuera lo suficientemente claro como para reconocer su validez, en tanto que el mensaje legislativo cumpliera esencialmente su come-

¹⁵ Décima Época, tipo de tesis: jurisprudencia, fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 8, Tomo I, julio de 2014, materia(s): constitucional, tesis: 1a./J. 54/2014 (10a.), página 131, con número de registro digital: 2006867, de rubro: "PRINCIPIO DE LEGALIDAD PENAL EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD. ANÁLISIS DEL CONTEXTO EN EL CUAL SE DESENVUELVEN LAS NORMAS PENALES, ASÍ COMO DE SUS POSIBLES DESTINATARIOS."

¹⁶ Al respecto, véase Ferreres Comella, Víctor, *El principio de taxatividad en materia penal y el valor normativo de la jurisprudencia. Una perspectiva constitucional*, Civitas, Madrid, 2002, p. 21 y ss. De igual modo, al resolver la **acción de inconstitucionalidad 95/2014**, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación sostuvo que tratándose de la materia penal, nuestro ordenamiento constitucional reconoce una exigencia de racionalidad lingüística, a la cual se le conoce como *principio de taxatividad*, el cual constituye un importante límite al legislador penal en un Estado democrático de derecho, en el que subyacen dos valores fundamentales: la certeza jurídica y la imparcialidad en la aplicación del derecho. Véase acción de inconstitucionalidad 95/2014. 7 de julio de 2015. Unanimidad de once votos. Ponente: Alberto Pérez Dayan. Secretario: Jorge Antonio Medina Gaona.



tido, dirigiéndose al núcleo esencial de casos regulados por la norma.¹⁷ El otro extremo sería la imprecisión excesiva o irrazonable; esto es, un grado de indeterminación tal que provocara en los destinatarios, confusión o incertidumbre por no saber cómo actuar ante la norma jurídica.

43. Así, tomando en consideración que el principio de taxatividad sólo podía obligar al legislador penal a una determinación suficiente y no a la mayor precisión imaginable, tanto el Tribunal Pleno como esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, señalaron que al analizar el grado de suficiencia en la claridad y precisión de una expresión normativa, el intérprete no sólo debía tomar en consideración el texto de la ley, sino también debía acudir al significado literal de la expresión, tomando en cuenta sus conexiones con expresiones contenidas en la misma (u otra) disposición normativa; el contexto en el que se desenvolvían las normas, así como a sus posibles destinatarios.¹⁸

44. En ese orden de ideas, de la interpretación que sostuvo este Máximo Tribunal respecto del principio de legalidad en materia penal y el mandato de precisión normativa, se entendía que toda norma que prevea una pena o describa una conducta que deba ser sancionada penalmente, resultará inconstitucional por ser contraria al principio de taxatividad, cuando su grado de imprecisión resulte excesivo o irrazonable; lo que implica un grado de indeterminación tal, que provoque en los destinatarios confusión o incertidumbre por no saber cómo actuar ante la norma jurídica.¹⁹

45. Es decir, la legislación debe ser precisa para quienes potencialmente pueden verse sujetos a ella. Así, es posible que los tipos penales contengan conceptos jurídicos indeterminados, términos técnicos o vocablos propios de un sector o profesión, siempre y cuando los destinatarios de la norma tengan un

¹⁷ En este mismo sentido la Primera Sala ha redefinido la taxatividad en el citado criterio jurisprudencial 1a./J. 54/2014 (10a.).

¹⁸ Ídem.

¹⁹ Véase el amparo directo en revisión 4436/2015, resuelto en sesión de siete de marzo de dos mil dieciséis, por mayoría de nueve votos del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Ponente: Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo. Encargado del engrose: Ministro José Fernando Franco González Salas. Secretario: Héctor Orduña Sosa.



conocimiento específico de las pautas de conducta que, por estimarse ilegítimas, se hallan prohibidas por el ordenamiento.²⁰

46. De igual forma, ha sido criterio reiterado de este Alto Tribunal, que la inconstitucionalidad de las leyes no deriva exclusivamente de la falta de definición de los vocablos utilizados por el legislador, puesto que las leyes no son diccionarios, y la exigencia de un requisito de esa naturaleza, volvería imposible la función legislativa, ya que se trataría de una labor interminable e impráctica.²¹

47. Precisado lo anterior, corresponde determinar si la fracción I del artículo 109 del Código Fiscal de la Federación, vigente en dos mil diez, se ajusta o no a los parámetros de regularidad constitucional antes destacados. Precepto legal que dispone:

"Artículo 109. Será sancionado con las mismas penas del delito de defraudación fiscal, quien:

(Reformada, D.O.F. 5 de enero de 2004)

"I. Consigne en las declaraciones que presente para los efectos fiscales, deducciones falsas o ingresos acumulables menores a los realmente obtenidos o determinados conforme a las leyes. ..."

48. De esta manera, se establece un tipo penal de defraudación fiscal equiparada, alternativamente conformado, pues puede actualizarse a través de tres supuestos específicos de concreción:

49. Esto es, cuando en las declaraciones que se presenten para los efectos fiscales:

²⁰ En un sentido similar ya se ha pronunciado esta Primera Sala en la jurisprudencia 1a./J. 1/2006, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIII, febrero de dos mil seis, página 357, con número de registro digital: 175902, cuyo rubro es:

"LEYES. SU INCONSTITUCIONALIDAD NO DEPENDE DE QUE ESTABLEZCAN CONCEPTOS INDETERMINADOS."

²¹ Jurisprudencia 1a./J. 83/2004, instancia Primera Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XX, octubre de 2004, página 170, con número de registro digital: 180326.

"LEYES. SU INCONSTITUCIONALIDAD NO PUEDE DERIVAR EXCLUSIVAMENTE DE LA FALTA DE DEFINICIÓN DE LOS VOCABLOS O LOCUCIONES UTILIZADOS POR EL LEGISLADOR."



- A) Se consignen deducciones falsas;
- B) Se consignen ingresos acumulables menores a los realmente obtenidos; o bien,
- C) Se consignen ingresos acumulables menores a los que se hayan determinado conforme a las leyes.

50. Cabe destacar, con relación a los dos últimos supuestos, que el párrafo tercero del artículo 6o. del Código Fiscal de la Federación, vigente en dos mil diez, señala:

"Artículo 6o. Las contribuciones se causan conforme se realizan las situaciones jurídicas o de hecho, previstas en las leyes fiscales vigentes durante el lapso en que ocurran.

"...

"Corresponde a los contribuyentes la determinación de las contribuciones a su cargo, salvo disposición expresa en contrario. Si las autoridades fiscales deben hacer la determinación, los contribuyentes les proporcionarán la información necesaria dentro de los 15 días siguientes a la fecha de su causación."

51. En ese orden de ideas, se entiende que los ingresos acumulables pueden ser autodeterminados por el propio contribuyente; que es lo que da pauta a la previsión normativa a que se refiere la hipótesis de concreción identificada con el inciso B).

52. Pero los ingresos acumulables también pueden ser determinados por las autoridades hacendarias, en términos de las leyes fiscales correspondientes, sobre la base de la información que los propios contribuyentes les proporcionen; lo que es objeto de tutela a través de la hipótesis de concreción identificada con el inciso C).

53. Ahora bien, de acuerdo con la reseña que se hizo del asunto, se atribuyó al quejoso que en su carácter de administrador único de la empresa



*****, Sociedad Anónima de Capital Variable, presentó la declaración anual del impuesto sobre la renta, correspondiente al ejercicio fiscal de dos mil diez, en la que consignó por concepto de ingresos acumulables \$0.00 (cero pesos), cuando presuntamente ascendían a ***** M.N.; cantidad respecto de la cual, omitió pagar el impuesto sobre la renta.

54. Por lo que se decretó en su contra, auto de formal prisión como probable responsable del delito de defraudación fiscal equiparable, previsto en la fracción I del artículo 109 del Código Fiscal de la Federación, porque en su carácter de administrador único de la citada empresa, consignó en dicha declaración, ingresos acumulables menores a los que realmente obtuvo.

55. Lo que pone de manifiesto que la hipótesis de concreción que rige la situación jurídica del quejoso es:

"Artículo 109. Será sancionado con las mismas penas del delito de defraudación fiscal, quien:

(Reformada, D.O.F. 5 de enero de 2004)

"I. Consigne en las declaraciones que presente para los efectos fiscales, deducciones falsas o ingresos acumulables menores a los realmente obtenidos o determinados conforme a las leyes. ..."²²

56. Consecuentemente, el análisis de constitucionalidad sólo se constriñe a ese supuesto específico, en atención a que las restantes hipótesis, en modo alguno agravian al impetrante de derechos fundamentales, en razón de que no le fueron aplicadas.

57. En ese orden de ideas, los elementos del delito de defraudación fiscal equiparada, en la hipótesis de concreción que se aplicó al quejoso y recurrente, se conforma por los siguientes elementos de naturaleza objetiva, normativa y subjetiva:

²² Énfasis añadido.



• **Elementos objetivos:**

a) **Conducta:** De acción, relativa a consignar en las declaraciones que se presenten para los efectos fiscales, ingresos acumulables menores a los que realmente se obtuvieron.

b) **Resultado:** De naturaleza material, porque al declarar ingresos menores a los realmente obtenidos, el fisco federal sufre un perjuicio económico, con beneficio del contribuyente obligado; ello, con independencia de que la administración tributaria ejerza posteriormente sus facultades de comprobación.

c) **Sujeto activo:** Es indiferente, porque en la norma se emplea la expresión semántica "quien"; pero por tratarse de la materia hacendaria, se exige como calidad específica, que tenga el carácter de contribuyente, pues del mismo deriva el deber de cumplir con las obligaciones tributarias, en específico, la de presentar una declaración de esa naturaleza, con independencia de que se trate de personas físicas o morales, en los términos que lo establece el artículo 1o. del Código Fiscal de la Federación. Lo que no implica, tratándose de personas morales, que la norma exija alguna calidad particular en la persona física facultada para presentar las declaraciones fiscales, es decir, que se trate del apoderado, administrador, comisario o alguno otro; ello, en los términos que esta Primera Sala de la Suprema Corte, estableció en la jurisprudencia 1a./J. 95/2006, de rubro: "DEFRAUDACIÓN FISCAL EQUIPARADA PREVISTA EN LA FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 109 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN. LA CONFIGURACIÓN DE ESTE DELITO NO REQUIERE DE SUJETO ACTIVO CALIFICADO."²³

²³ Registro digital: 173331, instancia: Primera Sala, Novena Época. Materias(s): penal, fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXV, febrero de 2007, página 264. De texto:

"El citado artículo prevé el delito de defraudación fiscal equiparada, el cual consiste, entre otras hipótesis, en consignar en las declaraciones presentadas para efectos fiscales, deducciones falsas o ingresos acumulables menores a los realmente obtenidos o determinados conforme a la ley, sin exigir que el sujeto activo tenga una calidad específica. En ese sentido, se concluye que la configuración del mencionado ilícito no requiere de sujeto activo calificado, pues basta que materialmente se consignen en las declaraciones fiscales presentadas deducciones falsas o ingresos menores a los realmente percibidos; de ahí que tratándose de declaraciones presentadas a nombre y por cuenta de personas morales, comete el delito de defraudación fiscal equiparada quien despliegue la conducta señalada, independientemente de que tenga o no algún poder o facultad por parte de la empresa."



d) Sujeto pasivo: Calidad que le corresponde al fisco federal, por ser la institución garante del patrimonio de la Nación y del sistema tributario,²⁴ que se ven afectados por la conducta típica desarrollada por el sujeto activo del delito.

e) Bien jurídico tutelado: Lo constituye el patrimonio de la Nación y la actividad recaudatoria del sistema tributario.

f) Objeto material: Corresponde al fisco federal y el patrimonio de la Nación, por ser propiamente los que resienten la conducta típica.

g) Medios de comisión: La norma exige que los ingresos acumulables menores a los realmente obtenidos, se consignen a través de las declaraciones que se presenten para los efectos fiscales.

h) Circunstancias: La norma no exige circunstancias temporales, espaciales o de modo, pero sí de ocasión, con motivo de los ingresos que se consignen en las declaraciones que se presenten para los efectos fiscales.

• **Elementos subjetivos:**

a) Genérico: La naturaleza del delito de defraudación equiparada, es eminentemente dolosa, porque la actividad del sujeto activo está dirigida, conscientemente, a declarar ingresos acumulables menores a los que realmente obtuvo, con el objeto de alcanzar un beneficio patrimonial.

b) Específico: La norma no lo requiere.

²⁴ La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la resolución del amparo 10/2021, determinó:

"67. Esta Primera Sala concluye que la comisión de un delito fiscal no sólo afecta al fisco federal, sino también al patrimonio de la sociedad como principal interesada en que se cumpla con el pago de las contribuciones. Considerar lo contrario, esto es, que las contribuciones no forman parte del patrimonio de la Nación, implicaría desconocer el interés que tienen todos los mexicanos en el patrimonio social y el gasto público, pues como contribuyentes tienen la potestad de exigir, a través de un órgano especializado (como lo es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público), que no queden impunes los delitos fiscales y exigir la reparación del daño."



• Elementos normativos de valoración:

a) **Jurídica:** Se actualizan en dos expresiones semánticas:²⁵

i) "Declaraciones que presente para los efectos fiscales", que de acuerdo con el glosario del Informe Tributario y de Gestión del Sistema de Administración Tributaria,²⁶ es el documento oficial con el que un contribuyente presenta información referente a sus operaciones efectuadas en un periodo determinado.

ii) "Ingresos acumulables", que en términos de los artículos 17 y 18 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, son la totalidad de los ingresos que obtienen las personas morales residentes en el país, ya sea en efectivo, en bienes, en servicio, en crédito o de cualquier otro tipo, que obtengan en el ejercicio fiscal, incluso provenientes de establecimientos en el extranjero.²⁷

²⁵ La doctrina ha entendido que los elementos normativos del delito pueden referirse a ciertos "términos legales" que exigen una valoración por parte de la persona juzgadora; es decir, una decisión sobre su contenido, ya que se refieren a aquellos datos que no pueden ser representados e imaginados sin presuponer lógicamente una norma. Se tratan de presupuestos del injusto típico que sólo pueden ser determinados mediante una especial valoración de la situación de hecho. <http://www.unav.es/penal/crimina/topicos/elementosdescriptivosynormativosdelostipos.html>. Materiales docentes para la asignatura "El sistema español: los delitos". Enero de 2012. Universidad de Navarra Área de Derecho Penal. Autores: Pablo Sánchez-Ostiz, Elena Íñigo, Eduardo Ruiz de Erenchun. Web: Carlos Azcona, Carlota Pérez, Guadalupe Pérez, Julen Carreño y Justo Balmaceda.

²⁶ http://www2.sat.gob.mx/sitio_internet/informe_tributario/itg2014t2/glosario.pdf

²⁷ **Artículo 17.** Las personas morales residentes en el país, incluida la asociación en participación, acumularán la totalidad de los ingresos en efectivo, en bienes, en servicio, en crédito o de cualquier otro tipo, que obtengan en el ejercicio, inclusive los provenientes de sus establecimientos en el extranjero. El ajuste anual por inflación acumulable es el ingreso que obtienen los contribuyentes por la disminución real de sus deudas.

"Para los efectos de este título, no se consideran ingresos los que obtenga el contribuyente por aumento de capital, por pago de la pérdida por sus accionistas, por primas obtenidas por la colocación de acciones que emita la propia sociedad o por utilizar para valorar sus acciones el método de participación ni los que obtengan con motivo de la revaluación de sus activos y de su capital.

"Las personas morales residentes en el extranjero, así como cualquier entidad que se considere como persona moral para efectos impositivos en su país, que tengan uno o varios establecimientos permanentes en el país, acumularán la totalidad de los ingresos atribuibles a los mismos. No se considerará ingreso atribuible a un establecimiento permanente la simple remesa que obtenga de la oficina central de la persona moral o de otro establecimiento de ésta.

"No serán acumulables para los contribuyentes de este título, los ingresos por dividendos o utilidades que perciban de otras personas morales residentes en México. Sin embargo, estos ingresos incrementarán la renta gravable a que se refiere el artículo 16 de esta ley."



"Artículo 18. Para los efectos del artículo 17 de esta ley, se considera que los ingresos se obtienen, en aquellos casos no previstos en otros artículos de la misma, en las fechas que se señalan conforme a lo siguiente tratándose de:

"I. Enajenación de bienes o prestación de servicios, cuando se dé cualquiera de los siguientes supuestos, el que ocurra primero:

"a) Se expida el comprobante que ampare el precio o la contraprestación pactada.

"b) Se envíe o entregue materialmente el bien o cuando se preste el servicio.

"c) Se cobre o sea exigible total o parcialmente el precio o la contraprestación pactada, aun cuando provenga de anticipos.

"Tratándose de los ingresos por la prestación de servicios personales independientes que obtengan las sociedades o asociaciones civiles y de ingresos por el servicio de suministro de agua potable para uso doméstico o de recolección de basura doméstica que obtengan los organismos descentralizados, los concesionarios, permisionarios o empresas autorizadas para proporcionar dichos servicios, se considera que los mismos se obtienen en el momento en que se cobre el precio o la contraprestación pactada.

"II. Otorgamiento del uso o goce temporal de bienes, cuando se cobren total o parcialmente las contraprestaciones, o cuando éstas sean exigibles a favor de quien efectúe dicho otorgamiento, o se expida el comprobante de pago que ampare el precio o la contraprestación pactada, lo que suceda primero.

"III. Obtención de ingresos provenientes de contratos de arrendamiento financiero, los contribuyentes podrán optar por considerar como ingreso obtenido en el ejercicio el total del precio pactado o la parte del precio exigible durante el mismo.

"En el caso de enajenaciones a plazo en los términos del Código Fiscal de la Federación, los contribuyentes podrán optar por considerar como ingreso obtenido en el ejercicio el total del precio pactado, o bien, solamente la parte del precio cobrado durante el mismo.

"La opción a que se refieren los dos párrafos anteriores, se deberá ejercer por la totalidad de las enajenaciones o contratos. La opción podrá cambiarse sin requisitos una sola vez; tratándose del segundo y posteriores cambios, deberán transcurrir cuando menos cinco años desde el último cambio; cuando el cambio se quiera realizar antes de que transcurra dicho plazo, se deberá cumplir con los requisitos que para tal efecto establezca el reglamento de esta ley.

"Cuando el contribuyente hubiera optado por considerar como ingresos obtenidos en el ejercicio únicamente la parte del precio pactado exigible o cobrado en el mismo, según sea el caso, y enajene los documentos pendientes de cobro provenientes de contratos de arrendamiento financiero o de enajenaciones a plazo, o los dé en pago, deberá considerar la cantidad pendiente de acumular como ingreso obtenido en el ejercicio en el que realice la enajenación o la dación en pago.

"En el caso de incumplimiento de los contratos de arrendamiento financiero o de los contratos de enajenaciones a plazo, respecto de los cuales se haya ejercido la opción de considerar como ingreso obtenido en el ejercicio únicamente la parte del precio exigible o cobrado durante el mismo, el arrendador o el enajenante, según sea el caso, considerará como ingreso obtenido en el ejercicio, las cantidades exigibles o cobradas en el mismo del arrendatario o comprador, disminuidas por las cantidades que ya hubiera devuelto conforme al contrato respectivo.

"En los casos de contratos de arrendamiento financiero, se considerarán ingresos obtenidos en el ejercicio en el que sean exigibles, los que deriven de cualquiera de las opciones a que se refiere el artículo 15 del Código Fiscal de la Federación.

"IV. Ingresos derivados de deudas no cubiertas por el contribuyente, en el mes en el que se consume el plazo de prescripción o en el mes en el que se cumpla el plazo a que se refiere el párrafo segundo de la fracción XVI del artículo 31 de esta ley."



b) Cultural: "Consignar", de acuerdo con el Diccionario de la Lengua Española,²⁸ en sus definiciones más apropiadas al estudio, significa "Designar la tesorería o pagaduría que ha de cubrir obligaciones determinadas" y "Asentar opiniones, votos, doctrinas, hechos, circunstancias, datos, etcétera, por escrito, a menudo con formalidad jurídica o de modo solemne".

Y en términos más coloquiales, implica "Señalar o poner por escrito una cosa para dejar constancia de ella, generalmente de manera formal o legal".²⁹

58. No se soslaya que del párrafo primero del artículo en estudio, se desprende que la correspondiente conducta de consignar en las declaraciones fiscales ingresos menores a los que realmente se obtuvieron, será sancionada con las mismas penas del delito de defraudación fiscal; lo que implica que se debe atender, para los efectos de la punición, a lo dispuesto en el artículo 108 del mismo ordenamiento legal,³⁰ que en dos mil diez, preveía el delito genérico de defraudación fiscal.

59. Sin embargo, esa remisión no obliga a analizar en conjunto los delitos de defraudación fiscal equiparada y la defraudación fiscal; pues al respecto,

²⁸ <https://dle.rae.es/consignar>

²⁹ Como se establece en el Diccionario "Oxford Languages", en su versión electrónica.

³⁰ **Artículo 108.** Comete el delito de defraudación fiscal quien con uso de engaños o aprovechamiento de errores, omita total o parcialmente el pago de alguna contribución u obtenga un beneficio indebido con perjuicio del fisco federal.

"La omisión total o parcial de alguna contribución a que se refiere el párrafo anterior comprende, indistintamente, los pagos provisionales o definitivos o el impuesto del ejercicio en los términos de las disposiciones fiscales.

"El delito de defraudación fiscal y el delito previsto en el artículo 400 Bis del Código Penal Federal, se podrán perseguir simultáneamente. Se presume cometido el delito de defraudación fiscal cuando existan ingresos derivados de operaciones con recursos de procedencia ilícita.

"El delito de defraudación fiscal se sancionará con las penas siguientes:

"I. Con prisión de tres meses a dos años, cuando el monto de lo defraudado no exceda de \$1'221,950.00.

"II. Con prisión de dos años a cinco años cuando el monto de lo defraudado exceda de \$1'221,950.00 pero no de \$1'832,920.00.

"III. Con prisión de tres años a nueve años cuando el monto de lo defraudado fuere mayor de \$1'832,920.00.

"Cuando no se pueda determinar la cuantía de lo que se defraudó, la pena será de tres meses a seis años de prisión.

"Si el monto de lo defraudado es restituido de manera inmediata en una sola exhibición, la pena aplicable podrá atenuarse hasta en un cincuenta por ciento. ..."



esta Primera Sala, al resolver la contradicción de tesis 103/2002,³¹ estableció que aunque compartían como nota común, que el bien jurídicamente tutelado era el perjuicio a la actividad recaudatoria del fisco federal; se trataba de delitos distintos, con características y elementos propios, diversos entre sí; es decir, con independencia y autonomía en cuanto a su existencia.

60. En efecto, el delito de defraudación fiscal genérico o principal, difiere del equiparado, porque este último requería que alguien presentara declaraciones para efectos fiscales, que contuvieran deducciones falsas o ingresos menores a los realmente obtenidos o determinados por la ley; mientras que el primero, se actualizaba cuando una persona con uso de engaños o aprovechándose de errores, omitía el pago parcial o total de una contribución u obtenía un beneficio indebido en perjuicio del fisco federal, por tanto, no precisaba que tuviera que ser mediante declaración como en el equiparado, por lo que podría configurarse de alguna otra forma.

³¹ Jurisprudencia 1a./J. 38/2003, registro digital: 183535, instancia: Primera Sala, Novena Época, materias(s): penal, fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XVIII, agosto de 2003, página 83, de rubro:

"FRAUDE FISCAL GENÉRICO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 108 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN. NO PROCEDE LA SUBSUNCIÓN EN ÉL, DEL EQUIPARADO CONTENIDO EN EL ARTÍCULO 109, FRACCIÓN I, DEL PROPIO CÓDIGO. De lo dispuesto en los artículos mencionados, se desprende que el legislador estableció dos delitos distintos, con características y elementos propios y diversos entre sí, es decir, con independencia y autonomía en cuanto a su existencia, de manera que el delito de defraudación fiscal genérico o principal previsto en el artículo 108 del Código Fiscal de la Federación, difiere del equiparado contenido en el artículo 109, fracción I, del propio código, ya que para que se actualice este último se requiere que alguien presente declaraciones para efectos fiscales, que contengan deducciones falsas o ingresos menores a los realmente obtenidos o determinados por ley; mientras que el delito de defraudación fiscal genérico o principal se actualiza cuando una persona con uso de engaños o al aprovechar errores omite el pago parcial o total de una contribución u obtiene un beneficio indebido en perjuicio del fisco federal, es decir, no precisa que tenga que ser mediante declaración como en el equiparado, por lo que podría configurarse mediante alguna otra forma; no obstante que ambos delitos tengan como nota común el referido perjuicio. Por tanto, en atención a lo establecido en el párrafo tercero del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en cuanto a que en los juicios del orden criminal queda prohibido imponer por simple analogía, y aun por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata, debe estimarse que en el delito de defraudación fiscal contenido en el artículo 108 del código indicado, no cabe la subsunción o no puede ser absorbido el diverso delito de defraudación fiscal equiparado, previsto en el artículo 109, fracción I, del ordenamiento legal en cita, pues, se reitera, varían los elementos para su integración."



61. Sobre la base del estudio dogmático que se desarrolló, fundadamente se colige que la norma penal impugnada, cumple con el grado de determinación necesario de la conducta que es objeto de prohibición; y, por tanto, dota de certeza jurídica a su destinatario, por lo que no resulta contraria al principio de taxatividad, que a su vez deriva del derecho fundamental de legalidad o exacta aplicación de la ley penal que se establece en el párrafo tercero del artículo 14 de la Constitución Federal, pues su contenido es claro y preciso, ya sea que se analice desde un lenguaje coloquial o bien, jurídico.

62. En ese orden de ideas, resulta **infundado** el argumento del quejoso, relativo a que la fracción I del artículo 109 del Código Fiscal de la Federación, vigente en dos mil diez, no establece alguna conducta típica, dolosa y culpable.

63. Ello, porque como antes se destacó, describe con suficiente precisión la conducta que configura el tipo penal de defraudación fiscal equiparada, conforme al mandato de taxatividad establecido en el párrafo tercero del artículo 14 constitucional; pues de su simple lectura, se advierte con claridad que se sanciona el acto material de consignar o poner por escrito en una declaración que se presenta para efectos fiscales, ingresos acumulables menores a los que realmente se obtuvieron; con lo que se lesiona la actividad recaudatoria del sistema tributario y el patrimonio de la Nación, como bien jurídico tutelado.

64. De esta manera, se aprecia que los sujetos a los que está dirigida la norma, por su calidad específica de contribuyentes, ya sean personas físicas o morales, les asiste una obligación tributaria, derivado de un hecho que la genera y, por tanto, desde luego que tienen conocimiento de la conducta que se encuentra prohibida, al encontrarse inmersos en el contexto en que se desenvuelve la fracción I del artículo 109 del Código Fiscal de la Federación, vigente en dos mil diez.

65. Consecuentemente, la hipótesis de concreción en estudio, describe una conducta típica que puede ser entendida con claridad por sus destinatarios; en el caso, las empresas obligadas a presentar declaraciones para efectos fiscales, quienes deben obedecer el mandato legal de prohibición de consignar en las declaraciones fiscales que presenten, ingresos acumulables menores a los que realmente obtuvieron.



66. De igual forma, la conducta en cuestión, contrario a lo que alegó la parte quejosa, es de realización eminentemente dolosa; pues a pesar de que en la norma no se requiere expresamente ese elemento subjetivo, la propia descripción típica conduce inequívocamente a su existencia.

67. Ello, porque el contribuyente, conociendo los correspondientes elementos del tipo penal, quiere su realización; pues consciente de la obligación tributaria que le asiste, así como de la necesidad de cumplir con ella a través de una declaración fiscal, en la que debe consignar o asentar por escrito los ingresos acumulables que realmente se obtuvieron en el periodo correspondiente; volitivamente decide reportar ingresos acumulables menores.

68. Además, como en cualquier delito, la actualización de la defraudación fiscal equiparada, prevista en la fracción I del artículo 109 del Código Fiscal de la Federación, vigente en dos mil diez, requiere que el contribuyente que presente la declaración para efectos fiscales, sea persona imputable, que tenga conciencia de lo antijurídico de su conducta y que racionalmente no se le pueda exigir otra conducta.

69. En otro orden de ideas, el quejoso consideró en sus conceptos de violación, que la norma impugnada no establece en forma clara los tiempos, plazos y condiciones en que iniciaba el cómputo del periodo perentorio para la presentación de la declaración anual de ingresos; lo que no podía solventarse con el hecho de que dispusiera que ello acontecía de acuerdo a como lo exijan las leyes fiscales, porque no era válido el reenvío a diversa disposición para tener por colmado uno de los elementos del delito de defraudación fiscal equiparable, máxime que no señalaba a qué ley en concreto se refiere.

70. Argumentos que resultan **infundados**; en primer lugar, porque la hipótesis de concreción que se aplicó en perjuicio del quejoso, es la de "Consigne en las declaraciones que presente para los efectos fiscales, ingresos acumulables menores a los realmente obtenidos", por lo que es claro que no requiere de remisión alguna a diverso ordenamiento legal; como sí sucede en los casos en que la autoridad fiscal determina directamente los ingresos acumulables realmente obtenidos.

71. Y, en segundo término, de acuerdo con el estudio dogmático que se realizó respecto del delito de defraudación equiparada, previsto en la fracción I



del artículo 109 del Código Fiscal de la Federación, vigente en dos mil diez, la conducta típica consiste en consignar o poner por escrito en una declaración que se presenta para efectos fiscales, ingresos acumulables menores a los que realmente se obtuvieron.

72. En ese orden de ideas, la conducta parte de una declaración fiscal formalmente presentada ante la autoridad hacendaria; y su ilicitud radica en que en ella se informan ingresos acumulables menores a los que realmente se obtuvieron en el correspondiente periodo que se reporta.

73. Consecuentemente, es claro que los tiempos, plazos y condiciones en que inicia el cómputo del periodo perentorio para la presentación de la declaración anual de ingresos, no son elementos objetivos que requiera el tipo penal y, por tanto, contrario a lo que estimó el quejoso, no hay razón para que formen parte de la descripción legal.

74. Y lo mismo sucede con el tipo de declaración que se presente, pues lo que la norma sanciona, es que en ellas se consignen ingresos acumulables menores a los que realmente se obtuvieron en el periodo correspondiente, con independencia de que se trate de declaraciones anuales o provisionales. Por lo que el hecho de que no defina si se refiere a alguna de ellas en específico, no la torna obscura o inconstitucional.

75. Por otra parte, el quejoso consideró en sus conceptos de violación que la porción normativa impugnada, constituye un tipo penal abierto, porque dejaba al libre albedrío del juzgador, establecer cuándo se actualizan los ingresos acumulables menores a los que realmente se obtuvieron, y no clarifica de qué forma y quién los determinaba.

76. Argumentos que también resultan **infundados**, porque el momento en que se obtiene un ingreso acumulable, la persona que debe determinarlo y la forma en que debe hacerlo, tampoco son elementos que requiera el tipo penal del delito en estudio; sino que se trata de aspectos propios de la materia fiscal y, por ende, previos e independientes a su consumación.

77. Esto es, se trata de elementos que sólo adquieren sentido en ciertos contextos y circunstancias relacionadas con la generación de un determinado



tributo; como en el caso del quejoso, la declaración del impuesto sobre la renta para determinado ejercicio fiscal.

78. Lo que se corrobora con lo establecido en el primer párrafo del artículo 6o. del Código Fiscal de la Federación, vigente en dos mil diez,³² que señala que las contribuciones se causan conforme se realizan las situaciones jurídicas o de hecho, previstas en las leyes fiscales vigentes durante el lapso en que ocurran; de forma que el contribuyente a quien le asista la obligación de declarar ingresos acumulables, para cumplir con ese deber, debe acudir a la regulación y condiciones de operación, previamente designadas en las leyes relativas de la materia tributaria. Y, precisamente, derivado del inexacto cumplimiento a esos ordenamientos legales, es que se puede incurrir en algún delito de naturaleza fiscal.

79. En ese orden de ideas, como el momento en que se obtiene un ingreso acumulable, la persona que debe determinarlo y la forma en que debe hacerlo, no son elementos típicos del delito en análisis, sino aspectos propios de la materia tributaria, de los que en su caso, por ser anteriores, puede derivar una conducta que encuadre en alguno de los supuestos del delito de defraudación fiscal; entonces, contrario a lo que consideró el quejoso, de ello no deriva que se esté en presencia de un tipo penal abierto.

80. Finalmente, el quejoso, en sus conceptos de violación, aduce que el legislador fue omiso en aclarar y concretar a quién se le debía reprochar el delito de defraudación fiscal equiparada, por estimar que no se apreciaba que el administrador único de una empresa, pudiera ser el responsable de consignar en las declaraciones que presentara para efectos fiscales, ingresos acumulables menores y, por tanto, que fuera responsable del ilícito. Omisión legislativa que estimó no podía aplicarse en su perjuicio, ni el tribunal responsable podía presumir que al quejoso le asistía tal obligación.

81. Planteamiento que no corresponde analizarlo a este Alto Tribunal, por referirse a cuestiones de mera legalidad, pues a pesar de que se alude a una omisión legislativa; lo cierto es que el argumento, lejos de tender a cuestionar la constitucionalidad de la fracción I del artículo 109 del Código Fiscal de la Fed-

³² "Artículo 6o. Las contribuciones se causan conforme se realizan las situaciones jurídicas o de hecho, previstas en las leyes fiscales vigentes durante el lapso en que ocurran. ..."



ración, se dirige a que se determine si el quejoso, al haber actuado en su calidad de administrador único de la empresa contribuyente, le correspondía o no el carácter de sujeto activo del delito de defraudación fiscal equiparada que se le atribuyó, por el hecho de haber sido quien presentó la declaración del impuesto sobre la renta del ejercicio de dos mil diez.

82. Al haber resultado infundados los argumentos del quejoso y recurrente, se sostiene la constitucionalidad de la fracción I del artículo 109 del Código Fiscal de la Federación, vigente en dos mil diez y, por tanto, lo procedente es, en la materia de la revisión, negarle el amparo y la protección de la Justicia Federal que solicitó.

VII. REVISIÓN ADHESIVA

83. Al no prosperar el recurso de revisión principal, debe declararse sin materia la revisión adhesiva, pues si lo decidido en el primero fue favorable a los intereses de la parte adherente, entonces desapareció la condición que la motivó interponer la revisión adhesiva. Afirmación que encuentra apoyo en la jurisprudencia, 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."³³

³³ Jurisprudencia 1a./J. 71/2006, registro digital: 174011, instancia: Primera Sala, Novena Época, materias(s): común, fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo XXIV, octubre de 2006, página 266.



VIII. RESERVA DE JURISDICCIÓN AL TRIBUNAL COLEGIADO

84. Se reserva jurisdicción al Tribunal Colegiado, respecto de los tópicos de legalidad que subsistan; por tanto, devuélvanse los autos para que, dentro del ámbito de su competencia, se pronuncie respecto de los correspondientes planteamientos.

IX. DECISIÓN

85. Contrario a lo que alegó el quejoso y recurrente, la fracción I del artículo 109 del Código Fiscal de la Federación, no vulnera el principio de taxatividad, que deriva del derecho fundamental de legalidad, previsto en el párrafo tercero del artículo 14 de la Constitución Federal; por tanto, lo procedente en derecho, en la materia de la revisión, es negarle el amparo y protección de la Justicia Federal, declarar sin materia la revisión adhesiva y reservar jurisdicción al Tribunal Colegiado del conocimiento para que dentro del ámbito de su competencia, se pronuncie respecto de los tópicos de legalidad que subsistan.

Por todo lo expuesto y fundado, se

RESUELVE

PRIMERO.—En la materia de la revisión, competencia de esta Primera Sala, la Justicia de la Unión no ampara ni protege a *********, en contra de la fracción I del artículo 109 del Código Fiscal de la Federación, vigente en dos mil diez.

SEGUNDO.—Queda sin materia la revisión adhesiva, promovida por el Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos.

TERCERO.—Se reserva jurisdicción al Tercer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Quinto Circuito, en términos de lo dispuesto en el último apartado de esta resolución.

Notifíquese, con testimonio de esta ejecutoria, 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, quien está con el sentido, pero con salvedad en las consideraciones y se reserva su derecho a formular voto concurrente, Juan Luis González Alcántara Carrancá, Jorge Mario Pardo Rebolledo (ponente), Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y presidenta Ana Margarita Ríos Farjat.

En términos de lo previsto en los artículos 113 y 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, 110 y 113 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública; y el Acuerdo General 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 de jurisprudencia 1a./J. 54/2014 (10a.) citada en esta sentencia, también aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 4 de julio de 2014 a las 8:05 horas.

La tesis aislada 2a. CLIV/2001 citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIV, agosto de 2001, página 238, con número de registro digital: 189055.

Esta sentencia se publicó el viernes 3 de febrero de 2023 a las 10:05 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 4 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 223 de la Ley de Amparo, se consideran de aplicación obligatoria a partir del día hábil siguiente, 7 de febrero de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

DEFRAUDACIÓN FISCAL EQUIPARADA. LA PORCIÓN NORMATIVA QUE REFIERE CONSIGNAR EN LAS DECLARACIONES QUE SE PRESENTEN PARA LOS EFECTOS FISCALES, INGRESOS ACUMULABLES MENORES A LOS REALMENTE OBTENIDOS, CONTENIDA EN LA FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 109 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, VIGENTE EN DOS MIL DIEZ, NO VULNERA EL DERECHO FUNDAMENTAL DE EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY PENAL, EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD.

Hechos: El administrador único de una empresa promovió juicio de amparo indirecto en el que señaló como actos reclamados la resolución que confirmó el auto de formal prisión que se dictó en su contra por el delito de



defraudación fiscal equiparada y el artículo 109, fracción I, del Código Fiscal de la Federación, vigente en dos mil diez, en el que se fundó, bajo el argumento de que transgredía el derecho fundamental de exacta aplicación de la ley penal, en su vertiente de taxatividad, porque no establecía diversos aspectos propios de la materia fiscal. El Tribunal Unitario del conocimiento sobreseyó en el juicio por el precepto reclamado y negó el amparo por la resolución. Inconforme con la sentencia de amparo la parte quejosa interpuso revisión.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que la porción normativa que refiere consignar en las declaraciones que se presenten para los efectos fiscales, ingresos acumulables menores a los realmente obtenidos, contenida en la fracción I del artículo 109 del Código Fiscal de la Federación, vigente en dos mil diez, no vulnera el derecho fundamental de exacta aplicación de la ley penal, en su vertiente de taxatividad, por no definir los tiempos, los plazos y las condiciones en que iniciaba el cómputo del periodo perentorio para la presentación de la declaración anual de ingresos, ni por omitir señalar en qué tipo de declaración fiscal se debían consignar los ingresos menores a los que realmente se obtuvieron en el periodo correspondiente, o el momento, la persona y la forma en que se obtenían esos ingresos.

Justificación: La fracción I del artículo 109 del Código Fiscal de la Federación, vigente en dos mil diez, establece un tipo penal de defraudación fiscal equiparada, alternativamente conformado; así en su hipótesis de concreción: consignar en las declaraciones que se presenten para los efectos fiscales, ingresos acumulables menores a los realmente obtenidos, la conducta que se sanciona se refiere al acto material y doloso de consignar o poner por escrito en una declaración que se presenta para efectos fiscales, ingresos acumulables menores a los que realmente se obtuvieron; con lo que se lesiona la actividad recaudatoria del sistema tributario y el patrimonio de la Nación, como bien jurídico tutelado. Conducta típica que no resulta contraria al principio de taxatividad que deriva del párrafo tercero del artículo 14 de la Constitución Federal, porque cumple con el grado de determinación necesario para ser entendida con claridad por sus destinatarios, sean personas físicas o empresas obligadas a presentar declaraciones para efectos fiscales, quienes deben obedecer ese mandato legal de prohibición



de consignar ingresos acumulables menores a los que realmente obtuvieron. En ese orden de ideas, el hecho de que la porción normativa en comentario no señale los tiempos, los plazos y las condiciones en que inicia el cómputo del periodo perentorio para la presentación de la declaración anual de ingresos, ni señale en qué tipo de declaración fiscal se deben consignar los ingresos menores a los que realmente se obtuvieron en el periodo correspondiente, no la torna obscura o inconstitucional, ya que tales aspectos no constituyen elementos objetivos del delito de defraudación fiscal, sino aspectos propios de la materia fiscal, que sólo adquieren sentido en ciertos contextos y circunstancias relacionadas con la generación de un determinado tributo; por tanto, no hay razón para que formen parte de la descripción típica. De igual manera, el momento, la persona y la forma en que se obtiene un ingreso acumulable, no pueden considerarse elementos típicos del delito de defraudación fiscal equiparada porque además de ser de índole tributaria, son previos e independientes a la consumación del ilícito, ya que el contribuyente obligado a declarar ingresos acumulables para cumplir con ese mandato, debe acudir a la regulación y condiciones de operación, previamente designadas en las leyes relativas a la materia y sólo derivado del inexacto cumplimiento a esos ordenamientos legales, es que puede incurrir en el delito fiscal; por tanto, el hecho de que los citados aspectos no formen parte de la descripción típica del delito, no implica una vulneración al derecho fundamental de exacta aplicación de la ley penal, en su vertiente de taxatividad.

1a./J. 17/2023 (11a.)

Amparo en revisión 91/2022. Alejandro Sotelo Gámez. 19 de octubre de 2022. Cinco votos de las Ministras Norma Lucía Piña Hernández, quien está con el sentido, con salvedad en las consideraciones 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: Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretario: Héctor Vargas Becerra.

Tesis de jurisprudencia 17/2023 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de veinticinco de enero de dos mil veintitrés.

Esta tesis se publicó el viernes 3 de febrero de 2023 a las 10:05 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del día hábil siguiente, 7 de febrero de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



EMBARGO EN JUICIO EJECUTIVO MERCANTIL. LA REGLA CONTENIDA EN EL ARTÍCULO 1394, PRIMER PÁRRAFO, RELACIONADA CON EL DIVERSO 1395, FRACCIÓN II, AMBOS DEL CÓDIGO DE COMERCIO, SUPERA EL TEST DE PROPORCIONALIDAD, POR LO QUE ES UNA MEDIDA CONSTITUCIONALMENTE VÁLIDA.

AMPARO EN REVISIÓN 414/2021. FACTOR ÓPTIMO, S.A. DE C.V., SOFOM, E.N.R. 30 DE MARZO 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, QUIEN RESERVÓ SU DERECHO PARA FORMULAR VOTO CONCURRENTENTE. PONENTE: MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO. SECRETARIO: JORGE ARRIAGA CHAN TEMBLADOR.

Ciudad de México. Acuerdo de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al treinta de marzo de dos mil veintidós, emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve el recurso de revisión 414/2021, interpuesto por Factor Óptimo, Sociedad Anónima de Capital Variable, Sociedad Financiera de Objeto Múltiple Entidad no Regulada, por conducto de su apoderado legal ***** , en contra de la resolución de seis de enero de dos mil veintiuno, dictada por el Juzgado Tercero de Distrito en Materia Civil en la Ciudad de México, en el expediente ***** .

El problema jurídico a resolver por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación consiste en determinar si los artículos 1394, primer párrafo, y 1395, fracción II, ambos del Código de Comercio, cumplen con el parámetro de regularidad constitucional y convencionalidad.

ANTECEDENTES Y TRÁMITE

1. **Hechos que antecedieron a la demanda de amparo.** De acuerdo con las constancias que obran en autos del juicio de amparo ***** del índice del



Juzgado Tercero de Distrito en Materia Civil en la Ciudad de México, se desprenden los antecedentes siguientes:

2. **Demanda de amparo.** Por escrito presentado el diez de diciembre de dos mil diecinueve, en la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito en Materia Civil en la Ciudad de México, *****, apoderado de Factor Óptimo, Sociedad Anónima de Capital Variable, Sociedad Financiera de Objeto Múltiple, Entidad no Regulada, solicitó en la vía indirecta, el amparo y protección de la Justicia Federal.

Autoridades responsables y actos reclamados:

a) Juez Octavo de Distrito en Materia Civil en la Ciudad de México:

- La resolución de **dos de diciembre de dos mil diecinueve**, emitida en el juicio ejecutivo mercantil *****, en la que declara infundado el recurso de revocación hecho valer contra el auto de catorce de marzo de dos mil diecinueve, por el cual se decretó el embargo sobre diversos bienes, propiedad de la quejosa.

- La aplicación de los artículos 1394, primer párrafo y 1395, fracción II, ambos del Código de Comercio.

- Todas y cada una de las consecuencias mediatas, inmediatas, directas o indirectas de los actos reclamados, así como todas y cada una de las resoluciones judiciales y acciones materiales que se llegaran a dictar o efectuar, incluida la ejecución del embargo decretado el cinco de marzo de dos mil diecinueve.

b) Directora registradora del Registro Público de Monclova del Estado de Coahuila:

- La futura e inminente inscripción del embargo sobre los bienes de la quejosa con motivo de la interlocutoria de dos de diciembre de dos mil diecinueve, emitida en el referido juicio.



c) Comisión Nacional Bancaria y de Valores:

- La ejecución en informar la existencia de cuentas bancarias a nombre de la parte quejosa, con motivo de la interlocutoria de dos de diciembre de dos mil diecinueve, emitida en el referido juicio.

d) Presidente constitucional:

- La sanción, promulgación y publicación en el Diario Oficial de la Federación, del Decreto de reforma de los artículos 1394, primer párrafo y 1395, fracción II, del Código de Comercio, publicado el diez de enero de dos mil catorce.

e) Cámaras de Senadores y Diputados, del Congreso de la Unión:

- Su participación en el ámbito de sus respectivas competencias, en la discusión, dictamen, aprobación y expedición, del Decreto por el que se reforman los artículos 1394, primer párrafo y 1395, fracción II, del Código de Comercio, publicado el diez de enero de dos mil catorce.

f) Secretario de Gobernación:

- La firma y refrendo, del Decreto de reforma de los artículos 1394, primer párrafo y 1395, fracción II, del Código de Comercio, publicado el diez de enero de dos mil catorce.

g) Director del Diario Oficial de la Federación:

- La publicación del Decreto de reforma de los artículos 1394, primer párrafo y, 1395, fracción II, del Código de Comercio, publicado el diez de enero de dos mil catorce.

Derechos humanos violados y tercero interesado: La quejosa adujo que se violaban en su perjuicio lo dispuesto en los artículos 1o., 14, 16, 17, 27, constitucionales; y los artículos 21 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; y señaló como parte tercero interesada a ***** y expresó los conceptos de violación que estimó pertinentes.



3. **Trámite y sentencia de amparo.** Del asunto correspondió conocer, por cuestión de turno, al Juzgado Tercero de Distrito en Materia Civil en la Ciudad de México, cuyo titular ordenó el registro del asunto bajo el expediente ***** y por auto de doce de diciembre de dos mil diecinueve **desechó** la demanda.

4. Inconforme, la parte quejosa interpuso recurso de queja del cual conoció el Quinto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito quien registró con el expediente ***** y, por ejecutoria de dieciséis de enero de dos mil veinte, declaró **fundado el recurso de queja**.

5. En **cumplimiento** con la resolución anterior, mediante proveído de cuatro de febrero de dos mil veinte, el Juez de Distrito **admitió** a trámite la demanda de amparo, requirió a las autoridades responsables para que rindieran su informe con justificación, ordenó emplazar al tercero interesado y dar vista al agente del Ministerio Público de la Federación adscrito.

6. Seguido por su cauce legal el juicio de amparo, en sentencia de seis de enero de dos mil veintiuno, el Juez Federal del conocimiento dictó sentencia en la que, por un lado, **sobreseyó** en el juicio de amparo; y por otro, **negó** a la parte quejosa la protección constitucional solicitada.

7. **Recurso de revisión.** En contra de la sentencia anterior, por escrito presentado el doce de marzo de dos mil veintiuno, la parte quejosa interpuso recurso de revisión, del que correspondió conocer al Quinto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, quien radicó el asunto bajo el expediente ***** , admitiéndolo a trámite.

8. En sesión virtual de tres de septiembre de dos mil veintiuno, el referido Tribunal Colegiado emitió resolución en la que, entre otras cuestiones, dejó a salvo la competencia de este Alto Tribunal para conocer del tema de constitucionalidad relativo a los artículos 1394, primer párrafo y 1395, fracción II, ambos del Código de Comercio.

9. **Trámite ante la Suprema Corte.** Mediante acuerdo de veintisiete de septiembre de dos mil veintiuno, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de



la Nación, ordenó formar y registrar el toca de revisión bajo el número 414/2021, y manifestó que este Alto Tribunal asumía su competencia originaria para conocer del medio de impugnación interpuesto.

10. En el mismo proveído, se dispuso a turnar el expediente al Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo y radicar el asunto en la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a la que se encuentra adscrito.

11. En cumplimiento al proveído de admisión, por acuerdo de veintitrés de noviembre de dos mil veintiuno, la presidenta de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ordenó el avocamiento del asunto en la referida Sala y el envío de los autos a la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

I. COMPETENCIA

12. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer del presente amparo en revisión en términos de lo dispuesto en los artículos 107, fracción VIII, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 81, fracción I, inciso (sic) 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, por tratarse de un asunto de naturaleza civil, competencia de la Primera Sala.

II. OPORTUNIDAD Y LEGITIMACIÓN

13. Resulta innecesario analizar la oportunidad y legitimación 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 el recurso de revisión se presentó en los términos legalmente establecidos.¹

¹ Amparo en revisión ***** , fojas 70-73.



Cuestiones necesarias para resolver el asunto.

A) Antecedentes: De las constancias de autos, así como de la sentencia recurrida, se desprenden los siguientes antecedentes.

Ejecutivo mercantil:² ***** , demandó de **factor óptimo**, entre otras prestaciones, el pago de \$***** , por concepto de suerte principal.

De dicho asunto, correspondió conocer al Juzgado Octavo de Distrito en Materia Civil en la Ciudad de México, quien registró el expediente con el número ***** y admitió a trámite la demanda. Posteriormente, giró diversos exhortos al Juez de Distrito en el Estado de Coahuila con residencia en Monclova, a fin de que emplazara a la demandada y la requiriera de pago sobre la cantidad reclamada y, en caso de no hacerlo, se embargaran bienes de su propiedad suficientes para garantizar el adeudo, en virtud de que la demandada ya había sido emplazada por instructivo.

Por diligencia de cinco de marzo de dos mil diecinueve, previo citatorio, se llevó a cabo la actuación encomendada en la que:

En primer lugar, la actuación encargada de la diligencia, requirió a la demandada el pago de \$*****. En segundo, el demandado refirió una lista de créditos que en su totalidad suman la cantidad de \$***** , describiéndose en dicha lista el tipo de contrato, número de contrato, la persona física o moral que acredita la cantidad otorgada en dicho crédito y el adeudo que se tiene derivado del crédito mencionado.

Señaló los créditos de fácil y pronto cobro que tuviera a su favor y manifestó que se encontraban vigentes.

No obstante, en uso de la voz el apoderado de la actora señaló que los bienes resultaban insuficientes, además de que desconocía la solvencia de los clientes de la demandada y si los mismos contaban con garantías suficientes para su recu-

² Juicio de amparo ***** del índice del Juzgado Tercero de Distrito en Materia Civil en la Ciudad de México.



peración. Por ello, la actora, **indicó para embargo los créditos, bienes inmuebles y saldos, montos e inversiones de la demandada** que describió en la diligencia y solicitó se trabara el embargo.

Por acuerdo de catorce de marzo de dos mil diecinueve, a petición del actor, el Juez acordó que del contenido de la diligencia, **no se advertía impedimento para que los bienes ahí precisados se embargaran y pudiera realizarse la inscripción, por lo que ordenó girar exhorto y oficios para embargo.**

Recurso de revocación. Inconforme con la resolución anterior la demandada interpuso revocación, el cual el Juez responsable, mediante resolución de cuatro de abril de dos mil diecinueve, declaró fundado y revocó el auto recurrido.

Primer juicio de amparo (*****). En contra de la resolución anterior, *****, promovió juicio de amparo indirecto del cual conoció el Juez Tercero de Distrito en Materia Civil en la Ciudad de México, quien dictó sentencia el nueve de septiembre de dos mil diecinueve, en la que **concedió a la quejosa la protección constitucional solicitada para efectos de que el Juez de origen**, con plenitud de jurisdicción, dictara otra resolviendo lo que en derecho procediera.

En cumplimiento de la resolución anterior, el Juez de Distrito responsable del juicio ejecutivo mercantil, mediante sentencia interlocutoria de dos de diciembre de dos mil diecinueve, resolvió declarar **infundado** el recurso de revocación interpuesto por la parte demandada y **confirmar** el auto impugnado de catorce de marzo de dos mil diecinueve. Lo anterior constituye el acto reclamado en el juicio de amparo.

B) Juicio de amparo indirecto ***.** En contra de la resolución en cumplimiento, como se adelantó, **factor óptimo**, presentó demanda de amparo, en la que hizo valer los conceptos de violación siguientes:

Primero. Los artículos **1394, primer párrafo y 1395, fracción II, del Código de Comercio**, son inconstitucionales e inconvenientes, por violar el derecho humano a la propiedad privada, así como el acceso a la justicia y debido proceso legal.

Señaló que las anteriores violaciones se actualizaron a partir del primer acto de aplicación de las normas, consistente en la resolución de dos de diciembre de



dos mil diecinueve, en la cual se declaró infundado el recurso de revocación y quedó firme el embargo decretado. Al respecto, sostuvo que de dicha resolución se desprende que la autoridad de amparo determinó que bastaba la sola manifestación de insatisfacción por parte de la actora durante la diligencia de embargo para tener por no embargados los bienes señalados por la demandada (ahora quejosa) y así *ipso iure* otorgarle el derecho para garantizar el adeudo reclamado.

Adujo que lo anterior, derivó de una aplicación inconstitucional e interpretación incorrecta de lo dispuesto por dichos numerales. Sostuvo que, según la aplicación de los preceptos, éstos señalan que por la manifestación *motu proprio* del ejecutante, sobre insatisfacción de los créditos señalados por el demandado en el juicio de origen, a su unilateral consideración, tiene derecho el actor de designar bienes para asegurar *ipso iure*. **No obstante, sostuvo que esa interpretación resultó contraria al texto expreso de la norma en particular del artículo 1394, primer párrafo.**

Esto pues, ese derecho de conformidad con la ley deriva cuando el demandado no haga uso de su derecho preferente, lo que no sucedió en la especie. Aunado, el artículo 1395, fracción II, establece el orden del embargo, siendo "los créditos de fácil y pronto cobro a satisfacción del actor" tal como sucedió.

En ese sentido, afirmó que sostener lo contrario implicaría desnaturalizar el derecho preferente del demandado.

Así pues, consideró que el acto reclamado era inconstitucional e inconveniente, pues restringe injustificadamente el derecho humano a la propiedad privada, acceso a la justicia, debido proceso y garantía de audiencia. Esto pues, por una mera manifestación de la voluntad del actor de origen, se despojó a la quejosa de seguir un diverso orden en el embargo, y se otorgó a la actora de origen el derecho a designar para embargo, ante su insatisfacción y sin otorgarle a la demandada la oportunidad de ofrecer pruebas para desvirtuar la supuesta insuficiencia.

Ante eso, resulta que **las normas violentan tajantemente la garantía de audiencia, pues si bien la ejecutante puede manifestar que los bienes resulten insuficientes, lo cierto es que debería tener el demandado la oportunidad de controvertir lo dicho y ofrecer las pruebas para ello. De ahí, que las normas**



establecen una restricción injustificada y transversal al derecho de propiedad de la parte ejecutada, pues de conformidad con ese derecho debe estar en posibilidades de disponer libremente de sus bienes.

Lo anterior, de acuerdo con lo sustentado por la responsable en el acto reclamado; siendo que en el caso debió ejercer un control difuso de constitucionalidad y convencionalidad *ex officio* e interpretación conforme, para llegar a la inaplicación de los artículos referidos.

Además, pues ninguno de los artículos tildados de inconstitucionalidad prevén un procedimiento para tutelar la garantía de audiencia ante la oposición del ejecutante, lo que resulta un imperativo de conformidad con el artículo 14 constitucional.

Segundo. El acto reclamado consistente en la resolución de dos de diciembre de dos mil diecinueve, se encuentra afectada de una indebida fundamentación y motivación, que deriva de una aplicación inconstitucional de las normas generales impugnadas en el concepto de violación anterior.

A decir, sostuvo que, fue el Juez responsable quien señaló que toda vez que la actora de origen manifestó en uso de la voz, que los bienes señalados por la demandada eran insuficientes, designó bienes para embargo de conformidad con el derecho conferido por los artículos 1394 en relación con el 1395, fracción II, del Código de Comercio, siendo que la actuaria judicial en la diligencia no decretó formalmente embargados los bienes; cuestión que a su parecer resultó antijurídico pues contraviene lo dispuesto por los preceptos aplicables.

Esto es así, pues si bien es cierto que el artículo 1395, fracción II, del código, establece que para tener por no embargados los créditos de fácil y pronto cobro, basta la insatisfacción del actor sin que tenga que acreditar su objeción, también lo es, que el citado numeral **no dispone expresamente que esa insatisfacción del actor le otorgue el derecho a señalar bienes para embargo.** Esto pues, a partir de una interpretación integral y sistemática de los artículos tildados, con las normas aplicables al embargo se desprende que ese derecho se actualiza cuando el demandado se niega a realizar el señalamiento. Situación que de ninguna manera se actualizó en el caso. De ahí, que el acto reclamado resultó ilegal.



C) Sentencia dictada en el juicio de amparo indirecto. El Juez Federal dictó el fallo correspondiente bajo las consideraciones siguientes:

Precisión del acto reclamado.

En el considerando segundo, señaló que a partir de la totalidad de las constancias que integraban el juicio, únicamente se tenían como los actos reclamados a las responsables los siguientes:

Del **Juez Octavo de Distrito en Materia Civil en la Ciudad de México**, únicamente: **1.** La resolución de dos de diciembre de dos mil diecinueve, emitida en el juicio ejecutivo mercantil ***** , en la que declara infundado el recurso de revocación hecho valer contra el auto de catorce de marzo de dos mil diecinueve; **2.** Los artículos 1394, primer párrafo y 1395, fracción II, ambos del Código de Comercio, aplicados en la citada resolución.

No así, todas y cada una de las consecuencias de los actos anteriores, y cada una de las resoluciones judiciales y acciones materiales que se llegaron a dictar porque esto constituía más un reclamo como vicio de fondo o de inconstitucionalidad derivado de la resolución interlocutoria de dos de diciembre de dos mil diecinueve.

De la **directora registradora del Registro Público de Monclova del Estado de Coahuila**, la inscripción del embargo sobre los bienes de la quejosa con motivo de la interlocutoria de dos de diciembre de dos mil diecinueve, emitida en el referido juicio.

De la **Comisión Nacional Bancaria y de Valores**, la ejecución en informar la existencia de cuentas bancarias a nombre de la parte quejosa, con motivo de la interlocutoria de dos de diciembre de dos mil diecinueve, emitida en el referido juicio.

Del **presidente, las Cámaras del Congreso de la Unión, secretario de Gobernación y director del Diario Oficial de la Federación**, su participación en el ámbito de sus respectivas competencias, en la discusión, dictamen, aprobación, expedición, sanción, promulgación, publicación, firma y refrendo del



decreto por el que se reforman los artículos 1394, primer párrafo y 1395, fracción II, del Código de Comercio, publicado el diez de enero de dos mil catorce.

Certeza de los actos reclamados y análisis de causales de improcedencia:

En el considerando tercero, a partir de los informes con justificación rendidos por las autoridades responsables, se **tuvieron como ciertos**, por así haberlo aceptado, con excepción de:

La directora registradora del Registro Público de Monclova del Estado de Coahuila, y la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, quienes negaron la existencia de los actos atribuidos. No obstante, al tener el carácter de autoridades ejecutoras y haber aceptado la autoridad ordenadora su existencia, se tuvo que en cualquier momento podrían ejecutar tal acto, por ello, **se les tuvo por ciertos**.

En el considerando cuarto, advirtió de oficio, que respecto del acto reclamado a las autoridades responsables presidente constitucional; secretaria de Gobernación y director del Diario Oficial de la Federación, consistente en el refrendo y publicación de las normas generales impugnadas, se actualizaba la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XXIII, en relación con el diverso numeral 108, fracción III, de la Ley de Amparo, por lo que hace al **refrendo y publicación de la norma general impugnada**, porque la parte quejosa no hizo valer conceptos de violación para debatirlos por vicios propios.

Asimismo, el presidente constitucional, adujo que se actualiza la causa de sobreseimiento prevista en la fracción IV del artículo 63 de la Ley de Amparo, pues los actos que se le atribuyeron no son ciertos, lo cual fue desestimado en tanto que es cierto el decreto que reformó los numerales reclamados. Asimismo, fue desestimada la causal que hizo valer en relación con el numeral 61, fracción XII, de la Ley de Amparo, al sostener que necesitaba un acto de aplicación las normas tildadas; esto pues precisamente se reclamaron como acto concreto de aplicación en la resolución de dos de diciembre de dos mil diecinueve, dictada en el juicio ejecutivo mercantil *****.

También se desestimó la causal contenida en el numeral 61, fracción XXIII, en relación con el artículo 107, fracción V, de la Ley de Amparo, aplicados a *contrario sensu*, al sostener que el acto reclamado no era de imposible repara-



ción. Ello, pues contrario a lo estimado por la autoridad, la resolución reclamada produce una transgresión a derechos sustantivos de la quejosa en la medida que la traba del embargo implica invariablemente la afectación a bienes propiedad de la quejosa y su libre disposición.

Por último, también resultó infundada la causal señalada en el artículo 61, fracción XII, de la Ley de Amparo, conforme a la cual, los preceptos no causan agravio a la quejosa, pues se duele de su aplicación. Esto pues, el Juez de Distrito estimó que toda vez que cuando se promueve un juicio de amparo contra una ley, con motivo de su aplicación concreta en perjuicio del quejoso, el Juez no debe desvincular el estudio de la disposición impugnada del que concierne a su acto de aplicación.

Estudio de fondo

En el considerando sexto, sostuvo que los conceptos de violación eran en una parte **infundados y en otra inoperantes**.

Resolvió que, los mencionados artículos que la parte quejosa controvertió su inconstitucionalidad, prevén la forma en que deberá llevarse a cabo la diligencia de ejecución del auto con efectos de mandamiento en forma, por lo que el actuario deberá requerir al deudor por el pago y, de no realizarlo, se procederá al embargo de bienes para lo cual se le pedirá que señale bienes suficientes para garantizar las prestaciones reclamadas, con el apercibimiento que de no hacerlo, el derecho para señalar bienes pasará al actor; así como el orden que se seguirá para el embargo de los bienes.

A partir de lo anterior concluyó que sus argumentos eran **infundados** atento que la parte quejosa se sustenta en que en los numerales controvertidos se establece el derecho del ejecutante para señalar bienes con su sola manifestación de insatisfacción con el señalamiento que haya hecho el demandado, empero, no necesariamente es ello así.

Ello, en virtud de que lo previsto en dichos numerales es que la demandada es quien debe señalar bienes suficientes para garantizar las prestaciones reclamadas, además que se le debe apercibir que, en caso de no hacerlo, ese derecho pasará al actor. Luego, aunque no está expresamente regulado que en caso



de que el demandado ya haya señalado bienes, aun así, el ejecutante tendrá posibilidad de señalar bienes, puesto que dicho precepto sí dispone que tal designación debe ser **suficiente** para cubrir lo reclamado.

Posteriormente, acudió a la exposición de motivos de la reforma al Código de Comercio, de diez de enero de dos mil catorce, que dio lugar a la modificación de los citados preceptos, de la cual se desprende que la reforma tenía como propósito fortalecer los procesos mercantiles, para facilitar el cobro de créditos y la ejecución de garantías en casos de incumplimiento.

A partir de lo anterior, estimó que se lograba **comprender el contenido del primer párrafo de los artículos 1394 y 1395 del Código de Comercio**, pues tenía como fin el que los acreedores, estuvieran en aptitud de recuperar con más facilidad los créditos otorgados y con ello, incentivar que se otorgara una mayor cantidad de créditos bajo condiciones más favorables y distribuir de manera eficiente recursos financieros para apoyar al crecimiento económico del país. Por tanto, consideró que existen razones **objetivas y razonables que justifican el contenido normativo controvertido en la vía constitucional y que no son producto de la decisión arbitraria del legislador federal.**

De tal manera, que el texto de dicho precepto al permitir al actor, aunque previamente el ejecutado lo haya hecho, señalar a su vez bienes a embargar de considerar que no son suficientes los señalados por aquél, implica una cuestión razonable y que busca proteger el derecho que previamente demostró ante el Juez, pues el juicio ejecutivo se basa en documentos que tienen aparejada ejecución, de manera que el ejecutante previamente demostró tener derecho a su cobro.

Por ello, se deduce que se trata de una **medida racional**, pues en primer lugar el demandado estuvo en aptitud de señalar bienes suficientes para garantizar lo reclamado, el cual se infiere que le es conocido, de manera que no quedó en situación de desventaja cuando el actor, expone las razones por las cuales estima que son insuficientes, lo que a consideración también del actuario, conllevaría concederle el derecho a designar otros.

De tal modo, que la orden de trabar embargo por bienes suficientes para garantizar el crédito tiene una finalidad válida, que es, que el actor, quien pre-



viamente otorgó el crédito y demostró mediante el documento eficaz para ello, el incumplimiento, tenga certeza sobre la posibilidad de recuperarlo una vez tramitado el juicio, situación que hace racional tal distinción a favor de la actora.

Por tanto, concluyó que la porción normativa que se impugna no resulta inconstitucional como lo pretendió hacer ver la parte quejosa; esto, en virtud que existen bases objetivas y racionales que justifican el privilegio del derecho que tiene el actor a realizar un embargo sobre bienes suficientes para garantizar su crédito. Además, no debe perderse de vista que el embargo es un acto judicial que tiene por objeto la afectación de un bien del deudor para garantizar el pago de un crédito, con la afectación de no disponer del bien afectado, mientras se resuelve en definitiva la procedencia del pago que se reclama, afectación que se realiza a través de la ejecución de la orden judicial respectiva y la entrega del bien secuestrado a un depositario. Sin embargo, **esto no implica una privación de la propiedad del ejecutado**, ni la constitución de un derecho real a favor del acreedor, quien no tiene ningún poder sobre la cosa embargada, y menos aún restringe el derecho de la propiedad privada, ya que **su efecto sólo consiste en poner el bien objeto del embargo a disposición del Juez, para procurar garantizar el pago que se reclama**, por tanto, su naturaleza es provisional.

En ese sentido, afirmó que la constitucionalidad de su regulación no depende de que aisladamente se cumpla, en el acto mismo, con la exigencia de la garantía de previa audiencia al afectado, ya que dicho acto forma parte de un procedimiento judicial que es el que debe cumplir los requisitos del debido proceso, en tanto que la resolución que se dicte en éste será la que constituya el acto privativo y no el embargo que en forma precautoria y como medida de aseguramiento, se decreta para garantizar el pago reclamado.

Para fortalecer lo anterior, citó la jurisprudencia del Pleno de esta Suprema Corte de rubro: "EMBARGO JUDICIAL. ES UNA MEDIDA CAUTELAR QUE NO IMPLICA UNA PRIVACIÓN DEFINITIVA DE DERECHOS POR LO QUE, PARA LA EMISIÓN DEL AUTO RELATIVO, NO RIGE LA GARANTÍA DE PREVIA AUDIENCIA."

Por otro lado, en el **estudio relativo a la legalidad de la resolución** interlocutoria de dos de diciembre de dos mil diecinueve, emitida en el juicio ejecutivo mercantil ***** , determinó que devenía **inoperante**.



Lo anterior, toda vez que el motivo de inconformidad se hizo descansar en lo sustancial, en los diversos argumentos con los que trató de establecer la inconstitucionalidad de los artículos 1394 y 1395 del Código de Comercio, en cuanto a si la parte ejecutante puede señalar o no bienes para embargo, aunque ya se hubiere hecho señalamiento por el demandado.

En tales condiciones, procedió a **negar el amparo y la protección de la justicia federal solicitados**, lo que hizo **extensiva** al acto atribuido a las autoridades ejecutoras directora registradora del Registro Público de Monclova del Estado de Coahuila y Comisión Nacional Bancaria y de Valores, al no impugnarlos por vicios propios.

Resolvió que, los mencionados artículos prevén la forma en que deberá llevarse a cabo la diligencia de ejecución del auto con efectos de mandamiento en forma, por lo que el actuario deberá requerir al deudor por el pago y, de no realizarlo, se procederá al embargo de bienes para lo cual se le pedirá que señale bienes suficientes para garantizar las prestaciones reclamadas, con el apercibimiento que de no hacerlo, el derecho para señalar bienes pasará al actor; así como el orden que se seguirá para el embargo de los bienes.

Lo que concluyó es **infundado** atento que la parte quejosa se sustenta en que en los numerales controvertidos se establece el derecho del ejecutante para señalar bienes con su sola manifestación de insatisfacción con el señalamiento que haya hecho el demandado, empero, no necesariamente es ello así. Lo anterior, pues lo que sí está previsto es que se deben señalar bienes suficientes para garantizar las prestaciones reclamadas, además que se debe apercibir al demandado, que en caso de no hacerlo, ese derecho pasará al actor. Luego, aunque no está expresamente regulado, que en caso de que el demandado ya lo haya hecho, aun así, el ejecutante tendrá posibilidad de señalar bienes, lo cierto es que sí dispone que tal designación debe ser suficiente para cubrir lo reclamado.

Así pues, atendió a la exposición de motivos de la reforma al Código de Comercio, de diez de enero de dos mil catorce, que dio lugar a la modificación de los citados preceptos, de la cual se desprende que la reforma tenía como propósito fortalecer los procesos mercantiles, para facilitar el cobro de créditos y la ejecución de garantías en casos de incumplimiento.



D) Recurso de revisión. En contra de dicha resolución, la parte quejosa interpuso recurso de revisión, en el que desarrolló los siguientes argumentos:

En el **primer agravio**, hace valer violación *in iudicando*, de fondo al artículo 74 de la Ley de Amparo. Esto pues en la sentencia ahora reclamada, el Juez equívocamente a lo establecido por los artículos 1394, primer párrafo y 1395, fracción II, señaló que no atenta contra el derecho de acceso a la justicia, debido proceso legal y garantía de audiencia, lo que estima es desacertado.

Esto pues, comete incongruencia interna al manifestar que los artículos no necesariamente implican el derecho del ejecutante de señalar bienes para embargo, con la sola manifestación de insatisfacción. Posteriormente, aduce que el a quo señala que las normas legales de referencia sí prevén que el ejecutante tiene el derecho de consentir lo designado por el ejecutado o precisar mayores bienes en caso de estar insatisfecho. **Siendo esto, precisamente lo impugnado en los conceptos de violación, por lo que comete incongruencia interna y externa.** Por ello, solicita que al analizar el agravio se considere fundado y se revoque la sentencia recurrida.

En el **segundo agravio**, sostuvo que la sentencia recurrida, viola *in iudicando*, de fondo los artículos 74 y 75 de la Ley de Amparo, así como los numerales, 14, 16, 17 y 27 de la Constitución Federal. Inicialmente, es imprescindible destacar que la sentencia ahora combatida se encuentra de una severa incongruencia interna. En efecto, toda vez que la autoridad recurrida manifiesta que el derecho otorgado por las normas impugnadas al actor del juicio ejecutivo mercantil, para señalar bienes para embargo en caso de considerar unilateralmente que los designados por la demandada resultan insuficientes, es una "cuestión que no atenta contra el derecho de acceso efectivo a la justicia, debido proceso legal y de audiencia".

No obstante, sostiene que en diverso apartado el propio *A quo* manifiesta que esa misma cuestión "*resulta proporcional con la finalidad que se persigue ... lo que hace proporcional la afectación al derecho del demandado*". Es decir, por una parte, sostiene la autoridad recurrida que la cuestión impugnada no atenta contra los derechos fundamentales de la demandada (de acceso efectivo a la justicia, debido proceso legal y de audiencia); mientras que, por otra, determina que sí hay una afectación a los derechos del demandado, pero que la misma resulta



proporcional a la finalidad que se persigue, **por lo que sí estimó la existencia de dicha afectación.**

Por otra parte, destaca que el a quo sostuvo totalmente que los preceptos normativos impugnados efectivamente disponen que el actor podrá designar más bienes, en caso de considerar unilateralmente que los señalados por la demandada resultan insuficientes. Es decir, que es el ejecutante quien puede definir si los bienes designados en primer término por la demandada son suficientes o no; pues las normas generales impugnadas efectivamente le otorgan el privilegio o la prerrogativa de decidir tal cuestión y, en su caso, señalar diversos bienes para embargo.

Sin embargo, la autoridad recurrida manifestó que ello resulta proporcional con la finalidad que se persigue, como lo es la efectiva ejecución de la sentencia correspondiente, por lo que las porciones normativas impugnadas no resultan inconstitucionales, pues existen bases objetivas y racionales que justifican y hacen proporcional **"la afectación al derecho del demandado"**. Lo anterior, con base en la exposición de motivos de las reformas que dieron lugar a las últimas modificaciones a los preceptos legales impugnados. No obstante, estima que, **contrario a lo expuesto por el juzgador federal, lo cierto es que "la afectación al derecho del demandado" no se encuentra justificada por razones objetivas, válidas y proporcionales.**

Señala que, como la propia autoridad recurrida lo puso de manifiesto, evidentemente existe una "afectación al derecho del demandado", toda vez que las **medidas legislativas en referencia restringen el derecho de acceso efectivo a la justicia, el debido proceso legal, la garantía de audiencia, las formalidades esenciales del procedimiento, el principio de contradicción y, a la postre, la propiedad privada del demandado;** puesto que bastará que el actor considere unilateralmente que los bienes designados por el demandado resultan insuficientes, para que el derecho a señalar bienes para garantizar las prestaciones reclamadas, pasen ***ipso iure*** al ejecutante, por lo que se trata de medidas desproporcionadas a los fines que supuestamente persiguen.

Al respecto de lo anterior, **destaca que los derechos y sus límites operan como principios; por lo que las relaciones entre el derecho y sus límites encierran una colisión que debe resolverse con la ayuda de métodos específicos, lo**



que en el caso no sucedió. Ello, a fin de examinar si en el caso concreto existe una justificación constitucional para que la medida legislativa reduzca, limite o restrinja la extensión de la protección que otorga inicialmente el derecho de que se trata. Lo que no ocurría en la especie.

Que se persiga un fin constitucionalmente válido: Como lo expuso el **a quo**, con base en la exposición de motivos podría considerarse que las mismas tienen como finalidad: la efectiva ejecución de la sentencia atinente (lo cual es de orden público e interés social); certeza jurídica para recuperar créditos otorgados y ejecutar garantías en caso de incumplimiento; el mayor otorgamiento de créditos en condiciones favorables; y, a la postre, fomentar el crecimiento económico del país.

Así pues, se tiene que en la sentencia reclamada se analizó (únicamente y en cierta medida) el primer paso del **test de proporcionalidad**.

No obstante, estima que las restricciones legislativas en cuestión **no tienen una justificación constitucional, pues resultan desproporcionales**; esto, en virtud de no ser idóneas, necesarias, ni proporcionales en sentido estricto.

Señala que en la **etapa relativa al escrutinio sobre la idoneidad**, en el caso concreto, las medidas **no resultan idóneas**; puesto que: no logran en algún grado la consecución de su fin; no alcanzan de manera alguna los objetivos perseguidos por el legislador; no existe relación entre la intervención al derecho y el fin que se busca, por lo que no contribuye de modo y grado alguno a dicho propósito; lo que de ninguna manera queda demostrado por conocimientos científicos ni convicciones sociales generalmente aceptadas. Señala que tampoco resulta idónea la medida para que se fomente el mayor otorgamiento de créditos en situaciones favorables para las partes; siendo que tampoco existe siquiera relación alguna entre dichos factores.

Por su parte, las medidas impugnadas no sirven tampoco para otorgar certeza jurídica en la recuperación de créditos y ejecución de garantías; siendo inexistente vínculo alguno entre dichos elementos.

De ahí, que no es necesario que el ejecutante tenga un "privilegio" en el señalamiento de bienes para embargo, a fin de que se garantice la ejecución de garantías.



Por lo que hace a que, no existan medidas alternativas idóneas, pero menos lesivas al derecho fundamental (necesidad), señala que, como el propio a quo lo expuso, en la exposición de motivos de las reformas a que hizo referencia, el legislador externó al efecto lo siguiente: *"Se establece la posibilidad de que el acreedor pueda tener acceso a los bienes embargados para practicar avalúos a fin de probar la suficiencia de éstos para garantizar el pago de lo adeudado"*.

Dicha medida alternativa fue de hecho establecida en el párrafo segundo del artículo 1392 del Código de Comercio en vigor. En ese sentido, si lo que supuestamente se sigue con las medidas restrictivas es garantizar la suficiencia de los embargos, la ejecución y recuperación de créditos, el mayor otorgamiento de éstos y el fomento económico, **lo cierto es que ya existe un medio alternativo en el Código de Comercio que no afecta los derechos fundamentales de los ejecutados**. Por tanto, sí existen medidas alternativas idóneas para lograr el fin perseguido, sin que se violenten los derechos fundamentales de la quejosa, por lo que las disposiciones normativas impugnadas **no son necesarias**.

Por lo que, una medida alternativa idónea y no lesiva de derechos fundamentales, sería que una vez que se verifique en un procedimiento contradictorio y respetando la garantía de audiencia de todas las partes, **se le permita al demandado señalar diversos y adicionales bienes para embargo y entonces, sólo en el caso de que verificada la insuficiencia en la designación de dichos bienes, el demandado se negare a ampliar dicho señalamiento, entonces se podría pasar el derecho a designarlos al propio ejecutante**.

En tal virtud, las disposiciones legales impugnadas restringen injustificadamente los derechos fundamentales de la quejosa.

En cuanto a que el grado de realización del fin perseguido sea mayor al grado de afectación (proporcionalidad en estricto sentido) estima que, en el caso concreto, las medidas legislativas son desproporcionadas y, por tanto, **inconstitucionales**.

Lo anterior, pues pasan *ipso iure* el derecho a señalar bienes al ejecutante, por su mera consideración unilateral de insuficiencia respecto a los bienes designa-



dos por el ejecutado, afecta totalitariamente el ejercicio de los derechos de contradicción y audiencia de éste.

De manera que, contrario a lo expuesto por el **a quo**, las disposiciones legislativas combatidas si son inconstitucionales; al haberse demostrado que no son medidas legislativas idóneas, necesarias ni proporcionales en sentido estricto; pues los preceptos normativos impugnados privan al ejecutante de la posibilidad de designar bienes para embargo, ante la mera consideración unilateral del ejecutado respecto a la insuficiencia de los bienes señalados por aquél (aun a pesar de que el demandado en ningún momento se haya negado a designar más y mayores bienes que sean suficientes para el aseguramiento atinente).

Más aún, que el propio artículo 1395 de la legislación comercial en referencia, establece el orden que "en el embargo de bienes se seguirá"; por lo que, en lugar de que el derecho a designar bienes pase al ejecutante por su mera insatisfacción, se podría dar la posibilidad de que el demandado señale diversos y/o adicionales bienes para garantizar las prestaciones reclamadas, de entre el propio orden que estipula dicho precepto legal.

Así pues, en la especie de manera contraria a derecho, se señalaron créditos para embargo que en su totalidad suman la cantidad de *****; siendo que la cantidad reclamada en juicio era menor; a saber, por la cantidad total *****.

Así pues, estima que el a quo no entró al estudio de lo esgrimido en la demanda de amparo inicial, a fin de argumentar la violación a los derechos fundamentales de la quejosa, a partir de lo dispuesto por el artículo 1395, fracción II, del Código de Comercio.

Pues, aunque el juzgador constitucional de origen refirió y transcribió el contenido de dicho precepto legal, lo cierto es que se centró en lo dispuesto por el párrafo primero del diverso arábigo 1394 de la misma codificación mercantil; sin entrar al estudio de los argumentos esgrimidos en contra de la referida norma legal.

En el **tercer agravio**, *aduce violación in iudicando* de fondo a los artículos 74 y 75 de la Ley de Amparo, así como a los numerales 14, 16, 17 y 27 de la *Constitución Federal*.



Lo anterior es así, en virtud de que la quejosa en ningún momento arguyó que el embargo de bienes fuera privativo del derecho a la propiedad privada. Lo que se esgrimió, fue precisamente que, si bien el embargo de bienes no priva de la propiedad, lo que si ocasiona (y particularmente en el caso concreto, por la inconstitucionalidad de los preceptos legales aplicados) **es una restricción injustificada al ejercicio pleno del derecho a disponer libremente de los bienes propiedad de la quejosa**; prerrogativa derivada precisamente del derecho fundamental a la propiedad privada.

Cuestiones que ni siquiera fueron analizadas por el Juez constitucional de origen; lo que nuevamente pone de manifiesto una evidente violación al principio de congruencia externa y exhaustividad, que deben revestir toda resolución de índole jurisdiccional, particularmente en materia constitucional (como en la especie).

Así pues, señala que lo aducido por ésta desde la demanda de amparo inicial, fue que el embargo judicial ciertamente no implica la privación del derecho fundamental a la propiedad privada; sino una restricción al mismo y sus vertientes: como al ejercicio pleno del derecho a disponer libremente de los bienes propiedad de la quejosa, y al derecho de señalar preferentemente de entre su propiedad bienes para embargo; derivados precisamente de aquel derecho humano.

Por lo que, amén de que para el auto de exequendo no rija la garantía de previa audiencia, ello no implica que para su ejecución y consecuencias no deba privar dicha figura de tutela constitucional. Máxime, que la restricción a la propiedad privada de la quejosa no fue la única violación constitucional esgrimida en el amparo, pues se adujeron innumerables contravenciones a preceptos y derechos fundamentales, como lo son: el derecho de acceso efectivo a la impartición de justicia pronta, completa e imparcial, el debido proceso legal, el principio de contradicción y legalidad, las formalidades esenciales del procedimiento y seguridad jurídica.

E) Resolución dictada por el Tribunal Colegiado de Circuito. Correspondió conocer de dicho medio de impugnación al Quinto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, quien radicó el asunto bajo el expediente ***** , emitiendo la resolución siguiente:



En el considerando único, el Tribunal Colegiado consideró que en el juicio de origen se tildaron de inconstitucionales diversas disposiciones federales, respecto de las cuales se sobreseyó en el juicio contra los actos reclamados al presidente constitucional; secretaria de Gobierno y director del Diario Oficial de la Federación, consistentes en el refrendo y publicación del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, el diez de enero de dos mil catorce, por el que se reforman los artículos 1394, primer párrafo y 1395, fracción II, del Código de Comercio.

En tanto que se negó el amparo a la quejosa, contra los actos reclamados al resto de las autoridades responsables, debido a que en la sentencia sujeta a revisión el Juez de Distrito se pronunció respecto de la constitucionalidad de los artículos 1394, primer párrafo y 1395, fracción II, del Código de Comercio.

Asimismo, con base en lo establecido en los artículos 80, 81 y 84 de la Ley de Amparo, en relación con el Acuerdo General Número 5/2013, punto noveno, emitido por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sostuvo que le compete para efectuar el estudio relativo a la **procedencia** del recurso de revisión, es decir, si cumple con los requisitos formales establecidos en la ley de la materia; **legitimación** y **oportunidad**.

Asimismo, verificar la regularidad del procedimiento del juicio de amparo y si se estudió en su integridad las causas de improcedencia. Por lo que, una vez superados los presupuestos anteriores, estableció que el asunto actualiza la competencia originaria la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Ello, pues la recurrente controvierte esencialmente en sus agravios que lo reclamado en su demanda de amparo fue que las normas legales de referencia otorgan el derecho al ejecutante de señalar bienes para embargo, por considerar que los designados por el ejecutado son insuficientes y, por ende, estar insatisfecho con dicho señalamiento. Lo anterior resulta violatorio del principio de contradicción, del derecho de audiencia, del acceso efectivo a la justicia, el debido proceso legal, seguridad jurídica y las formalidades esenciales del procedimiento.

Que el embargo judicial no implica la privación del derecho fundamental a la propiedad privada; sino una restricción a éste y sus vertientes: como el ejercicio pleno del derecho a disponer libremente de los bienes propiedad de la



quejosa, y al derecho de señalar preferentemente de entre su propiedad bienes para embargo, derivados precisamente de aquel derecho humano.

En tal virtud, al subsistir el tema de constitucionalidad de preceptos contenidos en una ley federal, respecto del cual no existe jurisprudencia definida de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que resuelva el problema jurídico debatido, procedió a reservar jurisdicción a esta Suprema Corte.

Atento a lo anterior, procedió a remitir el presente recurso de revisión a este Alto Tribunal.

III. ESTUDIO DE FONDO

14. Derivado de las consideraciones relatadas, se estima que la materia del presente recurso de revisión se circunscribe a analizar si la recurrente, vía agravios, logra desvirtuar el estudio realizado por el Juez de Distrito en el cual declaró la **constitucionalidad del artículo 1394, primer párrafo, en relación con el artículo 1395, fracción II, del Código de Comercio.**

15. Para ello, en primer lugar, se estima necesario transcribir el contenido de los preceptos impugnados:

"Artículo 1,394. La diligencia de embargo se iniciará con el requerimiento de pago al demandado, su representante o la persona con la que se entienda, de las indicadas en el artículo anterior; de no hacerse el pago, se requerirá al demandado, su representante o la persona con quien se entienda la diligencia, para que señale bienes suficientes para garantizar las prestaciones reclamadas, apercibiéndolo que de no hacerlo, el derecho para señalar bienes pasará al actor. A continuación, se emplazará al demandado.

(Reformado, D.O.F. 24 de mayo de 1996)

"En todos los casos se le entregará a dicho demandado cédula en la que se contengan la orden de embargo decretada en su contra, dejándole copia de la diligencia practicada, corriéndole traslado con la copia de demanda, de los documentos base de la acción y demás que se ordenan por el artículo 1061.



(Reformado, D.O.F. 10 de enero de 2014)

"La diligencia de embargo no se suspenderá por ningún motivo, sino que se llevará adelante hasta su conclusión, dejando al demandado sus derechos a salvo para que los haga valer como le convenga durante el juicio.

(Adicionado, D.O.F. 10 de enero de 2014)

"En todos los casos, practicada la diligencia de ejecución decretada, el ejecutor entregará también al ejecutante copia del acta que se levante o constancia firmada por él, en que conste los bienes que hayan sido embargados y el nombre, apellidos y domicilio del depositario designado.

(Adicionado, D.O.F. 10 de enero de 2014)

"La copia o constancia que se entregue al ejecutante podrá servir para el caso de haberse embargado bienes inmuebles, para que la misma se presente al Registro Público de la Propiedad, o del Comercio, dentro de los tres días siguientes, para su inscripción preventiva, la cual tendrá los mismos efectos que se señalan para los avisos de los notarios en los términos de la parte final del artículo 3016 del Código Civil, y el Juez, dentro de un término máximo de cinco días, deberá poner a disposición del interesado el oficio respectivo junto con copia certificada de la diligencia de embargo para su inscripción.

(Reformado, D.O.F. 24 de mayo de 1996)

"El Juez, en ningún caso, suspenderá su jurisdicción para dejar de resolver todo lo concerniente al embargo, su inscripción en el registro público que corresponda, desembargo, rendición de cuentas por el depositario respecto de los gastos de administración y de las demás medidas urgentes, provisionales o no, relativas a los actos anteriores."

"Artículo 1,395. En el embargo de bienes se seguirá este orden:

"I. Las mercancías;

(Reformada, D.O.F. 10 de enero de 2014)

"II. Los créditos de fácil y pronto cobro, a satisfacción del actor;



(Reformada, D.O.F. 10 de enero de 2014)

"III. Los demás muebles del demandado;

"IV. Los inmuebles;

"V. Las demás acciones y derechos que tenga el demandado.

(Reformado, D.O.F. 10 de enero de 2014)

"Cualquiera dificultad suscitada en el orden que deba seguirse, no impedirá el embargo. El ejecutor la allanará, prefiriendo lo que prudentemente crea más realizable, a reserva de lo que determine el Juez.

(Adicionado, D.O.F. 13 de junio de 2003)

"Tratándose de embargo de inmuebles, a petición de la parte actora, el Juez requerirá que la demandada exhiba el o los contratos celebrados con anterioridad que impliquen la transmisión del uso o de la posesión de los mismos a terceros. Sólo se aceptarán contratos que cumplan con todos los requisitos legales y administrativos aplicables.

(Adicionado, D.O.F. 13 de junio de 2014)

"Tratándose de embargo de bienes muebles, el mismo deberá realizarse en la Sección Única del Registro Único de Garantías Mobiliarias del Registro Público de Comercio.

(Adicionado, D.O.F. 13 de junio de 2003)

"Una vez trabado el embargo, el ejecutado no puede alterar en forma alguna el bien embargado, ni celebrar contratos que impliquen el uso del mismo, sin previa autorización del Juez, quien al decidir deberá recabar la opinión del ejecutante. Registrado que sea el embargo, toda transmisión de derechos respecto de los bienes sobre los que se haya trabado no altera de manera alguna la situación jurídica de los mismos en relación con el derecho que, en su caso, corresponda al embargante de obtener el pago de su crédito con el producto del remate de esos bienes, derecho que se surtirá en contra de tercero con la misma amplitud y en los mismos términos que se surtiría en contra del embargado, si no hubiese operado la transmisión.



(Adicionado, D.O.F. 13 de junio de 2003)

"Cometerá el delito de desobediencia el ejecutado que transmita el uso del bien embargado sin previa autorización judicial."

16. Ahora bien, a juicio de esta Primera Sala, los argumentos vertidos por el recurrente son **parcialmente fundados pero inoperantes**, atendiendo a los razonamientos siguientes:

17. De los antecedentes del presente asunto se desprende que la hoy quejosa recurrente **FACTOR ÓPTIMO**, promovió juicio de amparo en contra de la sentencia interlocutoria de dos de diciembre de dos mil diecinueve, dictada por el Juez Octavo de Distrito en Materia Civil en la Ciudad de México, en la que declaró **infundado el recurso de revocación** que interpuso y confirmar el auto impugnado de catorce de marzo de dos mil diecinueve, en el que acordó que del contenido de la diligencia de embargo, **no se advertía impedimento para que los bienes, ahí precisados** (y señalados por la tercero interesada *********, parte actora en el juicio de origen) **se embargaran y pudiera realizarse la inscripción en los registros públicos correspondientes**, por lo que ordenó girar exhorto y oficios para embargo.

18. De la lectura de sus conceptos de violación se advierte, a manera de síntesis, lo siguiente:

• **Se dolió esencialmente de la inconstitucionalidad de los artículos 1394, primer párrafo y 1395, fracción II, ambos del Código de Comercio**, por violar el derecho humano a la propiedad privada así como el acceso a la justicia y debido proceso legal. Lo que sostuvo, se actualizaba a partir del primer acto de aplicación de la norma consistente precisamente en la resolución interlocutoria referida.

• Expresó, que dicha determinación carecía de una debida fundamentación y motivación pues determinó que bastaba la sola manifestación de insatisfacción por parte de la actora, durante la diligencia de embargo respecto de los bienes señalados por la demandada para, ipso iure otorgarle el derecho a ésta para garantizar el adeudo reclamado, lo que implicaba una inconstitucional aplicación de las normas señaladas, contrario a su texto, en particular del artículo 1394, primer párrafo, en relación con el artículo 1395, fracción II, del Código de Comercio.



- Refirió, que **el derecho del actor**, para señalar bienes para garantizar las prestaciones reclamadas, **deriva cuando el demandado no haga uso de su derecho preferente**, lo que no sucedió en la especie; por lo que sostener lo contrario implicaría desnaturalizar el derecho preferente del demandado. Además, que el artículo 1395, fracción II, del código establece el orden del embargo, siendo "los créditos de fácil y pronto cobro" tal como sucedió.

- Consideró que las normas reclamadas, son **inconstitucionales e inconvenientes, pues restringen injustificadamente el derecho humano de acceso a la justicia, debido proceso, garantía de audiencia y propiedad privada, al restringir la disposición de sus bienes**. Esto pues, por una mera manifestación de la voluntad del actor de origen, se le otorga el derecho a designar para embargo, ante su insatisfacción y sin otorgarle a la demandada la oportunidad de ofrecer pruebas para desvirtuar la supuesta insuficiencia.

- Adujo que, lo anterior vulnera tajantemente la garantía de audiencia, **pues si bien la ejecutante puede manifestar que los bienes resulten insuficientes, lo cierto es que debería tener el demandado la oportunidad de controvertir lo dicho y ofrecer las pruebas para ello.**

- Que, el artículo 1395, fracción II, del Código, **no dispone expresamente que la insatisfacción del actor le otorgue el derecho a señalar bienes para embargo**; ello pues, a partir de una interpretación integral y sistemática de los artículos tildados, con las normas aplicables al embargo, se desprende que ese derecho se actualiza cuando el demandado se niega a realizar el señalamiento; por lo que el acto reclamado resultó ilegal. Ante ello, estima que el Juez de origen, debió ejercer un control difuso de constitucionalidad y convencionalidad para inaplicar la norma de referencia.

19. En la sentencia recurrida, el Juez de Distrito desestimó los argumentos de la quejosa en torno **a la regularidad constitucional del artículo 1394, primer párrafo, en relación con el artículo 1395, fracción II, del Código de Comercio**, esencialmente, bajo las consideraciones siguientes:

- Estimó que de dichos preceptos se advierte que **sí está previsto que se deben señalar bienes suficientes para garantizar las prestaciones reclamadas**



y, aun cuando no está expresamente regulado que: en caso de que el demandado ya lo haya hecho, el ejecutante tendrá posibilidad de señalar bienes; lo cierto es que el artículo 1394, primer párrafo, sí dispone que tal designación debe ser suficiente para cubrir lo reclamado.

- Así pues, atendiendo a la exposición de motivos de la reforma al Código de Comercio, de diez de enero de dos mil catorce, por la cual se reformaron los citados preceptos –entre otros– se desprendía que la reforma tenía como propósito fortalecer los procesos mercantiles, para facilitar el cobro de créditos y la ejecución de garantías en casos de incumplimiento; con lo que se justificaba el contenido del **primer párrafo de los artículos 1394 y 1395, fracción II, del Código de Comercio**, pues tenía como fin el que los acreedores, estuvieran en aptitud de recuperar con más facilidad los créditos otorgados e incentivar que se otorgara una mayor cantidad de créditos bajo condiciones más favorables para apoyar al crecimiento económico del país. De ahí, que estimó que **las normas persiguen un fin constitucionalmente válido**; pues se sustenta en razones objetivas y razonables que justifican el contenido normativo controvertido en la vía constitucional y que no son producto de la decisión arbitraria del legislador federal.

- Asimismo, señaló que la **medida era racional**, pues en primer lugar el demandado está en aptitud de señalar bienes suficientes para garantizar lo reclamado, por lo que no queda en situación de desventaja; por lo que la orden de trabar embargo por bienes suficientes para garantizar el crédito tiene una **finalidad válida**, que es, que el actor, quien previamente otorga el crédito y demuestra mediante el documento eficaz para ello, el incumplimiento, tenga certeza sobre la posibilidad de recuperar el mismo.

- También sostuvo, que el embargo no implica una privación de la propiedad del ejecutado, ni la constitución de un derecho real a favor del acreedor, ya que su efecto sólo consiste en la afectación del bien objeto, es decir, ponerlo a disposición del Juez, para procurar garantizar el pago reclamado de manera provisional.

- En ese sentido, afirmó que **la constitucionalidad de la regulación de las normas impugnadas no dependía de que aisladamente se cumpliera, con la exigencia de garantizar la previa audiencia al afectado, ya que dicho acto –el embargo– forma parte de un procedimiento judicial, que es el que debe**



cumplir los requisitos del debido proceso; siendo la resolución que se dicte en esa contienda la que constituya el acto privativo y no la medida provisional.

• Por último, en el **estudio relativo a la legalidad de la resolución** interlocutoria de dos de diciembre de dos mil diecinueve, emitida en el juicio ejecutivo mercantil ***** , determinó que devenía **inoperante;** toda vez que el motivo de inconformidad se hizo descansar en lo sustancial, en los diversos argumentos con los que trató de establecer la inconstitucionalidad de los artículos señalados del Código de Comercio.

20. En contra de esa determinación, la quejosa interpuso recurso de revisión en el que expresó los siguientes agravios:

• En el **primer agravio**, en suma, se duele del error judicial al analizar lo establecido por los artículos 1394, primer párrafo y 1395, fracción II, del Código de Comercio. Al respecto, sostiene que la sentencia carece de congruencia interna y externa pues, por un lado, manifiesta el Juez de amparo que los artículos no necesariamente implican el derecho del ejecutante de señalar bienes para embargo con la sola manifestación de insatisfacción y, por otro, sostiene que esas normas sí prevén que el ejecutante tiene el derecho de consentir lo designado por el ejecutado o precisar mayores bienes en caso de estar insatisfecho.

• En el **segundo agravio**, sostiene que la sentencia recurrida, viola en el estudio de fondo los artículos 74 y 75 de la Ley de Amparo así como los numerales, 14, 16, 17 y 27 de la Constitución Federal. Esto, pues el Juez manifiesta que las medidas legislativas no son inconstitucionales pues tienen bases objetivas que justifican la afectación del demandado. Sin embargo, por un lado, sostiene que el derecho otorgado al actor para unilateralmente designar bienes para embargar es una cuestión que no atenta contra el derecho de acceso efectivo a la justicia, debido proceso legal y de audiencia y más adelante señala que las medidas legislativas son proporcionales con la finalidad que se persigue, por lo que es proporcional la afectación al derecho del demandado. Es decir, por una parte, sostiene que no atenta contra los derechos fundamentales, mientras que, por otra, determina que sí hay una afectación a los derechos del demandado.

• No obstante lo anterior, el recurrente alega que, contrario a lo expuesto por el juzgador federal, **la afectación al derecho del demandado no se encuentra**



justificada por razones objetivos, válidas ni proporcionales, pues, a pesar de que la medida establecida en las normas impugnadas, persigue la efectiva ejecución de la sentencia y que se tenga certeza jurídica para recuperar créditos otorgados y ejecutar garantías en caso de incumplimiento; no tienen justificación constitucional, pues resultan desproporcionales, pues no son idóneas, necesarias, ni proporcionales en sentido estricto.

- No son idóneas, pues no logran en algún grado la consecución de su fin; no alcanzan de manera alguna los objetivos perseguidos por el legislador; no existe relación entre la intervención al derecho y el fin que se busca. Por su parte, las medidas impugnadas no sirven tampoco para otorgar certeza jurídica en la recuperación de créditos y ejecución de garantías; siendo inexistente vínculo alguno entre dichos elementos.

- De ahí, que no es necesario que el ejecutante tenga un "privilegio" en el señalamiento de bienes para embargo, a fin de que se garantice la ejecución de garantías.

- Por lo que hace a que, **no existan medidas alternativas idóneas, pero menos lesivas al derecho fundamental (necesidad)**, existe en el artículo 1392 del Código de Comercio en vigor, sin que se violenten los derechos fundamentales de la quejosa, por lo que las disposiciones normativas impugnadas **no son necesarias**.

- Por lo que, una medida alternativa idónea y no lesiva de derechos fundamentales, sería que una vez que se verifique en un procedimiento contradictorio y respetando la garantía de audiencia de todas las partes, **se le permita al demandado señalar diversos y adicionales bienes para embargo y entonces sólo en el caso de que verificada la insuficiencia en la designación de dichos bienes, el demandado se negare a ampliar dicho señalamiento, entonces se podría pasar el derecho a designarlos al propio ejecutante**.

- En cuanto a que el grado de realización del fin perseguido sea mayor al grado de afectación (**proporcionalidad en estricto sentido**) estima que, en el caso concreto, las medidas legislativas son desproporcionadas y, por tanto, inconstitucionales.



- Lo anterior, pues pasan *ipso iure* el derecho a señalar bienes al ejecutante, por su mera consideración unilateral de insuficiencia respecto a los bienes designados por el ejecutado, afecta totalitariamente el ejercicio de los derechos de contradicción y audiencia de éste.

- Así pues, se duele de que, en la especie de manera contraria a derecho, se señalaron créditos para embargo que en su totalidad suman la cantidad de *****; siendo que la cantidad reclamada en juicio era menor; a saber, por la cantidad total de *****.

- Además, estima que el Juez no estudió el contenido del artículo 1395, fracción II, del código pues, aunque de origen refirió y transcribió el contenido de dicho precepto legal, lo cierto es que se centró en lo dispuesto por el párrafo primero del diverso arábigo 1394 de la misma codificación mercantil; sin entrar al estudio de los argumentos esgrimidos en contra de la referida norma legal.

- En el **tercer agravio**, del error en el estudio por parte del Juez de Distrito, en cuanto a que en ningún momento arguyó que el embargo de bienes fuera privativo del derecho a la propiedad privada, sino de que **restringe injustificadamente el ejercicio pleno de ese derecho**; no obstante, de manera incorrecta, el Juez se centró en argumentar, las razones por las cuales el embargo, no priva del derecho a la propiedad.

21. Relatado lo anterior, se tiene que el **segundo y tercero de los agravios** de la parte recurrente, en el que se duele del indebido análisis para determinar la validez de las normas, resultan **parcialmente fundados pero inoperantes** para revocar la sentencia recurrida y conceder el amparo a la parte quejosa, pues si bien es cierto que el test de proporcionalidad realizado por el Juez de Distrito no resulta suficiente, no obstante, como se demostrará más adelante, las normas impugnadas sí superan el control de regularidad constitucional y convencional.

22. Al respecto, cabe precisar, para verificar si algún derecho humano reconocido por la Constitución Federal o por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano es Parte se ha transgredido, el juzgador puede emplear diversas herramientas argumentativas que lo ayuden a constatar si se actualiza



o no la violación alegada, tales como –de manera ejemplificativa, mas no limitativa– interpretación conforme, el escrutinio judicial y el test de proporcionalidad, como sucedió en el caso particular.

23. Así pues, con relación al test de proporcionalidad, cabe destacar la doctrina reiterada de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, conforme a la cual, **para determinar si una norma que incide en un derecho fundamental, es o no constitucionalmente válida**, a través del ejercicio de esa herramienta, debe analizarse en cuatro etapas, en el orden siguiente: **a)** que la intervención legislativa persiga un fin constitucionalmente válido; **b)** que la medida resulte idónea para satisfacer en alguna medida su propósito constitucional; **c)** que no existan medidas alternativas igualmente idóneas para lograr dicho fin, pero menos lesivas para el derecho fundamental; y, **d)** que el grado de realización del fin perseguido sea mayor al grado de afectación provocado al derecho fundamental por la medida impugnada.³

24. Conforme a lo anterior, si la medida legislativa supera las cuatro etapas, esto es, se determina que su nivel de realización del fin constitucional que persigue es mayor al nivel de intervención en el derecho fundamental, será considerada constitucional.⁴

25. Una vez que ha quedado precisada la doctrina de este Alto Tribunal en torno al método utilizado, y siguiendo el mismo para la revisión de la decisión judicial; se procede a verificar el análisis de las gradas del test para determinar su constitucionalidad.

³ Registro digital: 2013156. Primera Sala. Décima Época. Materia constitucional. Tesis 1a. CCLXI-II/2016 (10a.). *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 36, noviembre de 2016, Tomo II, página 915. Tipo: aislada. "TEST DE PROPORCIONALIDAD. METODOLOGÍA PARA ANALIZAR MEDIDAS LEGISLATIVAS QUE INTERVENGAN CON UN DERECHO FUNDAMENTAL."

⁴ 1a. CCLXV/2016 (10a.); "PRIMERA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. IDENTIFICACIÓN DE UNA FINALIDAD CONSTITUCIONALMENTE VÁLIDA."

1a. CCLXVIII/2016 (10a.); "SEGUNDA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA IDONEIDAD DE LA MEDIDA LEGISLATIVA."

1a. CCLXX/2016 (10a.); "TERCERA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA NECESIDAD DE LA MEDIDA LEGISLATIVA."

1a. CCLXXII/2016 (10a.); "CUARTA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA PROPORCIONALIDAD EN SENTIDO ESTRICTO DE LA MEDIDA LEGISLATIVA."



A) Análisis de la incidencia de la medida legislativa impugnada en el contenido *prima facie* de los derechos.

Derecho de propiedad privada.

26. Toda vez que las normas impugnadas se refieren al desarrollo de la diligencia de embargo y la prelación de los bienes sobre los que puede recaer dicha medida, es necesario hacer alusión a esa institución.

27. Esta Primera Sala ha definido al embargo como una afectación decretada por una autoridad competente sobre un bien o conjunto de bienes de propiedad privada, la cual tiene por objeto asegurar cautelarmente la eventual ejecución de una pretensión de condena que se plantea en juicio, o bien satisfacer directamente una pretensión ejecutiva.⁵

28. Éste puede ser precautorio o definitivo. El primero –que es el que nos ocupa– es aquel que ordena el Juez en un juicio ejecutivo mercantil y procede para garantizar la efectividad de una futura condena, cuyo objeto es la individualización y la indisponibilidad del bien afectado, mediante las cuales se asegura que el importe obtenido por la realización judicial del mismo será aplicado a satisfacer el interés del acreedor. Así, el embargo precautorio no es un acto privativo, puesto que tiene sólo por objeto asegurar el cumplimiento de la sentencia condenatoria que, en su caso, llegase a dictarse.

29. Dicho en otras palabras, esa medida cautelar mantiene las cosas en el estado en que se encuentran, jurídica y/o materialmente, evitando que cambie la situación de hecho y/o derecho y ello impida la eficacia de las sentencias. Impide el ocultamiento de bienes que puedan o deban servir para cubrir el monto de la condena que pudiera hacerse como resultado del juicio hasta la conclusión y liquidación del mismo.

30. Atento a lo anterior, si bien es cierto que a través el embargo no se priva de la propiedad del bien al afectado por la medida, lo cierto es que si limitan las

⁵ Amparo en revisión ***** . Resuelto por unanimidad de votos el veintisiete de mayo de dos mil quince.



facultades de su disposición y goce hasta que se obtenga sentencia de condena o se desestime la pretensión principal. De ahí, que las porciones normativas limitan derechos fundamentales de los gobernados, pues disponen el procedimiento para efectuar el embargo, particularmente el de propiedad tal como lo alegó el recurrente desde sus conceptos de violación.

31. Esto es así, pues con dicha medida cautelar se afectan bienes determinados del presunto deudor, para asegurar la eventual ejecución futura, como ya se señaló.

32. Al respecto, este Alto Tribunal ha sostenido que la imposición de modalidades a la propiedad privada se traduce necesariamente en la supresión o en la limitación de alguno de los derechos reales inherentes y consustanciales a ella, como lo son el derecho a usar la cosa, el de disfrutar de la misma y el de disponer de ésta. Por lo que la imposición a límites en el ejercicio a los derechos de propiedad implica una incidencia en los mismos.

33. Sirve para apoyar lo anterior, la tesis de rubro: "PROPIEDAD PRIVADA, MODALIDADES A LA. SU IMPOSICIÓN, CONFORME AL ARTÍCULO 27 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, ESTÁ REFERIDA A LOS DERECHOS REALES QUE SE TENGAN SOBRE LA COSA O EL BIEN."⁶

⁶ Tesis aislada 1a. XLI/2000, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XII, diciembre de 2000, página 257, cuyo texto establece: "El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis visible en el *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, Volúmenes 157-162, Primera Parte, página 315, de rubro: 'PROPIEDAD PRIVADA, MODALIDAD A LA. ELEMENTOS NECESARIOS PARA QUE SE CONFIGURE.', estableció que por modalidad a la propiedad privada debe entenderse el establecimiento de una norma jurídica de carácter general y permanente que modifique, esencialmente, la forma de ese derecho y que sus efectos consisten en una extinción parcial de los atributos del propietario, de manera que éste no sigue gozando, en virtud de las limitaciones estatuidas por el Poder Legislativo, de todas las facultades inherentes a la extensión actual de su derecho. De lo anterior puede estimarse que la imposición de modalidades a la propiedad privada se traduce necesariamente en la supresión o en la limitación de alguno de los derechos reales inherentes y consustanciales a ella, como lo son el derecho a usar la cosa, el de disfrutar de la misma y el de disponer de ésta, de manera que sólo a través de estos elementos puede existir la posibilidad de que se impongan las referidas modalidades y no simplemente cuando se afecte de cualquier manera la cosa o bien, pues debe tenerse en cuenta que no es lo mismo la materia de un derecho, que el derecho en cuanto tal; es decir, la imposición de modalidades a una cosa o bien no equivale a la imposición de modalidades a los derechos reales que sobre dicha cosa o bien se tengan, sino sólo en la medida que éstos se limiten o restrinjan."



Derecho de acceso a la justicia

34. En cuanto a este derecho, esta Primera Sala ha emitido diversos precedentes en donde ha sostenido que los artículos impugnados no actualizan una violación al derecho fundamental de acceso a la justicia. De manera particular debe hacerse mención a lo resuelto en el amparo en revisión *****⁷.

35. En aquella ocasión se sostuvo que de la literalidad del artículo 17 constitucional se desprende 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 solicitando 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.

36. Por tanto, se concluyó que las normas impugnadas no vulneran los derechos de igualdad, legalidad, seguridad jurídica y acceso a la justicia, **a partir de que se otorga un privilegio a la parte actora, pues se le permite el embargar bienes sin respetar el derecho de audiencia.** Ello, pues a partir de la contradicción de tesis 164/2010 resuelta por esta Primera Sala, se señaló que las medidas cautelares constituyen un medio tendiente a asegurar el cumplimiento de las resoluciones judiciales cuando, antes de incoarse el proceso o durante su curso, una de las partes demuestra que su derecho es *prima facie* verosímil y que existe peligro de que la decisión jurisdiccional sea incumplida por existir el temor fundado de que los bienes propiedad del demandado puedan dilapidarse, desaparecer o transmitirse a un tercero.

37. Así, el derecho de que la parte actora solicite el embargo desde el inicio del juicio, en caso de que la parte demandada no realice el pago que le haya sido requerido, obedece a la naturaleza especial del título en que funda su acción. **De ahí que no se considere arbitrario, desigual, ni irrazonable, el que los artículos impugnados permitan el embargo precautorio de bienes de la**

⁷ Resuelto por unanimidad de cinco votos, en sesión de once de noviembre de dos mil quince.



parte demandada para garantizar los resultados del juicio, ya que la ejecución sobre los bienes sólo tendrá lugar si se ha llevado el juicio en cumplimiento a las formalidades esenciales del procedimiento y se dicta una sentencia condenatoria que quede firme, como consecuencia de que la parte demandada no haya logrado desvirtuar el adeudo consignado en el título.

38. Sentado lo anterior, ahora se procede analizar el contenido de la norma a partir de las etapas establecidas en el test de proporcionalidad, frente al derecho de propiedad privada, por lo que debe estimarse si las normas inciden en el mismo.

B) Finalidad normativa

39. Esta Primera Sala, considera que los razonamientos expuestos por el Juez de Distrito no son suficientes para determinar la validez de las porciones normativas. Ahí lo parcialmente fundado del segundo y tercer agravio.

40. Al respecto, se tiene que el Juez que conoció del amparo, determinó que las normas perseguían un fin constitucionalmente válido, esto pues el primer párrafo de los artículos 1394 y 1395, fracción II, del Código de Comercio, fueron motivo de una reforma en dos mil catorce, que tuvo como fin que los acreedores, estuvieran en aptitud de recuperar con más facilidad los créditos otorgados e incentivar que se otorgara una mayor cantidad de créditos bajo condiciones más favorables para apoyar al crecimiento económico del país; por lo que no son producto de la decisión arbitraria del legislador federal.

41. Además, sostuvo que la medida legislativa era racional, pues el demandado está en aptitud de señalar bienes suficientes para garantizar lo reclamado en primer lugar, por lo que no queda en situación de desventaja; aunado a ello, la orden de trabar el embargo señaló que, deriva de un crédito reconocido previamente al actor, a quien se le otorga certeza sobre la posibilidad de recuperar el mismo.

42. Por lo que la constitucionalidad de la regulación de las normas impugnadas no dependía de que aisladamente se cumpliera, con la exigencia de garantizar la previa audiencia al afectado, pues forma parte de un procedimiento



judicial, que es el que debe cumplir los requisitos del debido proceso; siendo la resolución que se dicte en esa contienda la que constituya el acto privativo y no la medida provisional.

43. Ahora bien, como se adelantó, tal determinación no es suficiente para afirmar que el contenido de las normas, son acordes con los parámetros constitucionales y convencionales.

44. Esto es así, pues el juzgador utilizó como base la exposición de motivos utilizada por el legislador para reformar –entre otros– los artículos 1394 y 1395 el diez de enero de dos mil catorce. No obstante, se advierte que si bien es cierto que lo que buscaba con dicha reforma era incentivar los procesos económicos y agilizar la recuperación de los créditos, lo cierto es que las porciones normativas no sufrieron modificaciones substanciales.

45. Ello, pues si bien únicamente en la fracción II del artículo 1395, se modificó el término "acreedor" por "actor" y en relación con el primer párrafo del artículo 1394, sólo se alteraron ciertas cuestiones de puntuación; lo cierto es que los mismos no cambiaron su contenido esencial –aun cuando constituyan nuevos actos normativos–. Siendo que, se aprecia claramente que tales preceptos sí sufrieron modificaciones sustanciales en otros apartados, empero, se insiste, tales modificaciones no se dieron en las porciones controvertidas.

46. Para mayor claridad, a continuación, se expone un cuadro comparativo del texto normativo antes y después de la aludida reforma.

Antes de reforma 2014	Después de reforma 2014
"Artículo 1394. La diligencia de embargo se iniciará con el requerimiento de pago al deudor, su representante o la persona con la que se entienda, de las indicadas en el artículo anterior; de no hacerse el pago, se requerirá al demandado, su representante o la persona con quien se entiende la diligencia, para que señale bienes suficientes para garantizar las prestaciones reclamadas, apercibiéndolo que de no hacerlo, el derecho	"Artículo 1394. La diligencia de embargo se iniciará con el requerimiento de pago al demandado, su representante o la persona con la que se entienda, de las indicadas en el artículo anterior; de no hacerse el pago, se requerirá al demandado, su representante o la persona con quien se entiende la diligencia, para que señale bienes suficientes para garantizar las prestaciones reclamadas, apercibiéndolo que de no hacerlo, el derecho



para señalar bienes pasará al actor. A continuación se emplazará al demandado.

"En todos los casos se le entregará a dicho demandado cédula en la que se contengan la orden de embargo decretada en su contra, dejándole copia de la diligencia practicada, corriéndole traslado con la copia de demanda, de los documentos base de la acción y demás que se ordenan por el artículo 1061.

"La diligencia de embargo no se suspenderá por ningún motivo, sino que se llevará adelante hasta su conclusión, dejando al deudor sus derechos a salvo para que los haga valer como le convenga durante el juicio.

para señalar bienes pasará al actor. A continuación, se emplazará al demandado.

"En todos los casos se le entregará a dicho demandado cédula en la que se contengan la orden de embargo decretada en su contra, dejándole copia de la diligencia practicada, corriéndole traslado con la copia de demanda, de los documentos base de la acción y demás que se ordenan por el artículo 1061.

"La diligencia de embargo no se suspenderá por ningún motivo, sino que se llevará adelante hasta su conclusión, dejando al demandado sus derechos a salvo para que los haga valer como le convenga durante el juicio.

"En todos los casos, practicada la diligencia de ejecución decretada, el ejecutor entregará también al ejecutante copia del acta que se levante o constancia firmada por él, en que conste los bienes que hayan sido embargados y el nombre, apellidos y domicilio del depositario designado.

"La copia o constancia que se entregue al ejecutante podrá servir para el caso de haberse embargado bienes inmuebles, para que la misma se presente al Registro Público de la Propiedad, o del Comercio, dentro de los tres días siguientes, para su inscripción preventiva, la cual tendrá los mismos efectos que se señalan para los avisos de los notarios en los términos de la parte final del artículo 3016 del Código Civil, y el Juez, dentro de un término máximo de cinco días, deberá poner a disposición del interesado el oficio respectivo junto con copia certificada de la diligencia de embargo para su inscripción.



"El Juez, en ningún caso, suspenderá su jurisdicción para dejar de resolver todo lo concerniente al embargo, su inscripción en el registro público que corresponda, desembargo, rendición de cuentas por el depositario respecto de los gastos de administración y de las demás medidas urgentes, provisionales o no, relativas a los actos anteriores."

"Artículo 1395. En el embargo de bienes se seguirá este orden:

"I. Las mercancías;

"II. Los créditos de fácil y pronto cobro, a satisfacción del acreedor;

"III. Los demás muebles del deudor;

"IV. Los inmuebles;

"V. Las demás acciones y derechos que tenga el demandado.

"Cualquiera dificultad suscitada en el orden que deba seguirse, no impedirá el embargo. El ejecutor la allanará, prefiriendo lo que prudentemente crea más realizable, a reserva de lo que determine el Juez.

"Tratándose de embargo de inmuebles, a petición de la parte actora, el Juez requerirá que la demandada exhiba el o los contratos celebrados con anterioridad que impliquen la transmisión del uso o de la posesión de los mismos a terceros. Sólo se aceptarán contratos que cumplan con todos los requisitos legales y administrativos aplicables.

"El Juez, en ningún caso, suspenderá su jurisdicción para dejar de resolver todo lo concerniente al embargo, su inscripción en el registro público que corresponda, desembargo, rendición de cuentas por el depositario respecto de los gastos de administración y de las demás medidas urgentes, provisionales o no, relativas a los actos anteriores."

"Artículo 1395. En el embargo de bienes se seguirá este orden:

"I. Las mercancías;

"II. Los créditos de fácil y pronto cobro, a satisfacción del actor;

"III. Los demás muebles del demandado;

"IV. Los inmuebles;

"V. Las demás acciones y derechos que tenga el demandado.

"Cualquiera dificultad suscitada en el orden que deba seguirse, no impedirá el embargo. El ejecutor la allanará, prefiriendo lo que prudentemente crea más realizable, a reserva de lo que determine el Juez.

"Tratándose de embargo de inmuebles, a petición de la parte actora, el Juez requerirá que la demandada exhiba el o los contratos celebrados con anterioridad que impliquen la transmisión del uso o de la posesión de los mismos a terceros. Sólo se aceptarán contratos que cumplan con todos los requisitos legales y administrativos aplicables.

"Tratándose de embargo de bienes muebles, el mismo deberá realizarse en la Sección Única del Registro Único de Garantías Mobiliarias del Registro Público de Comercio.



"Una vez trabado el embargo, el ejecutado no puede alterar en forma alguna el bien embargado, ni celebrar contratos que impliquen el uso del mismo, sin previa autorización del Juez, quien al decidir deberá recabar la opinión del ejecutante. Registrado que sea el embargo, toda transmisión de derechos respecto de los bienes sobre los que se haya trabado no altera de manera alguna la situación jurídica de los mismos en relación con el derecho que, en su caso, corresponda al embargante de obtener el pago de su crédito con el producto del remate de esos bienes, derecho que se surtirá en contra de tercero con la misma amplitud y en los mismos términos que se surtiría en contra del embargado, si no hubiese operado la transmisión.

"Cometerá el delito de desobediencia el ejecutado que transmita el uso del bien embargado sin previa autorización judicial."

"Una vez trabado el embargo, el ejecutado no puede alterar en forma alguna el bien embargado, ni celebrar contratos que impliquen el uso del mismo, sin previa autorización del Juez, quien al decidir deberá recabar la opinión del ejecutante. Registrado que sea el embargo, toda transmisión de derechos respecto de los bienes sobre los que se haya trabado no altera de manera alguna la situación jurídica de los mismos en relación con el derecho que, en su caso, corresponda al embargante de obtener el pago de su crédito con el producto del remate de esos bienes, derecho que se surtirá en contra de tercero con la misma amplitud y en los mismos términos que se surtiría en contra del embargado, si no hubiese operado la transmisión.

"Cometerá el delito de desobediencia el ejecutado que transmita el uso del bien embargado sin previa autorización judicial."

47. Precisado lo anterior, se estima que las razones que ahondan en justificar la validez del fin normativo, en todo caso se deben complementar, para el caso específico, a partir de los motivos que tuvo el legislador en las reformas que modificaron substancialmente dichos preceptos.

48. De manera que el veinticuatro de mayo de mil novecientos noventa y seis, se modificó el primer párrafo del artículo 1394. El texto anterior, señalaba únicamente que: "la diligencia de embargo no se suspenderá por ningún motivo, sino que se llevará adelante hasta su conclusión, dejando al deudor que la reclame sus derechos a salvo para que los haga valer como le convenga durante el juicio o fuera de él."

49. A decir de aquella reforma, en la exposición de motivos de forma genérica se manifestó que:

"subsisten norma y prácticas viciadas que obstaculizan el acceso a la justicia a un número importante de mexicanos, dando lugar a procesos de gran complejidad, en donde incluso a propia Ley llega a propiciar comportamientos que desvirtúan



la intención original del legislador. Por ello, debemos contar con ordenamientos legales que permitan aplicar, de manera pronta y expedita, la norma al caso concreto: velar porque nuestras leyes planteen soluciones justas; por propiciar que las operaciones que deberán de ser ágiles y sencillas no se tornen difíciles o irrealizables. Así como impedir la desigualdad entre las partes, derivada de circunstancias de índole económica".

50. Mientras tanto, en el dictamen de origen se planteó lo siguiente:

"Salvo disposición legal en contrario, cuando se trate de diligencias de embargo el ejecutor no podrá practicarla cuando por primera ocasión en que la intente no se entienda con el interesado. En este caso dejará citatorio a éste para que lo espere dentro de las horas que se le precisen, que serán para después de seis horas de la del citatorio y entre las cuarenta y ocho horas siguientes. Si el buscado no atiende el citatorio, la diligencia se practicará con alguna de las personas que se indican en el artículo siguiente.

"En todos los casos, practicada la diligencia de ejecución decretada, el ejecutor entregará tanto al ejecutante como al ejecutado copia del acta que se levante o constancia firmada por él, en que conste los bienes que hayan sido embargados y el nombre y domicilio del depositario designado."

51. De las transcripciones anteriores, si bien no se advierte de manera textual, cuáles fueron las razones que motivaron al legislador para modificar el primer párrafo del artículo 1394, resulta claro que el texto anterior no consideraba al demandado la posibilidad de ser éste quien determinara los bienes de su propiedad para trabar el embargo.

52. En ese sentido, la modificación pretendió privilegiar la igualdad procesal entre las partes, puesto que buscó equilibrar y evitar que se siguieran cometiendo excesos y determinaciones injustificadas ante la poca claridad de la ley. **Lo que sin duda resulta un fin constitucionalmente válido.**

53. Ahora bien, en el caso del artículo 1395, fracción II, se advierte que no ha tenido modificaciones substanciales desde el decreto de creación del Código de Comercio en mil ochocientos ochenta y nueve; sin embargo, cuando se expidió en uso de las facultades extraordinarias del Ejecutivo Federal.



54. No obstante, de su lectura se advierte claramente que establece una prelación de bienes que son sujetos de embargo, a saber: a) mercancías; b) los créditos de fácil y pronto cobro, a satisfacción del actor; c) los demás muebles del deudor; d) los inmuebles; y, e) las demás acciones y derechos que tenga el demandado. A decir de ello, se estima que la *ratio legis* se sustentó en que se pudiera embargar **los bienes de fácil realización a fin de garantizar eficazmente sus derechos**, lo que por sí mismo tampoco implica un fin adverso a las normas constitucionales, por el contrario, su finalidad es dotar de certeza jurídica y facilitar los procesos ejecutivos, mencionado los bienes susceptibles de la medida –sin prejuzgar que puedan existir otros–.

55. En ese sentido se puede concluir, que además de lo apuntado, la validez de la medida de las normas radica en que permiten garantizar que la ejecución en los juicios ejecutivos mercantiles no pierda la agilidad y sencillez con que fueron ideados por el legislador; evitando que las pretensiones del actor se tornen difíciles o irrealizables; incluyendo el derecho del actor para que valore en el acto mismo de la diligencia de embargo, la facilidad de realización y pronto cobro de los créditos señalados para embargo por la parte demandada y, evaluados los acepte con el riesgo que ello conlleva o no.

56. Dicho lo anterior, se tiene que las porciones normativas impugnadas, sí persiguen fines constitucionalmente válidos.

57. Cabe destacar que el Juez de amparo, una vez que estimó que las normas habían superado este paso del test de proporcionalidad, no continuó con el estudio del resto de las gradas, tal como lo hizo valer la parte recurrente vía de agravio, por lo que será este Alto Tribunal quien se pronuncie al respecto.

C) Idoneidad de la medida

58. En esta etapa del escrutinio debe analizarse si la intervención al derecho es un medio adecuado para alcanzar el estado de cosas que se propuso por el legislador. En este sentido, el examen de idoneidad supone la corroboración de un nexo causal entre la medida legislativa y su finalidad inmediata.

59. De manera que se analiza si quien se ve afectado con la norma, tiene que soportar una restricción a su derecho para lograr el fin, pues de lo contrario



no se podría justificar esa restricción. Por tanto, para superar el examen de idoneidad basta con que la medida contribuya en algún grado a lograr el estado de cosas buscado por el legislador.

60. En el caso concreto, debe determinarse si las normas que limiten el derecho a la propiedad privada, al no poder disponer de los bienes embargados, resultan válidas, a partir de que las restricciones derivan del derecho otorgado al actor para que en el caso de que el demandado no haya designado bienes suficientes, sea éste quien esté en aptitud de señalarlos.

61. Como punto de partida debe indicarse que el juicio ejecutivo mercantil es un procedimiento extraordinario, que sólo puede iniciarse con base en un título que lleve aparejada ejecución,⁸ siendo necesario, además, que en el título se consigne la existencia de un crédito que sea cierto, líquido y exigible, el cual constituye una prueba preconstituida del adeudo contenido en el mismo.⁹

⁸ Artículo 1,391. El procedimiento ejecutivo tiene lugar cuando la demanda se funda en documento que traiga aparejada ejecución.

"Traen aparejada ejecución:

"I. La sentencia ejecutoriada ó pasada en autoridad de cosa juzgada y la arbitral que sea inapelable, conforme al art. 1,346, observándose lo dispuesto en el 1,348;

(Reformada, D.O.F. 10 de enero de 2014)

"II. Los instrumentos públicos, así como los testimonios y copias certificadas que de los mismos expidan los fedatarios públicos, en los que conste alguna obligación exigible y líquida;

"III. La confesión judicial del deudor, según el artículo 1,288;

(Reformada, D.O.F. 24 de mayo de 1996)

"IV. Los títulos de crédito;

"V. (Derogada, D.O.F. 14 de diciembre de 2011)

(Reformada, D.O.F. 24 de mayo de 1996)

"VI. La decisión de los peritos designados en los seguros para fijar el importe del siniestro, observándose lo prescrito en la ley de la materia;

(Reformada, D.O.F. 17 de abril de 2012)

"VII. Las facturas, cuentas corrientes y cualesquiera otros contratos de comercio firmados y reconocidos judicialmente por el deudor;

(Reformada, D.O.F. 10 de enero de 2014)

"VIII. Los convenios celebrados en los procedimientos conciliatorios tramitados ante la Procuraduría Federal del Consumidor o ante la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, así como los laudos arbitrales que éstas emitan; y,

(Reformada, D.O.F. 17 de abril de 2012)

"IX. Los demás documentos que por disposición de la Ley tienen el carácter de ejecutivos o que por sus características traen aparejada ejecución."

⁹ Criterio cuyo rubro y texto disponen: "JUICIO EJECUTIVO, NATURALEZA DEL. El juicio ejecutivo es un procedimiento sumario por el que se trata de llevar a efecto, por embargo y venta de bienes,



62. En efecto, los juicios ejecutivos mercantiles son procedimientos sumarios que tienen por objeto el cobro de créditos que constan en algún título que tiene fuerza suficiente para constituir, por sí mismo, prueba plena; puesto que no se dirige, en principio, a declarar derechos dudosos o controvertidos, sino a hacer efectivo el pago que ha sido reconocido en un título de tal fuerza, que constituye una presunción *juris tantum* de que el derecho del actor es legítimo y está suficientemente probado, para que sea desde luego atendido.

63. Lo que se pretende mediante la vía ejecutiva mercantil es cobrar mediante un procedimiento sumario un título, que por sus características, trae aparejada ejecución, resulta objetivo y razonable que se permita a la parte actora, beneficiaria del título, embargar desde el inicio del juicio los bienes que se estimen suficientes para el pago del adeudo, con el objeto de asegurar el cumplimiento de la sentencia, en el entendido que no podrá ordenarse ejecución sobre los mismos hasta que se dicte y quede firme una sentencia condenatoria, y que la parte demandada tendrá durante el juicio la oportunidad de desvirtuar el título de crédito.

64. Ahora bien, el artículo 1394 del Código de Comercio establece lo siguiente: "La diligencia de embargo se iniciará con el requerimiento de pago al demandado ... de no hacerse el pago, se requerirá al demandado ... **para que señale bienes suficientes para garantizar las prestaciones reclamadas**, apercibiéndolo que de no hacerlo, el derecho para señalar bienes pasará al actor ..."

65. En ese sentido, debe entenderse que si el demandado señala bienes para su embargo y éstos no son suficientes 1) se le apercibe para que lo haga y 2) de no hacerlo, se traslada ese derecho al actor.

el cobro de créditos que constan en algún título que tiene fuerza suficiente para constituir, por sí mismo, plena probanza, y no se ha establecido para declarar derechos dudosos o controvertidos, sino para llevar a efecto los que se hallan reconocidos por actos o en títulos de tal fuerza, que constituyen una vehemente presunción de que el derecho del actor es legítimo y está suficientemente probado, para que sea desde luego atendido; por lo que si conforme a la ley, para que el juicio ejecutivo proceda, es preciso que la acción se funde en alguno de los títulos que la misma señala y, además, que el crédito que se exige, aparezca como cierto, líquido y exigible desde luego, es claro que para que el juicio ejecutivo tenga lugar, es necesario que se cumplan ciertos requisitos de forma y de fondo, consistentes, los primeros, en que el título revista alguna de las formas expresamente señaladas en la ley, y los segundos, en que en ese título aparezca consignada una obligación cierta, líquida y exigible, en favor de un acreedor y en contra del deudor.". Registro digital: 359521, Quinta Época, visible en el *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo XLV, página 42.



66. Por tanto, atendiendo a la naturaleza del título ejecutivo y la vía mercantil que reconoce al actor un derecho preconstituido, se estima que la medida establecida en el primer párrafo del artículo 1394 en relación con la fracción II del artículo 1395, **es idónea**, pues precisamente con ella se logra asegurar de manera temporal hasta que se resuelva la contienda, que existirán bienes suficientes para cubrir el monto de una deuda.

67. Además, dicha medida permite al actor evaluar los bienes y en su caso aceptar o no la suficiencia de los créditos embargados para garantizar su derecho en el momento mismo de la diligencia de embargo o con posterioridad; pues como se señaló al analizar su finalidad, con ello se garantiza que la ejecución no pierda la agilidad y sencillez evitando que se torne difícil o irrealizable la pretensión del actor.

68. Hasta aquí lo expuesto, esta Primera Sala considera que resulta una medida idónea para proteger los derechos del actor, toda vez que los mismos se encuentran previamente reconocidos.

D) La necesidad de la medida

69. Una vez superado el examen de idoneidad, corresponde analizar si las normas impugnadas son una medida legislativa necesaria para alcanzar su finalidad inmediata.

70. Al respecto, se ha establecido el grado sólo se supera si no existen medidas alternativas igualmente idóneas para lograr el fin que se propone con la medida impugnada y que además sean menos restrictivas que ésta.¹⁰

71. Ahora bien, esta Primera Sala, estima que no existen alternativas para asegurar los fines perseguidos por la medida, haciendo énfasis en la oportunidad del actor para señalar bienes suficientes cuando el demandado no haya hecho uso de ese derecho o, habiendo señalado bienes no resulten suficientes a consideración del actor. Sin olvidar que entre un derecho y el otro, la actuario o persona adscrita al juzgado encargado del proceso de embargo, debe apercibir a la demandada para que haga el señalamiento de bienes suficientes en los que recaerá la medida cautelar.

¹⁰ Amparo en revisión 163/2018. Resuelto por unanimidad de votos el 31 de octubre de 2018.



72. De ahí, que la medida es necesaria pues no se encuentra algún otro mecanismo legal o vía para asegurar el pago al actor en caso de que resulte fundada su pretensión, máxime cuando el juicio en el que cabe la posibilidad de la medida provisional deriva de un derecho o de una obligación reconocida.

73. Consecuentemente la designación de embargo sobre los bienes, resulta una vía adecuada para garantizar créditos; siendo que con posterioridad las partes pueden discernir sobre sus cualidades de fácil realización y pronto cobro siguiendo lo previsto en el último párrafo del artículo 1394 del propio Código de Comercio, conforme al cual, **el Juez no suspende nunca su jurisdicción para fallar cualquier aspecto relacionado con el embargo.** De ahí que, el demandado puede controvertir en el incidente respectivo los aspectos relativos a la suficiencia de los créditos que éste haya señalado y no bienes adicionales u otros, los que sirvan para garantiza el adeudo reclamado en el juicio.

E) La proporcionalidad en sentido estricto de la medida

74. El examen de proporcionalidad en sentido estricto consiste en realizar un balance o ponderación entre dos principios que resultan relevantes en un caso concreto.¹¹

75. Así, este análisis requiere comparar el grado de intervención en el derecho fundamental que supone la medida legislativa examinada frente al grado de realización del fin perseguido por ésta.¹² Dicho de otra manera, en esta fase del escrutinio se requiere realizar una ponderación entre los beneficios que cabe esperar de una limitación desde la perspectiva de los fines que persigue la medida con los costos que necesariamente se producirán desde la perspectiva de los derechos fundamentales afectados.

76. En el caso concreto el examen de proporcionalidad en sentido estricto supone comparar el grado de afectación en el derecho a la propiedad privada de la parte recurrente, frente al grado en el que se consigue con dicha medida la protección de los derechos de quien ejerce la vía ejecutiva mercantil y sobre

¹¹ *Ibídem.*

¹² Bernal Pulido, *Op. Cit.*, p. 763



todo que, ante la omisión del demandado en designar bienes suficientes, pueda el actor señalarlos.

77. Es posible sostener que la medida impugnada permite en un grado elevado la finalidad que se propone, puesto que la conducta, permite garantizar la materia del juicio hasta finalizar el proceso. Además, que como ya se ha señalado resulta una medida temporal.

78. Esto es, la posibilidad de que la parte actora solicite el embargo ante la renuencia del demandado o la insuficiencia en la designación de bienes, obedece a la naturaleza especial del título en que se funda su acción, pues permite que a partir de este embargo precautorio se garanticen las resultas del juicio, es decir, que la parte demandada cumpla con el adeudo que derivó en la suscripción del título ejecutivo, máxime que la ejecución de los bienes secuestrados sólo ocurrirá hasta después del dictado de la sentencia condenatoria respectiva, donde el enjuiciado tendrá oportunidad de ofrecer los medios de convicción que estime necesarios para desvirtuar dicho adeudo, de manera que no se vulnera el derecho de propiedad de la inconforme.

79. Finalmente, también resulta proporcional en sentido estricto, pues dicha restricción temporal de los bienes que pudieran ser adicionados a petición del actor a fin de garantizar el adeudo a su favor; **constituye un sacrificio admisible** frente a la garantía eficaz de una fácil realización del crédito del actor, quien como se ha señalado, al sustentar su acción en un título ejecutivo, goza de una vía privilegiada para ejecutar su crédito. Finalidad que se vería nublada si las garantías devienen insuficientes o ilusorias.

80. Consecuentemente, esta Suprema Corte concluye que las porciones normativas impugnadas del Código de Comercio, a decir, el primer párrafo del artículo 1394 y fracción II, del artículo 1395 son constitucionales porque limitan de manera proporcionada, en relación con los fines que persiguen, el derecho de propiedad privada; siendo que no se limitan el de acceso a la justicia en atención a las razones previamente expuestas.

81. Visto lo anterior, si bien el segundo y tercer agravio resultaron parcialmente fundados; lo cierto es que ello resulta insuficiente para revocar la sentencia de amparo, pues como quedó demostrado, las normas impugnadas no resultan inconstitucionales.



IV. DECISIÓN

82. Consecuentemente, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación concluye que, al resultar infundados los agravios en una parte, e inoperantes en otra, lo procedente es confirmar la sentencia recurrida y negar a la quejosa el amparo solicitado, respecto al planteamiento de constitucionalidad del primer párrafo del artículo 1394 y fracción II, del artículo 1395 del Código de Comercio.

83. Una vez definida la constitucionalidad de los artículos referidos, el Tribunal Colegiado de Circuito de conocimiento deberá resolver la materia de legalidad pendiente por analizar, para que analice si la diligencia de requerimiento de pago, embargo y emplazamiento a juicio se llevó a cabo con base en el parámetro establecido a lo largo de la presente ejecutoria, es decir, si al momento de diligenciarse se apegó a las normas que rigen el procedimiento otorgándosele la oportunidad al demandado de señalar bienes previamente a trasladar ese derecho al enjuiciante, por lo que se reserva jurisdicción para tal efecto.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—En la materia de la revisión competencia de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se confirma la sentencia recurrida.

SEGUNDO.—La Justicia de la Unión no ampara ni protege a **Factor Óptimo, Sociedad Anónima de Capital Variable, Sociedad Financiera de Objeto Múltiple Entidad No Regulada**, en términos del apartado III de la presente ejecutoria.

TERCERO.—Se reserva jurisdicción al Quinto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, para los efectos precisados en el apartado IV de la presente resolución.

Notifíquese; con testimonio de esta ejecutoria. En su oportunidad, archívese el toca como asunto concluido.

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos de las señoras y los señores Ministros: Norma Lucía Piña Hernández; Juan Luis González Alcántara Carrancá; 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 encuadra en esos supuestos normativos.

Nota: La tesis de jurisprudencia de rubro: "EMBARGO JUDICIAL. ES UNA MEDIDA CAUTELAR QUE NO IMPLICA UNA PRIVACIÓN DEFINITIVA DE DERECHOS POR LO QUE, PARA LA EMISIÓN DEL AUTO RELATIVO, NO RIGE LA GARANTÍA DE PREVIA AUDIENCIA." citada en esta sentencia, aparece publicada con la clave P./J. 66/97, en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo VI, septiembre de 1997, página 67, con número de registro digital: 197665.

Las tesis aisladas 1a. CCLXV/2016 (10a.), 1a. CCLXVIII/2016 (10a.), 1a. CCLXX/2016 (10a.) y 1a. CCLXXII/2016 (10a.) citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 25 de noviembre de 2016 a las 10:36 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 36, Tomo II, noviembre de 2016, páginas 902, 911, 914 y 894, con números de registro digital: 2013143, 2013152, 2013154 y 2013136, respectivamente.

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

Esta sentencia se publicó el viernes 3 de febrero de 2023 a las 10:05 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 4 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 223 de la Ley de Amparo, se consideran de aplicación obligatoria a partir del día hábil siguiente, 7 de febrero de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

EMBARGO EN JUICIO EJECUTIVO MERCANTIL. LA REGLA CONTENIDA EN EL ARTÍCULO 1394, PRIMER PÁRRAFO, RELACIONADA CON EL DIVERSO 1395, FRACCIÓN II, AMBOS DEL CÓDIGO DE COMERCIO, SUPERA EL TEST DE PROPORCIONALIDAD, POR LO QUE ES UNA MEDIDA CONSTITUCIONALMENTE VÁLIDA.

Hechos: Una empresa promovió juicio de amparo indirecto en el que reclamó la resolución que declaró infundado el recurso de revocación que interpuso en contra del auto que decretó el embargo sobre bienes de su propiedad



dentro de un juicio ejecutivo mercantil; así como la inconstitucionalidad de los artículos 1394, primer párrafo y 1395, fracción II, del Código de Comercio, al aseverar que limitan injustificadamente el derecho de acceso a la justicia, al debido proceso, de audiencia y a la propiedad privada, al restringir la disposición de sus bienes.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que la hipótesis normativa contenida en los artículos 1394, primer párrafo y 1395, fracción II, del Código de Comercio, consistente en el derecho que se le otorga a la parte actora para que solicite el embargo desde la diligencia de emplazamiento a juicio, en caso de que la parte demandada no realice el pago que le haya sido requerido o no señale bienes suficientes para garantizarlo; supera el test de proporcionalidad, por lo que resulta una medida constitucionalmente válida.

Justificación: El primero de los artículos aludidos establece los requisitos mediante los cuales se llevará a cabo la diligencia de requerimiento de pago, embargo y emplazamiento en los juicios ejecutivos mercantiles, entre los que se contempla que, en caso de que el enjuiciado no haga el pago de las prestaciones reclamadas o no señale bienes suficientes para garantizarlo, ese derecho se trasladará a la parte actora; mientras que el segundo de dichos numerales determina la prelación de bienes que son sujetos de embargo, entre otros, los créditos de fácil y pronto cobro, a satisfacción del actor. Tales artículos tienen por objetivo privilegiar la igualdad procesal entre las partes, puesto que pretenden equilibrar y evitar que se siguieran cometiendo excesos injustificados ante la poca claridad de la ley para llevar a cabo los emplazamientos en los juicios ejecutivos mercantiles; aunado a que se busca embargar los bienes de fácil realización a fin de garantizar eficazmente los derechos de las partes, lo que dota de certeza jurídica y facilita los procesos ejecutivos. Por ende, dicha medida persigue una finalidad constitucionalmente válida pues busca garantizar que la ejecución en los juicios ejecutivos mercantiles no pierdan la agilidad y sencillez con que fueron ideados por el legislador, evitando que las pretensiones del actor se tornen difíciles o irrealizables; incluyendo el derecho del actor para que valore en el acto mismo de la diligencia de embargo, la facilidad de realización y pronto cobro de los créditos señalados para embargo por la parte demandada y,



una vez evaluados, los acepte con el riesgo que ello conlleva. Además, se trata de una medida idónea en tanto que con ella se logra asegurar de manera temporal, hasta que se resuelva la contienda, que existirán bienes suficientes para cubrir el monto adeudado contemplado en un título que, por sus características, trae aparejada ejecución. Asimismo, la designación de embargo sobre los bienes de la demandada resulta una medida necesaria para garantizar la satisfacción de los créditos, pues constituye un mecanismo legal para asegurar el pago a la parte actora en caso de que resulte fundada su pretensión, siempre y cuando la oportunidad del demandante para señalar bienes suficientes cuando el enjuiciado no haya hecho uso de ese derecho o, habiendo señalado éstos no resulten aptos a consideración de la parte actora, debe estar precedida por el apercibimiento que realice la actuario o persona adscrita al juzgado encargado del proceso de embargo a la enjuiciada, para que sea esta última quien haga el señalamiento de bienes suficientes en los que recaerá la medida cautelar. Finalmente, dicha medida supera la grada de proporcionalidad en sentido estricto en tanto que permite garantizar la materia del juicio hasta finalizar el proceso, además de que resulta una disposición temporal de los bienes que pudieran ser adicionados a petición del actor a fin de asegurar el pago del adeudo a su favor, lo que constituye un sacrificio admisible frente a la garantía eficaz de una fácil realización del crédito del actor quien, al sustentar su acción en un título ejecutivo, goza de una vía privilegiada para ejecutar su crédito.

1a./J. 15/2023 (11a.)

Amparo en revisión 414/2021. Factor Óptimo, S.A. de C.V., SOFOM, E.N.R. 30 de marzo 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, quien reservó su derecho para formular voto concurrente. Ponente: Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretario: Jorge Arriaga Chan Temblador.

Tesis de jurisprudencia 15/2023 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de veinticinco de enero de dos mil veintitrés.

Esta tesis se publicó el viernes 3 de febrero de 2023 a las 10:05 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del día hábil siguiente, 7 de febrero de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN POR FALTA DE INTERÉS EXCEPCIONAL. SE ACTUALIZA CUANDO EL ANÁLISIS DE LA INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL NO PUEDE TRASCENDER AL RESULTADO DEL FALLO EN BENEFICIO DEL RECURRENTE.

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 3333/2022. SUCESIÓN TESTAMENTARIA A BIENES DE OCTAVIO TANDA PERERA. 26 DE OCTUBRE DE 2022. CINCO VOTOS DE LOS MINISTRAS NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ Y ANA MARGARITA RÍOS FARJAT, Y LOS MINISTROS JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCA, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO Y ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. PONENTE: MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO. SECRETARIA: CLAUDIA LISSETTE MONTAÑO MENDOZA.

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

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve el amparo directo en revisión 3333/2022, promovido en contra de la sentencia dictada en sesión del veintiséis de mayo de dos mil veintidós, por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Décimo Sexto Circuito, en el juicio de amparo *****¹.

El problema jurídico por resolver en la presente sentencia, consiste en determinar si el recurso de revisión resulta procedente y, en su caso, determinar si los agravios formulados por la parte inconforme conducen a confirmar, modificar o revocar la sentencia traída a esta instancia, en la parte susceptible de revisión. Al respecto, se advierte que en el particular la parte quejosa aquí recurrente, controvierte el alcance al derecho de igualdad dado por el Tribunal Colegiado,

¹ Promovido por la sucesión testamentaria a bienes de Octavio Tanda Perera, a través de su albacea Isabel Virginia Tanda Calderón, resuelto en el sentido de negar el amparo a la parte quejosa.



tratándose del pago de alimentos, a una persona unida en matrimonio y a otra unida de hecho, ambas respecto del consorte de la primera; ello, frente al derecho de protección a la familia, en términos de los artículos 1o. y 4o., respectivamente, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

ANTECEDENTES Y TRÁMITE

1. **Juicio ordinario civil.**² Por escrito presentado el veinticuatro de febrero de dos mil veintiuno, ante la Oficialía de Partes Común Civil del Partido Judicial de Irapuato, Guanajuato, María Esperanza Clementina y/o Esperanza Clementina y/o Ma. Esperanza Clementina de apellidos Herrera Hernández, por propio derecho, demandó en la vía ordinaria civil de la sucesión testamentaria a bienes de Octavio Tanda Perera, a través de su albacea Isabel Virginia Tanda

² María Esperanza Clementina y/o Esperanza Clementina y/o Ma. Esperanza Clementina de apellidos Herrera Hernández señaló en dicho escrito lo siguiente: Que el finado Octavio Tanda Perera y ella iniciaron una relación de pareja, con convivencia constante y estable, fundada en la afectividad, generando vínculos de solidaridad y ayuda mutua. Asimismo, cohabitaron el domicilio ubicado en la calle ***** , número ***** , colonia ***** , en Irapuato, Guanajuato, por tanto, su relación era conocida por familiares y diversas personas que habitan en el municipio referido. El trece de octubre de mil novecientos noventa, nació Eugenio Tanda Herrera, hijo de ambos. El veintisiete de agosto de dos mil veinte, falleció Octavio Tanda Perera (pareja de María Esperanza Clementina y/o Esperanza Clementina y/o Ma. Esperanza Clementina de apellidos Herrera Hernández), por lo que se inició juicio sucesorio testamentario, bajo el expediente ***** , en el que se dio lectura al testamento y, se designó como únicos y universales herederos de sus bienes muebles, inmuebles, acciones, presentes y futuros de la índole que sean, así como depósitos y cuentas bancarias a sus hijos de nombres Guillermo, Isabel Virginia y Octavio, de apellidos Tanda Calderón, en mancomún, proindiviso y por partes iguales, designando como albacea de dicha sucesión a Isabel Virginia Tanda Calderón. Hijos del difunto Octavio Tanda Perera y de su esposa María Isabel Calderón Galván (cabe señalar que ellos no se divorciaron, si se separaron y vivían en domicilios diferentes). Señaló que del contenido del instrumento notarial en cuestión, se desprende que no se le instituyó como heredera ni se le asignó pensión alimentaria, pero que le asiste el derecho a recibir alimentos de la sucesión a bienes de su extinta pareja, acorde a los artículos 356 y 356-A del Código Civil para el Estado de Guanajuato, ya que esta obligación no termina con la muerte y que la relación de pareja estable que sostuvo con el difunto le confiere el mismo derecho que esos preceptos le otorgan al cónyuge o a la concubina, que incluso dicho derecho fue externado por el autor de la sucesión en el escrito de fecha dos de agosto de dos mil, ratificado ante la fe de ***** , titular de la Notaría Pública número ***** de ese Partido Judicial, en el que consta que dependía económicamente de él. Finalmente expone que es una persona adulta mayor, que cuenta con la edad de setenta años, que nunca ha contraído matrimonio, por lo que se ve en la necesidad de promover dicho juicio a fin de que se decrete la inoficiosidad del testamento público contenido en la escritura pública ***** , condenando a la sucesión al otorgamiento de una pensión alimenticia a su favor.



Calderón, el cumplimiento de las siguientes prestaciones: 1) La inoficiosidad del testamento público abierto de diecisiete de junio de dos mil tres, otorgado ante la fe del Notario Público número *****, con legal ejercicio en la ciudad de Irapuato, Guanajuato, protocolizado en la escritura pública *****, a virtud de su derecho a recibir alimentos del autor de la herencia, por la relación de pareja mantenida con éste desde al año de mil novecientos ochenta, hasta su deceso acaecido el veintisiete de agosto de dos mil veinte; y, 2) El pago de costas procesales que el juicio originara.

2. De la demanda correspondió conocer al Juzgado Cuarto Civil de Partido Judicial, con residencia en Irapuato, Guanajuato, que lo registró bajo el número de expediente *. La enjuiciada sucesión testamentaria a bienes de Octavio Tanda Perera, a través de su albacea Isabel Virginia Tanda Calderón, dio contestación a la demanda, negó la procedencia de las prestaciones reclamadas, refutó los hechos, ofreció pruebas y opuso las excepciones que consideró pertinentes.³

³ En esencia, negó el derecho de la accionante para demandar el pago de alimentos, bajo el argumento de que su titular Octavio Tanda Pereda hasta su deceso, se encontraba unido en matrimonio con María Isabel Calderón Galván, que su padre nunca cohabitó con la actora de apellidos Herrera Hernández, que él siempre tuvo su domicilio en la casa ubicada en la calle *****, número *****, colonia Jardines de Irapuato, el cual corresponde al domicilio conyugal; que el nacimiento de un hijo de la actora y el finado en modo alguno genera derechos a favor de aquélla y que eso solamente evidenciaba la relación extramarital, de carácter sexual que sostenían su padre y la señora Herrera Hernández, que no podría considerarse a la actora con el carácter de concubina y con el derecho de recibir alimentos; que el testamento tiene como finalidad, que su autor exprese ahí su última voluntad y que por ende, no está obligado a nombrar a alguien en particular, menos a una persona con la que no tuvo mayor relación que la extramarital de carácter temporal y de ser la madre de uno de sus hijos, además de que ésta jamás fue su concubina y menos aún durante los cinco años anteriores a la muerte del autor de la herencia, de ahí que no se le puede considerar acreedora alimenticia; que no podría coexistir en una persona de estado civil casado y la relación de concubinato al mismo tiempo, ya que el primero de ellos excluye al segundo; que en la especie no se acredita que su padre y la actora hayan tenido una vida en común, constante y permanente en donde ambos se hayan procurado respeto, igualdad y ayuda mutua y tampoco que se encontraran ambos libres de matrimonio, aunque hayan procreado un hijo, lo que no basta por sí solo para tener por acreditada dicha figura jurídica; ya que la cohabitación constante y permanente, con respeto y ayuda mutua, el finado la sostuvo únicamente con su esposa María Isabel Calderón Galván y, que el hecho de que su contraria sea mayor de edad, no la convierte en acreedora alimentista y que ésta omite mencionar que tiene ingresos para solventar sus necesidades.



3. Sustanciado el juicio, la Jueza dictó sentencia el catorce de octubre de dos mil veintiuno, en el sentido de que, de conformidad con el artículo 2626 del Código Civil para el Estado de Guanajuato, no había obligación de dar alimentos a la accionante al haberse demostrado que ésta cuenta con bienes e ingresos suficientes para sufragar sus necesidades actuales; de ahí que, resultó procedente la excepción de falta de acción y derecho que la incoada fundó en el hecho de que su contraria carece del derecho a percibir alimentos por tener ingresos propios. La Jueza apoyó dicha determinación en la tesis II.2o.C.101 C, emitida por Tribunales Colegiados de Circuito, de rubro: "ALIMENTOS. EL ESPOSO NO ESTÁ OBLIGADO A PROPORCIONARLOS, A LA CÓNYUGE SI ÉSTA PERCIBE UNA REMUNERACIÓN (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO)". En consecuencia, la Jueza declaró improcedente la acción y, en consecuencia, absolvió a la demandada, hoy recurrente.

4. **Toca de apelación civil.** Inconforme con esa resolución, las partes actora y demandada, interpusieron recurso de apelación cuyo conocimiento correspondió a la Séptima Sala Civil del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Guanajuato, Guanajuato, y previos los trámites de ley, el catorce de diciembre de dos mil veintiuno, dictó sentencia en los autos del toca ^{*****}, en el sentido de confirmar la sentencia recurrida.⁴

⁴ Luego de analizar los distintos elementos de convicción aportados al juicio, se concluyó lo siguiente: "... Ahora bien, como efectivamente lo señaló la autoridad de primer grado, la relación sentimental o de pareja que tuvieron la actora y el autor de la sucesión fue constante y estable, puesto que se demostró que esa relación perduró sin cambio a través de cuatro décadas, desde mil novecientos ochenta a dos mil veinte, año en que falleció el señor Octavio Tanda Pereda. ... En este orden de ideas, la relación sentimental o de pareja que la parte actora tuvo con el autor de la sucesión sí fue constante, estable, basada en la afectividad, solidaridad y ayuda mutua; y no se trató por tanto de una relación efímera o pasajera, por lo que efectivamente se demostró la relación de familiaridad que existió entre el finado Octavio Tanda Pereda y la actora. Esto es, contrario a lo que aseveró la parte recurrente, en autos sí se demostró que entre ellos sí existió una relación de pareja estable o de hecho. En mérito de lo anterior, considerando que la familia es entendida como una 'realidad social' y que en el caso se demostró la relación o núcleo familiar conformado por el autor de la sucesión y su hijo, es inconcuso que la accionante tiene derecho a que se le garantice su derecho a la alimentación, en términos del artículo 4o. constitucional y, por ende, sí está legitimada en la causa para demandar la inoficiosidad del testamento del finado Octavio Tanda Perera."



5. **Demanda de amparo directo.** En desacuerdo con tal determinación, mediante escrito presentado el veintiuno de enero de dos mil veintidós, ante la Séptima Sala Civil del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Guanajuato, Guanajuato, la demandada promovió juicio de amparo directo señalando como autoridades responsables y actos reclamados, los que a continuación se indican:

Autoridades responsables:

- Ordenadora. Séptima Sala Civil del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Guanajuato, Guanajuato.
- Ejecutora. Juzgado Cuarto Civil de Partido Judicial, con residencia en Irapuato, Guanajuato.

Actos reclamados:

- La sentencia definitiva de catorce de diciembre de dos mil veintiuno, dictada en el toca ***** y, su ejecución atribuida por la Jueza civil.

6. **Preceptos constitucionales violados.** La parte quejosa señaló como preceptos constitucionales violados en su perjuicio, los artículos 1o., 4o., 14 y 16, de la Constitución Federal.

7. **Trámite y resolución del Tribunal Colegiado.** Por razón de turno correspondió conocer de la referida demanda de garantías al Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Décimo Sexto Circuito, cuya Magistrada presidenta la admitió a trámite mediante acuerdo de diez de febrero de dos mil veintidós y le asignó el número de expediente *****; y, sustanciado el juicio, dictó sentencia el veintiséis de mayo de dos mil veintidós, en el sentido de negar el amparo promovido.

8. **Recurso de revisión.** Inconforme con la sentencia antes detallada, Isabel Virginia Tanda Calderón, en su carácter de albacea de la parte quejosa –la sucesión testamentaria a bienes de Octavio Tanda Perera–, interpuso recurso de



revisión mediante escrito presentado el veintitrés de junio de dos mil veintidós, ante el Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Décimo Sexto Circuito.⁵

9. Trámite del recurso de revisión ante esta Suprema Corte de Justicia de la Nación. Por auto de cuatro de julio de dos mil veintidós, el Ministro presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación admitió el recurso de revisión interpuesto, registrándolo bajo el número **3333/2022**. En dicho auto se precisó que del análisis de las constancias de autos se advertía que el órgano jurisdiccional del conocimiento estableció un alcance al derecho de igualdad entre una persona unida en matrimonio y otra persona unida de hecho, ambas respecto del consorte de la primera, en relación con el derecho de protección a la familia; por ello, el presidente de este Máximo Tribunal determinó que se surtía una cuestión propiamente constitucional que revestía un interés excepcional en materia constitucional o de derechos humanos, en relación con el tema antes referido, por lo que al tenor de lo previsto en el artículo 107, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, vigente tras la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el once de marzo de dos mil veintiuno.

10. Además, se ordenó el turno del asunto, para la elaboración del proyecto respectivo, al Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, así como el envío de los autos a esta Primera Sala a la que se encuentra adscrito, a fin de que se dictara el acuerdo de radicación correspondiente.

11. Radicación del asunto en la Primera Sala. Por acuerdo de treinta de agosto de dos mil veintidós, la Ministra presidenta de esta Primera Sala dispuso el avocamiento del asunto, y ordenó el envío de los autos al Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente, a efecto de que posteriormente diera cuenta en la Sala a la que se encuentra adscrito.

⁵ Asimismo, de la primera hoja del escrito del recurso de revisión se advierte que dicho escrito también se presentó ante la Oficialía de Partes Común del Consejo de la Judicatura Federal del Estado de Guanajuato, Guanajuato, en la propia fecha.



I. COMPETENCIA

12. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de este recurso de revisión en términos de lo dispuesto en los artículos 107, fracción IX, de la Constitución Federal; 81, fracción II, y 96 de la Ley de Amparo; y 21, fracción III, inciso a), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como en los puntos primero y tercero del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, emitido el trece de mayo de dos mil trece, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno del mismo mes y año.

13. En efecto, la competencia de esta Sala se surte en virtud de que el recurso fue interpuesto contra una sentencia pronunciada en un juicio de amparo directo, derivado de un asunto de naturaleza civil, competencia de la Primera Sala, aunado a que no se requiere la intervención del Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

II. OPORTUNIDAD

14. Tal como se advierte de la lectura de las constancias, la sentencia del Tribunal Colegiado le fue notificada por lista electrónica a la parte quejosa y recurrente el **jueves nueve de junio de dos mil veintidós**, por lo que dicha notificación surtió efectos al día hábil siguiente, es decir, **el viernes diez de junio de este año**, de conformidad con la fracción II del artículo 31 de la Ley de Amparo vigente. Por lo tanto, el plazo establecido por el artículo 86 de la Ley de Amparo para la interposición del recurso de revisión transcurrió del **lunes trece al viernes veinticuatro de dos mil veintidós**; descontándose los días dieciocho y diecinueve de junio del año en cita, por ser sábados y domingos, inhábiles conforme al artículo 19 de la Ley de Amparo.

15. Por lo tanto, si el escrito de recurso de revisión se presentó ante el Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Décimo Sexto Circuito, el **jueves veintitrés de junio de dos mil veintidós**, se concluye que el recurso se interpuso de forma **oportuna**.



III. LEGITIMACIÓN

16. Esta Suprema Corte considera que la sucesión testamentaria a bienes de Octavio Tanda Perera, por conducto de su albacea Isabel Virginia Tanda Calderón, cuenta con la legitimación para interponer el recurso de revisión, pues se trata de la parte quejosa en el juicio de amparo directo ***** , en el que se emitió la sentencia aquí recurrida.

IV. CUESTIONES NECESARIAS PARA RESOLVER EL ASUNTO

17. A continuación, se sintetizan los argumentos atinentes a las cuestiones medulares que constituyen la materia de constitucionalidad que se resolverá en la presente instancia, tales como los conceptos de violación (I), consideraciones de la sentencia recurrida (II) y, agravios del presente recurso (III).

18. (I). La parte quejosa hizo valer los siguientes **conceptos de violación**:

I.1.1. En el **primer concepto** planteó que la sentencia reclamada es contraria a la debida interpretación de los derechos humanos contenidos en los artículos 1o., 4o., 16 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 17 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, 23 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos; así como a lo dispuesto por los diversos numerales 153, fracción V, 159, 160, 162 y 356 del Código Civil para el Estado de Guanajuato; y, 236, 358 y 359 del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Guanajuato. Esto debido a que, a su juicio, la Sala no abordó, o en todo caso lo hizo de una forma superficial, la cuestión planteada en el inciso A) del agravio único de su pliego de apelación, en el que, luego de citar el contenido de los mencionados numerales, para hacer referencia al principio de protección a la familia y a la prohibición de la desigualdad y la discriminación, expuso las razones por las que no debía darse el mismo trato a la pareja derivada del matrimonio, que mantenía además una vida marital, que a aquella pareja "*extramatrimonial*", paralela al vínculo señalado.

I.1.2. Manifestó que la responsable se limitó a dilucidar el supuesto abstracto en que legalmente se tiene derecho a recibir alimentos, para después resolver que en apego a un criterio jurisprudencial, se debían incluir a las parejas de



hecho que tuvieran una relación de convivencia de forma constante y estable fundada en la afectividad, generando vínculos de solidaridad y ayuda mutua y que, por ende, el hecho de que Octavio Tanda Pereda hubiera tenido dos parejas, no atentaba contra el principio lógico de no contradicción, ya que la vida marital no excluía el pago de alimentos.

I.1.3. Insistió en que no se dio respuesta a la interrogante planteada en el agravio en mención, referente a si existía o no una justificación constitucional, o no, para dar un trato diferenciado a María Esperanza Clementina y/o Esperanza Clementina y/o Ma. Esperanza Clementina de apellidos Herrera Hernández, como pareja extramatrimonial de Octavio Tanda Pereda y, negarle el derecho a recibir alimentos; tomando en consideración que se encontraba casado con María Isabel Calderón Galván; que tenía una vida marital y familiar con ella y con los hijos de ambos y, que de conformidad con el principio de protección de la familia, era justificada la distinción correspondiente.

I.1.4. Refirió que el Código Civil vigente para el Estado de Guanajuato en los artículos 153, fracción V, 285, 323, fracción I y 325, reconoce y sanciona las conductas de adulterio, al prohibir el matrimonio entre parejas adúlteras, la revocabilidad de las donaciones nupciales por motivo de adulterio, el adulterio como causa de divorcio y el plazo para su ejercicio. De ahí que, a juicio de la ahora parte quejosa, en los numerales mencionados, prevalece el derecho a la protección de la familia contenido en el artículo 4o. constitucional.

I.1.5. A su juicio, los artículos 356-A y 2873 del Código Civil para el Estado de Guanajuato son inconstitucionales, en virtud de que limitan a todo tipo de parejas ajenas a las ahí reguladas, excluyéndolas de protección sin justificación alguna y únicamente por su estado civil distinto al matrimonio y concubinato. Además de que se hace una distinción indebida por esa única circunstancia del estado civil.

I.1.6. Posteriormente, sostuvo que la relación extramarital paralela al matrimonio, aun cuando se hubiera procreado un hijo, se trataba de un adulterio, el cual era repelido por nuestro marco jurídico, por representar un claro perjuicio a la estabilidad familiar; y que, por ende, si se consideraran en un plano de igualdad a la esposa que mantenía una relación marital y familiar vigente, y a la



pareja extramarital del mismo esposo, se estaría aceptando e inaugurando un régimen de poligamia en la sociedad mexicana, por lo que entonces, debía desestimarse la pretensión de alimentos de la pareja adúltera, que se sustentara en la desigualdad de la ley, ya que, si a las parejas adulterinas se les concediera igual derecho que a los cónyuges para recibir alimentos y heredar, el resultado inmediato sería alentar ese tipo de conductas lesivas del entorno familiar.

I.2.1. En el **segundo concepto** la ahora parte quejosa manifestó que al estudiar el agravio relativo a la omisión de la Jueza de la causa de analizar de manera oficiosa los elementos de la acción, la autoridad de alzada sostuvo que era fundado, dado que efectivamente la parte actora no había narrado en su demanda las circunstancias y hechos que habían dado origen a la relación de pareja sostenida con Octavio Tanda Perera; pero que, esa disidencia era al mismo tiempo inoperante, puesto que en su escrito de contestación no había opuesto la excepción de obscuridad; y que, además, en ese mismo escrito había reconocido la unión invocada por su contraria como base de su pretensión.

I.2.2. Agregó que lo así resuelto era contrario a sus derechos reconocidos por los artículos 16 y 17 constitucionales, así como a lo dispuesto por los numerales 331, fracción IV, y 358, ambos del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Guanajuato, pues el hecho de que se hubiera opuesto o no la excepción de mérito, no relevaba a la juzgadora de la obligación de efectuar el análisis de los elementos de la acción de inoficiosidad ejercida por la parte actora, consistentes en: 1. La existencia del testamento; 2. La obligación del testador de disponer alimentos a las personas que conforme a la ley tuvieran derecho; y, 3. El incumplimiento de ese deber.

I.2.3. En ese contexto, aseguró que dado el principio de litis cerrada que imperaba en el procedimiento de origen, los hechos no narrados en la demanda no podían tenerse por demostrados con el resultado de las pruebas; ya que, al ser tales hechos la base de la acción intentada, su revisión y análisis debía haberse realizado de manera oficiosa por la resolutora de primer grado, sin necesidad de petición específica al respecto, lo cual, a su parecer, se desprende de lo señalado por el artículo 358 antes invocado.



I.3.1. En el **tercer concepto** destacó que en su escrito de contestación no reconoció la existencia de la relación habida entre la referida María Esperanza Clementina y/o Esperanza Clementina y/o Ma. Esperanza Clementina de apellidos Herrera Hernández y Octavio Tanda Perera, como lo advirtió la responsable. Por lo tanto, a juicio de la ahora parte quejosa tal determinación es contraria al contenido y debida interpretación de los derechos contenidos en los artículos 16 y 17 constitucionales; así como de los numerales 331, fracción IV, y 358, ambos del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Guanajuato.

I.3.2. Por último, agregó que la sentencia emitida por la *ad quem* era incongruente al confundir las definiciones aplicables y apartarse de los hechos narrados. En ese mismo orden, señaló que no era dable que se tomaran en cuenta los hechos narrados por los testigos presentados por la señora de apellidos Herrera Hernández, pues esos hechos nunca fueron mencionados en la demanda y, por tanto, son del todo impertinentes al no formar parte del juicio.

19. II. El Tribunal Colegiado del conocimiento, al dictar la **sentencia aquí impugnada**, determinó lo siguiente:

II.1. Precisó que desde la perspectiva de la parte promovente del amparo, a pesar de que obtuvo un fallo absolutorio, el acto reclamado afectó sus derechos, en virtud que no podía darse el mismo trato al vínculo matrimonial habido entre el autor de la sucesión Octavio Tanda Perera y María Isabel Calderón Galván, que a la unión sostenida por aquél con la accionante, al tratarse de una "*relación extramarital*", pues no se dieron las condiciones para considerarla como una pareja estable o de hecho, fundada en la afectividad, la solidaridad y la ayuda mutua; por lo que, ante ello, debía prevalecer el derecho de la esposa del autor de la sucesión, en respeto al derecho de familia establecido en el artículo 4o. constitucional.

II.2. Ahora bien, el órgano colegiado separó el análisis de los conceptos de violación hechos valer por la sucesión quejosa en los dos rubros siguientes: **I) Estudio incompleto de los agravios;** y, **II) Estudio oficioso de los elementos de la acción.** Por tanto, se comenzará hablando del rubro identificado como **I).** En este, el Colegiado adujo que los motivos de disenso hechos valer por la parte quejosa eran infundados. Comenzó señalando que la parte quejosa carece



de razón jurídica cuando en esencia refiere que la Sala omitió analizar la cuestión efectivamente planteada en el inciso A) de su pliego de agravios;⁶ pues la inconformidad ahí propuesta sí fue desestimada de manera congruente y exhaustiva en la sentencia reclamada. Determinó que es cierto que la causa de pedir de la sucesión apelante se centró en dos premisas fundamentales. La primera, consistió en que María Esperanza Clementina y/o Esperanza Clementina y/o Ma. Esperanza Clementina de apellidos Herrera Hernández, no tenía derecho a recibir alimentos del autor de la herencia, como se había determinado en la

⁶ En el inciso A) del agravio único se esgrimió lo siguiente: 1) Que no se cumplió con la obligación de realizar un adecuado análisis y ponderación entre el derecho a la igualdad y no discriminación y el deber de protección y desarrollo de la familia. 2) Que se basa en el criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que indica que los derechos alimentarios no corresponden sólo a las familias formadas en el matrimonio o concubinato, pues no puede realizarse al margen del principio de igualdad y no discriminación del artículo 1o. constitucional. 3) Que la sentencia determina que la señora María Esperanza Clementina y/o Esperanza Clementina y/o Ma. Esperanza Clementina de apellidos Herrera tiene derecho a solicitar alimentos a efecto de no vulnerar su derecho a la igualdad al haber tenido ella una relación con convivencia de forma constante y estable fundada en la afectividad, generando vínculos de solidaridad y ayuda mutua con Octavio Tanda Perera, a pesar de que el señor Octavio estuvo casado con María Isabel Calderón Galván e hizo vida marital con su esposa hasta la muerte. 4) Que en consecuencia existe una colisión de derechos entre el derecho de igualdad y no discriminación respecto del deber de protección y desarrollo de la familia. 5) Que el artículo 4o. constitucional mandata el deber de protección y desarrollo de la familia. 6) Que el artículo 1o. constitucional prevé el derecho de igualdad y no discriminación. 7) Que en dicho contexto se debe analizar si el hecho de realizar tratos diferentes a una persona puede ser considerado discriminatorio o desigual, pues se debe observar si existen razones para justificadamente validar la distinción. 8) Que el criterio invocado en la sentencia se refiere a situaciones en que existe una unión de hecho con relación con convivencia de forma constante y estable fundada en la afectividad, generando vínculos de solidaridad y ayuda mutua, en la cual el matrimonio (situación jurídica) paralelo constituye un impedimento para el concubinato; pero que dicho criterio no se refiere ni incluye expresamente el supuesto de la subsistencia de la vida marital (situación de hecho) en el matrimonio (situación de derecho). 9) Que, atendiendo a las diferencias entre el supuesto invocado y el que se estudia en la especie, no hay discriminación o desigualdad cuando se excluye a la pareja extramatrimonial (Clementina) que subsiste en forma paralela a la vida marital entre (Octavio Tanda Perera y María Isabel Calderón Galván), pues en tal evento dicha distinción sí tiene un fin constitucional que es la protección del núcleo familiar, por lo cual no hay un trato discriminatorio, sino una distinción plenamente justificada. 10) Obrar en sentido contrario, esto es, tratar a la pareja extramatrimonial con los mismos derechos a la esposa que mantiene una relación matrimonial plena y total con su marido, pues atenta en contra del núcleo familiar en una sociedad monógama occidental, pues es infamante igualar en el trato a la esposa y a la "*amante*", ya que indebidamente premia a esta última bajo el cobijo de igualdad y no discriminación a quien actuó a sabiendas de la situación y se olvida aquella máxima que señala que nadie se debe prevalecer de su propio dolo. 11) En tal sentido, la determinación e interpretación adoptada por la a quo es atentatoria al principio de protección a la familia contenida en el artículo 4o. constitucional.



sentencia de primer grado, dado que la figura de la "*unión de hecho*" al amparo de la cual se le reconoció tal prerrogativa, sólo podía actualizarse en el supuesto de que, aun cuando subsistiera (formalmente) el matrimonio celebrado entre Octavio Tanda Perera y María Isabel Calderón Galván, hubiera cesado la vida marital y familiar entre ambos, es decir, la cohabitación, el trato cotidiano, la solidaridad y ayuda mutua; por lo que, si en el asunto en particular, el autor de la herencia, hasta su deceso, se mantuvo unido en matrimonio con su esposa, con quien además continuaba desarrollando una vida conyugal y familiar, entonces la relación extramarital que sostuvo con la actora no se trataba de una "*unión de hecho*", que la legitimara para demandar la ministración de alimentos. Y la segunda, referente a que, ante la coexistencia de una relación extramarital, con el matrimonio, debía preferirse este último, dado que la distinción en ese sentido no era discriminatoria, puesto que esa unión marital llevaba inmerso el mandato de protección y desarrollo de la familia, contenido en el artículo 4o. constitucional, por lo que, si la anotada diferenciación no radicaba en el estado civil, sino en la protección del núcleo familiar, entonces se encontraba justificada; y que, por ende, la relación extramatrimonial paralela a la vida marital vigente sostenida entre Octavio Tanda Perera y María Isabel Calderón Galván, no podía legitimar a la accionante para reclamar alimentos a la sucesión, al ser atentatoria de la unión y protección de la familia.

II.3. Señaló que en contra de lo apreciado por la parte promovente, tales disidencias sí fueron debidamente desestimadas por la Magistrada responsable en la sentencia que se analiza; pues en relación con la descrita en segundo término, y luego de referirse a la naturaleza y alcances del deber alimentario, señaló que acorde con lo establecido por la ley sustantiva civil para el Estado de Guanajuato, los vínculos reconocidos para recibir alimentos eran el parentesco, el matrimonio, el concubinato y el divorcio; sin embargo, no era posible sostener que el goce de ese derecho elemental (alimentos) se constriñera a las instituciones citadas, porque aun cuando correspondía al legislador la creación de normas para regular la materia familiar y el estado civil de las personas, tal actuar no podía realizarse al margen del principio de igualdad y no discriminación dispuesto en el último párrafo del artículo 1o. constitucional; y, como consecuencia, excluirse a otro tipo de relaciones familiares que generaran vínculos de solidaridad y ayuda mutua, pero que, por algún motivo no cumplían con todos los requisitos



para ser consideradas dentro de alguna de esas relaciones legalmente reconocidas, pues ello constituiría una distinción basada en una categoría sospechosa (el estado civil) que no era razonable ni justificada, ya que colocaba a los integrantes de dicha unión, en una situación de desprotección en relación con su derecho a acceder a un nivel de vida adecuado.

II.4. Ahora bien, el Colegiado dio respuesta a la primera de las inconformidades antes abreviadas y, al respecto señaló que la responsable expuso que en la sentencia recurrida concluyó que el finado Octavio Tanda Perera había estado casado civilmente con María Isabel Calderón Galván, pero que paralelamente a ese matrimonio, había sostenido una relación de pareja con la parte actora, dada su convivencia constante y estable fundada en la afectividad, la solidaridad y la ayuda mutua, dentro de la cual además habían procreado un hijo, por lo que esa relación de hecho era susceptible de generar derechos y obligaciones, en concreto la obligación alimentaria, con independencia del estado civil de las partes; y que, por ende, esa unión otorgaba legitimación a María Esperanza Clementina y/o Esperanza Clementina y/o Ma. Esperanza Clementina de apellidos Herrera Hernández, para demandar la inoficiosidad del testamento.

II.5. Luego el Tribunal Colegiado apuntó que la sala responsable desestimó de forma puntual la alegación referente a que la "*unión de hecho*" al amparo de la cual se le reconoció el derecho alimentario de la accionante, sólo podía actualizarse en el supuesto de que, aun cuando subsistiera (formalmente) el matrimonio celebrado entre Octavio Tanda Pereda y María Isabel Calderón Galván, hubiera cesado la vida marital y familiar entre ambos; y, por ende, el fallo reclamado no resultaba contrario a los principios de congruencia y exhaustividad que se desprenden del artículo 358 del Código de Procedimientos Civiles del Estado, como lo sostiene la quejosa, en la medida que la Magistrada responsable sí efectuó un estudio completo y coherente, de las inconformidades propuestas en el inciso A) de su pliego de agravios. En consecuencia, el Colegiado señaló que tales determinaciones debían permanecer intocadas para continuar rigiendo ese aspecto de la sentencia reclamada, al no haber sido eficazmente controvertidas por la parte promovente.

II.6. En seguida, el órgano colegiado abordó el punto denominado **II) Estudio oficioso de los elementos de la acción**, y calificó de infundados los



planteamientos de la parte quejosa, pues consideró que la sala responsable analizó la existencia de una relación entre la actora y el *de cujus*, basada en la afectividad, solidaridad y ayuda mutua, y que contrario a lo mencionado por la amparista los hechos de la demanda constituían un elemento de la acción intentada, siendo que en el particular habían sido expuestos de manera suficiente para que la demandada estuviera en aptitud de contestar la incoada en su contra, como en el particular lo hizo.

II.7. En efecto, el Colegiado destacó que la solicitante de garantías contestó la demanda, en la que indicó de manera precisa y abundante, que entre el autor de la herencia y María Esperanza Clementina y/o Esperanza Clementina y/o Ma. Esperanza Clementina de apellidos Herrera Hernández, nunca había existido una relación estable que le otorgara el derecho para demandar el pago de alimentos, ya que Octavio Tanda Perera, se encontraba unido en matrimonio con María Isabel Calderón Galván, con quien había hecho vida marital y familiar hasta su deceso, en el domicilio señalado en líneas anteriores y además, para evidenciarlo, describió diversos eventos y acontecimientos en los que habían estado presentes como cónyuges.

II.8. Por tanto, el órgano colegiado indicó que la parte quejosa únicamente realizaba expresiones genéricas que de ninguna manera se dirigen a controvertir las consideraciones estructurales que dieron sentido al apartado de la sentencia reclamada donde se emprendió el estudio de los medios probatorios antes reseñados, que finalizó con la confirmación de la existencia de la unión de hecho invocada por la parte actora como sustento de su pretensión de pago de alimentos.

II.9. Por lo antes expuesto, el Tribunal Colegiado señaló que si en los conceptos de violación la solicitante de amparo no cuestionaba ninguna de las consideraciones que dieron sentido al fallo reclamado, sino que sólo se limitaba a exponer distintas apreciaciones personales sobre la falta de demostración de la unión de hecho habida entre María Esperanza Clementina y/o Esperanza Clementina y/o Ma. Esperanza Clementina de apellidos Herrera Hernández y Octavio Tanda Perera; entonces, era evidente que esas simples expresiones de ninguna manera constituían un verdadero argumento susceptible de ser analizado, lo que hacía patente su inoperancia.



II.10. Por tanto, el Colegiado determinó que la omisión en combatir adecuadamente los fundamentos en que se sustenta esa parte de la resolución reclamada impide jurídicamente pronunciarse sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de su contenido, ya que proceder así, equivaldría a suplir la deficiencia de la queja en un caso no permitido por el artículo 79 de la Ley de Amparo, debido a que esta litis versa sobre una materia en la que rige el principio de estricto derecho.

II.11. Así, el Colegiado concluyó que, carece igualmente de razón la parte quejosa cuando sostiene que en su escrito de contestación no reconoció la existencia de la relación habida entre la referida María Esperanza Clementina y/o Esperanza Clementina y/o Ma. Esperanza Clementina de apellidos Herrera Hernández y Octavio Tanda Perera, como lo advirtió la responsable; ya que, contrario a ello, en diversos apartados de ese libelo, si externó distintas manifestaciones en las que admitió que entre aquéllos existió una relación de pareja, aunque luego aclaró que se trataba de una mera unión extramarital que no legitimaba a su contraria para demandar el pago de alimentos de la sucesión.

II.12. Ahora bien, el Magistrado Arturo González Padrón formuló voto concurrente en el cual manifestó estar de acuerdo con el sentido de la resolución, esto es, de negar el amparo solicitado; sin embargo, llevó a cabo algunas precisiones por las que se apartaba de consideraciones. Esencialmente adujo estar de acuerdo con lo relativo a que en el acto reclamado no se había omitido el estudio de agravios; sin embargo, en torno al estudio oficioso de los elementos de la acción, estableció que su análisis carecía de relevancia, ya que desde la sentencia de primer grado, confirmada en apelación, se desestimó la acción de testamento inficioso, debido a que el autor de la sucesión no tenía obligación de proporcionar alimentos a la accionante, toda vez que ésta tenía medios suficientes para satisfacer sus necesidades. Por tanto, adujo que cualquier aspecto relacionado con la improcedencia de la acción resultaba irrelevante.

20. III. Inconforme con el fallo anterior, la sucesión quejosa, al **combatir la sentencia de amparo**, hizo valer los siguientes argumentos:

III.1. Refiere que el tema del asunto es el análisis constitucional del artículo 356-A del Código Civil para el Estado de Guanajuato, en relación con el artículo 2624



del propio ordenamiento jurídico, a la luz de los alcances interpretativos de los artículos 1o. y 4o. constitucionales; pues el estudio propuesto consiste en analizar el derecho a los alimentos que pueda o no tener uno de los miembros de una pareja que no está unida en matrimonio ni concubinato, porque uno de ellos a su vez está unido en matrimonio con otra persona, aunque dicha pareja, que a su juicio es adúltera, tenga entre sí una relación con convivencia de forma constante y estable fundada en la afectividad, generando vínculos de solidaridad y ayuda mutua; si el miembro de la pareja casado también mantiene una unión física vigente y actual de convivencia estable fundada en la afectividad, generando vínculos de solidaridad y ayuda mutua con su cónyuge. En efecto, aduce que la razón del mencionado análisis es porque las autoridades responsables que conocieron del asunto y el Tribunal Colegiado del conocimiento, omitieron pronunciarse al respecto, a pesar de haber sido planteada la problemática tanto en el juicio natural, como en apelación y en la demanda de amparo directo.

III.2. La recurrente se duele de la determinación en el sentido de que la accionante en el natural contaba con legitimación para demandar la inoficiosidad del testamento, a pesar de no ser la cónyuge o concubina del autor de la sucesión o persona que la ley prevea con derecho a heredar; ello, bajo la premisa de que al haber acreditado una relación de convivencia en forma constante y estable fundada en la afectividad, generando vínculos de solidaridad y ayuda mutua con el autor de la sucesión, tiene derecho a demandar y recibir alimentos.

III.3. En ese tenor, la parte recurrente asegura que el presente asunto es de interés excepcional en materia de derechos humanos, en virtud de que es de importancia establecer los alcances de la protección a la familia que otorga el artículo 4o. constitucional, en relación con el principio de igualdad y no discriminación previstos en el artículo 1o. constitucional y, al principio de dignidad de la persona. Así, refiere que el objetivo del asunto es esclarecer si aquel miembro de la pareja paralela a una relación marital vigente, debe tener la protección legal y constitucional, o bien, es contraria al principio de protección a la familia y a la dignidad humana y, por ende, a ese sujeto adúltero se le debe dar un trato diferenciado y no similar al de un cónyuge o concubino, por existir una justificación constitucional a la luz del artículo 1o. constitucional. Tema sobre el que destaca no existe criterio jurisprudencial emitido por el Máximo Tribunal del País.



III.4. También destaca que el órgano colegiado del conocimiento señaló que la Sala citó la ejecutoria 2/2010 en la que se analizó la constitucionalidad que redefinió el concepto del matrimonio, en la cual se determinó que no sólo existe un tipo de familia para que proceda la protección a la familia, puesto que a las uniones de hecho también deben acceder, con lo cual, a decir del Colegiado se dio respuesta a la apelante y ulterior quejosa. Sin embargo, a juicio de la parte recurrente ese razonamiento es igualmente incorrecto, ya que tal ejecutoria tampoco tiene como materia la existencia de la justificación constitucional del trato desigual de las parejas adúlteras y el trato digno que se le debe a la cónyuge mediante la protección de la familia.

III.5. Ahora bien, destacada la procedencia de su recurso, la recurrente expresa en el primer agravio, que en la sentencia emitida por el Tribunal Colegiado indebidamente se calificó como infundado el concepto de violación relativo a la falta de análisis de los argumentos contenido en los agravios esgrimidos en apelación, pues a decir en la sentencia que ahora se impugna, dicha inconformidad sí fue desestimada de manera congruente y exhaustiva en la sentencia de apelación. Sin embargo, a juicio de la parte recurrente, tal determinación es incorrecta, pues contrario a lo expresado en la resolución combatida, no fue abordado completamente el agravio respectivo de la apelación en consonancia a lo manifestado en párrafos anteriores.

III.6. En el segundo agravio arguye que la resolución dictada por el Tribunal Colegiado del conocimiento le causa perjuicio, porque deja de realizar una interpretación adecuada de los artículos 1o. y 4o. constitucionales, pues refiere que sí existe una justificación constitucional para dar un trato distinto a María Esperanza Clementina y/o Esperanza Clementina y/o Ma. Esperanza Clementina de apellidos Herrera Hernández como pareja adúltera o extramarital de Octavio Tanda Perera, paralela a la relación marital una relación con convivencia de forma constante y estable fundada en la afectividad, generando vínculos de solidaridad y ayuda mutua entre el señor Octavio y su esposa María Isabel Calderón Galván; pues asegura que esa distinción guarda una finalidad de protección a la familia y a la dignidad humana de la cónyuge; interpretación contraria a la sostenida por las autoridades responsables, misma que se señaló como violatoria de los derechos humanos en la demanda de amparo directo.



III.7. Insiste en que no tiene derecho a reclamar alimentos de su pareja una persona que es parte de una relación de adulterio por existir a su vez en forma paralela en el otro miembro de la pareja un matrimonio vigente que tiene una relación con convivencia de forma constante y estable fundada en la afectividad, generando vínculos de solidaridad y ayuda mutua una entre cónyuges, pues los artículos 356 y 356-A del Código Civil para el Estado de Guanajuato, prevén el derecho a obtener alimentos de parte de los cónyuges y concubinos, sin incluir a los miembros de las relaciones de adulterio, ordinales que asegura guardan una distinción plenamente justificada en el derecho de protección a la familia y de la dignidad humana de la cónyuge afectada por dicho adulterio, distinción que es del todo constitucional por tener como finalidad la protección a la familia.

III.8. De igual manera, determinó que si en aras de tratar de proteger a la familia, se le conceden derechos como el de los alimentos a la pareja adúltera que es materia de la presente exposición, bajo el argumento de que también es familia y merece la titularidad de los derechos de protección a la familia en su vertiente de alimentos; lo único que se conseguiría es alentar que las personas busquen relaciones de pareja adúlteras para obtener el provecho de los derechos que tiene la pareja matrimonial o de concubinato, entre ellos los alimentos, en perjuicio del rompimiento del núcleo de esa familia surgida del matrimonio o concubinato. En concreto, se debe incentivar y privilegiar la unión como uno de los elementos esenciales de la familia, no la separación.

III.9. Por último, precisa que el honor y la dignidad humana también se ven transgredidos de admitirse que la pareja adúltera tenga similares derechos a los de la cónyuge o la concubina, pues al homologar dichas posiciones se está implícitamente autorizando conductas bigámicas e incluso poligámicas. En ese sentido, el miembro adúltero al que se le niega ese derecho a los alimentos y, por ende, se le limita su acceso a la protección a la familia, también es titular de los derechos que guardan esos principios constitucionales de igualdad y no discriminación y protección a la familia; pero, en este caso existen justificaciones constitucionales para negarle concretamente el derecho de alimentos, puesto que simplemente el derecho de protección a la familia de una persona que por decisión propia y con pleno conocimiento se inserta en una relación de pareja inadecuada que evidentemente afecta a terceras personas en sus intereses y



afectos, que decide pasar por encima del derecho de protección a la familia de esas terceras personas, de su seguridad jurídica y de honor y dignidad, no es mayor, ni siquiera igual al derecho de protección a la familia de la otra persona afectada que ha actuado dentro del marco de la legalidad y del respeto al prójimo y de la sociedad, guardando respeto a las reglas sociales y jurídicas para promover y privilegiar la adecuada convivencia social.

V. REQUISITOS INDISPENSABLES PARA LA PROCEDENCIA DEL RECURSO

21. 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.

22. Dicho medio de impugnación justifica su procedencia si se actualizan dos requisitos fundamentales, previstos en los artículos 107, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,⁷ y 81, fracción II, de la Ley de Amparo.⁸

23. El primero, consiste en que la sentencia de amparo combatida debe resolver sobre la constitucionalidad o convencionalidad de normas generales;

⁷ "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."

⁸ "Artículo 81. Procede el recurso de revisión: ...

"II. En amparo directo, en contra de las sentencias que resuelvan sobre la constitucionalidad de normas generales que establezcan la interpretación directa de un precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos u omitan decidir sobre tales cuestiones cuando hubiesen sido planteadas, siempre que a juicio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al asunto revista un **interés excepcional** en materia de constitucionalidad o de derechos humanos. La materia del recurso se limitará a la decisión de las cuestiones propiamente constitucionales, sin poder comprender otras."



establecer la interpretación directa de algún precepto constitucional o de los derechos humanos contenidos en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano es Parte u omitir un pronunciamiento sobre tales cuestiones cuando se hubieran planteado en la demanda.

24. El segundo, corresponde a un requisito subsidiario en tanto se analiza después de que se surtió el anterior, el cual consiste en que el asunto revista un interés excepcional en materia constitucional o de derechos humanos.

25. De modo que la procedencia del recurso de revisión en amparo directo está determinada por la concurrencia de dos condiciones necesarias y conjuntamente suficientes, a saber:

a) La existencia de un problema de constitucionalidad, entendido como un planteamiento sobre la constitucionalidad de una norma general, o bien, sobre la interpretación directa de una norma de la Constitución o de un derecho humano previsto en un tratado internacional;

b) La potencialidad de fijar un criterio que revista un interés excepcional en materia constitucional o de derechos humanos.

26. De acuerdo con los criterios de procedencia descritos se concluye que el recurso de revisión en amparo directo es extraordinario, por lo que es procedente únicamente cuando en la sentencia de amparo se hubiere resuelto sobre la inconstitucionalidad de una norma secundaria, se establezca la interpretación directa de un precepto de la Constitución Política del País, o bien, que habiendo planteado esas cuestiones en los conceptos de violación, el Tribunal Colegiado hubiera omitido su pronunciamiento; también cuando se reclame la inconstitucionalidad de una norma general aplicada por primera vez en la sentencia dictada por el Tribunal Colegiado de Circuito;⁹ lo cual conduce a estimar que

⁹ Apoya tal premisa el contenido de la jurisprudencia 2a./J. 13/2016 (10a.), sustentada por la Segunda Sala de este Máximo Tribunal, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 27, febrero de 2016, Tomo I, materia común, registro digital: 2010986, página 821, que versa: "REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO. ASPECTOS QUE DEBEN CONCURRIR PARA SU PROCEDENCIA CUANDO EN VÍA DE AGRAVIOS SE PLANTEA EL ANÁLISIS DE CONSTITUCIONALIDAD DE UNA NORMA GENERAL APLICADA POR PRIMERA VEZ, EN LA SENTENCIA DICTADA



subsiste el problema de constitucionalidad, mismo que, además, debe permitir la fijación de un criterio que revista un interés excepcional en materia constitucional o de derechos humanos.

27. Es importante destacar que el análisis definitivo de la procedencia del recurso es competencia, según sea el caso, del Pleno o las Salas de esta Suprema Corte; por ende, el que el presidente, del Pleno o de la Sala respectiva, lo admita a trámite, no implica la procedencia definitiva del medio de impugnación.¹⁰

POR EL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis 2a. XCI/2014 (10a.) (*), sostuvo la posibilidad de plantear en el recurso de revisión la inconstitucionalidad de una norma general aplicada por primera vez en la sentencia dictada por el Tribunal Colegiado de Circuito. Así, cuando esto suceda, es necesario hacer un análisis integral del asunto, en el que se verifique lo siguiente: 1. De las consideraciones de la resolución emitida por el órgano colegiado se constate que se actualiza el acto concreto de aplicación de la norma general cuya regularidad constitucional se impugna en la revisión; 2. Que ello trascienda al sentido de la decisión adoptada; 3. Verificar en la secuela procesal del asunto, que se trate del primer acto de aplicación de la norma en perjuicio del recurrente, ya que de lo contrario tuvo la obligación de reclamarla desde la demanda de amparo, con lo cual se cierra la posibilidad de que se utilice ese recurso como una segunda oportunidad para combatir la ley, lo que no es jurídicamente posible en términos de la jurisprudencia 2a./J. 66/2015 (10a.) (**); y, 4. Se estudien en sus méritos los agravios, para lo cual, debe tenerse presente que, acorde con la manera en que deben impugnarse las leyes en el juicio de control constitucional, el accionante debe presentar argumentos mínimos, esto es, evidenciar, cuando menos, la causa de pedir; por ende, resultan inoperantes o ineficaces los contruidos a partir de premisas generales y abstractas, o cuando se hacen depender de situaciones particulares o hipotéticas."

¹⁰ En este punto, resulta aplicable la jurisprudencia 1a./J. 101/2010 de esta Primera Sala, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIII, enero de 2011, página 71, cuyos rubro y texto son: "AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN. REQUISITOS DE PROCEDENCIA QUE DEBEN SER REVISADOS POR EL PRESIDENTE DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O DE SUS SALAS. Conforme al artículo 90 de la Ley de Amparo, corresponde al Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación calificar la procedencia del recurso de revisión, admitiéndolo o desechándolo. Por su parte, los artículos 107, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 83, fracción V y 93 de la Ley de Amparo; 10, fracción III, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y el Acuerdo Número 5/1999, de veintiuno de junio de mil novecientos noventa y nueve, del Pleno de este alto tribunal, disponen que los requisitos de procedencia que deben calificar al presidente de la Suprema Corte o los de sus Salas son aquellos que pueden ser advertidos de una inmediata apreciación, como son: I. La oportunidad del recurso; II. La existencia de un planteamiento de inconstitucionalidad de una ley o interpretación directa de un precepto de la Constitución Federal (ya sea que se haya planteado en la demanda de amparo directo o que en la sentencia a revisar se hubiera omitido su estudio o se hubiera realizado de manera oficiosa por el Tribunal Colegiado de circuito); y, III. La falta de legitimación procesal del promovente del recurso de revisión intentado. Lo anterior, en virtud de que tales aspectos son susceptibles de apreciarse inmediatamente, en tanto que aspectos como la calificación de los agravios



VI. ANÁLISIS DE LOS REQUISITOS DE PROCEDENCIA EN EL CASO CONCRETO

28. Esta Suprema Corte considera que el asunto no reúne los requisitos necesarios de procedencia y, por lo tanto, no amerita un estudio de fondo. Esta conclusión se sustenta en las siguientes razones:

29. En el caso a estudio, **el primero de los requisitos para su procedencia se encuentra satisfecho**, pues la parte quejosa, aquí recurrente, en sus agravios se duele de que el Tribunal Colegiado no dio respuesta a su concepto de violación en el sentido de que debía llevarse a cabo una interpretación directa de los artículos 1o. y 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de que en sus términos se determinara si una persona que tiene una relación de hecho con una diversa que se encuentra casada y que a la vez hace vida marital, tiene derecho o no a recibir alimentos, esto es, a ser tratada en igualdad de circunstancias que aquella que se encuentra unida en matrimonio y cumple con los fines del mismo, tales como convivencia, afectividad, solidaridad y ayuda mutua; o bien, si llevar a cabo una distinción se encuentra justificada constitucionalmente, en aras de respetar el derecho de protección a la familia.

30. Sin embargo, **no se satisface el requisito consistente en que el problema de constitucionalidad entrañe la fijación de un criterio que revista un interés excepcional en materia constitucional o de derechos humanos**, en virtud de que ante las circunstancias fácticas del asunto, se arriba a la conclusión de que ningún beneficio podría aportar a la parte recurrente, el hecho de que esta Primera Sala lleve a cabo una interpretación directa de los alcances de los derechos de igualdad en tratándose de alimentos, respecto de parejas de hecho en el que uno de los miembros se encuentra casado y cumple también con los fines del matrimonio; ello, frente al derecho de protección a la familia, previstos en los artículos 1o. y 4o. constitucionales, respectivamente. Esto es, la circunstancia de que se dilucidara si atento al derecho de protección a la familia, debe negarse legitimación a la pareja de hecho de uno de los cónyuges, para solicitar la inofi-

propuestos y el cumplimiento de los requisitos de importancia y trascendencia requieren forzosamente un estudio profundo del planteamiento realizado, por lo que en tal supuesto corresponde al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o a las Salas respectivas, la realización del tal estudio."



ciosidad de un testamento a efecto de que le sean otorgados alimentos, cuando el *de cuius* mantenía relaciones paralelas y simultáneas con la ahora viuda y con diversa persona que demanda tal inoficiosidad, no otorgaría un beneficio a la hoy inconforme, que se pueda ver reflejado en el sentido del fallo reclamado.

31. Lo anterior es así, porque de los autos del juicio de origen se advierte que en la sentencia de primer grado el Juez declaró improcedente la acción de testamento inoficioso intentada por María Esperanza Clementina y/o Esperanza Clementina y/o Ma. Esperanza Clementina de apellidos Herrera Hernández, por propio derecho, en contra de la quejosa, aquí recurrente sucesión testamentaria a bienes de Octavio Tanda Perera, a través de su albacea Isabel Virginia Tanda Calderón.

32. Ello, al estimar que si bien la actora demostró tener legitimación para instar su demanda, por haber acreditado que mantenía una relación de hecho con el *de cuius*, lo cierto era que en términos del artículo 2626 del Código Civil para el Estado de Guanajuato,¹¹ el autor de la sucesión no tenía la obligación de proporcionar alimentos a la actora, pues se demostró que la misma cuenta con bienes e ingresos propios para solventar sus necesidades.

33. Resolución de primera instancia que si bien apelaron ambas partes, fue confirmada. Además, en contra de la sentencia de segundo grado la hoy recurrente promovió juicio de amparo directo; sin embargo, éste le fue negado en la sentencia aquí recurrida.

34. Ahora bien, la inconforme insiste, como lo hizo ante la alzada y el Tribunal Colegiado, en que se afecta el derecho de protección a la familia, al considerar que la actora cuenta con legitimación para demandar a la sucesión que representa, y asegura que por ello debe emitirse un pronunciamiento con relación a si se puede dar el mismo trato al vínculo matrimonial habido entre Ma. Isabel Calderón Galván y el *de cuius* Octavio Tanda Perera, que a la unión sostenida por éste con la actora, a pesar de que la relación con esta última daba considerarse

¹¹ "Artículo 2626. No hay obligación de dar alimentos a las personas que tengan bienes; pero si teniéndolos, su producto no iguala a la pensión que debería corresponderles, la obligación se reducirá a lo que falte para completarla. Esta obligación no subsiste si se demuestra que el acreedor alimenticio no hace producir sus bienes por actos u omisiones contrarios a tal finalidad."



"adúltera", pues a su parecer con independencia de que se señalara que dicha relación tenía como objeto la afectividad, solidaridad y ayuda mutua, lo cierto es que ante la existencia del matrimonio que también se conservaba bajo dichos fines, debía prevalecer el derecho de la esposa, haciéndose una distinción válida que no vulneraba el derecho de igualdad previsto en el artículo 1o. de la Constitución Federal, ello, en respeto al derecho de protección a la familia, establecido en el artículo 4o. de la Constitución Política del País.

35. Sin embargo, esta Primera Sala advierte que al existir una sentencia absolutoria firme en la que se estableció que, si bien procedía la acción, lo cierto era que la actora no tenía necesidad de recibir alimentos porque cuenta con bienes propios; entonces, a ningún efecto práctico conllevaría resolver sobre la interpretación constitucional propuesta. Lo anterior, porque aun cuando se determinara que debe llevarse a cabo una distinción en el derecho alimentario cuando exista un matrimonio cuyos fines subsisten y uno de sus miembros, a la vez sostiene una relación de hecho con persona distinta, que posteriormente solicita alimentos; lo cierto es que no se advierte que ello cause algún beneficio a la sucesión recurrente, que resultó absuelta.

36. En efecto, se advierte que en todo caso los argumentos de la parte recurrente pretenden defender el honor y dignidad de la viuda, persona que es ajena a la litis de primera instancia, pues aun cuando sea heredera en la sucesión demandada, sus derechos aludidos no formaron parte de la litis. Ahora bien, la inconforme aduce que se debe emitir un pronunciamiento por parte de este Máximo Tribunal en aras del respeto de protección a la familia; sin embargo, ante la absolución multicitada, resulta improcedente concluir en la existencia de una afectación a la familia del *de cujus*.

37. Lo anterior es así, porque dicha absolución no puede ser modificada, en virtud de que la actora omitió promover amparo directo en contra de la sentencia de segunda instancia que confirmó la diversa de primera y, por ende, se trata de una determinación firme que no puede ser modificada; de ahí que, la recurrente no obtendría un mayor beneficio con el análisis de fondo del presente asunto, pues se encuentra absuelta de las prestaciones reclamadas.

38. Por ello, al ser irrelevante para la resolución del caso, la distinción que se sugiere, esto es, la interpretación constitucional propuesta, en virtud de encontrarse absuelta la parte recurrente; lo procedente es desechar el recurso que



a este toca se refiere porque no se surte el requisito de interés excepcional, pues para ello, la Suprema Corte de Justicia de la Nación debe cerciorarse de que su pronunciamiento no constituya una sola reflexión académica o teórica, sino que, atendiendo a la naturaleza de la revisión como un recurso, pueda impactar en la forma en que deba resolverse el asunto que le da origen, es decir, que sea susceptible de tutelar las pretensiones de la parte recurrente.

39. Sirve de apoyo a lo anterior, por identidad jurídica, la tesis 1a. CCLXXXII/2016 (10a.), sustentada por esta Primera Sala, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, materia común, Libro 37, diciembre de 2016, Tomo I, registro digital: 2013218, página 380, que versa:

"REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO. DIMENSIONES QUE DEBE ATENDER EL ESTUDIO DE IMPORTANCIA Y TRASCENDENCIA PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DE ESE RECURSO. Conforme a los artículos 107, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 81, fracción II, de la Ley de Amparo, el recurso de revisión procede en los juicios de amparo directo cuando subsista la necesidad de estudiar la cuestión de constitucionalidad, siempre que ésta resulte de importancia y trascendencia. Al respecto, la 'importancia y trascendencia' debe tenerse por satisfecha en dos dimensiones: una según la función tutelar del recurso de revisión; y otra, por la función que tiene este recurso como fuente de estándares constitucionales. Ahora bien, debido a su función tutelar, la importancia y trascendencia del recurso depende de que los agravios resulten atendibles, conforme a un análisis preliminar. En efecto, si bien es cierto que el objeto del recurso referido versa únicamente sobre cuestiones o temas propiamente constitucionales, también lo es que su interposición está precedida por una secuela procesal que presume la existencia de un problema fáctico cuya solución parece depender de lo que se resuelva sobre otro problema de naturaleza normativa de nivel constitucional. De esta forma, **la Suprema Corte de Justicia de la Nación debe cerciorarse de que su pronunciamiento no constituya una sola reflexión académica o teórica, sino que, atendiendo a la naturaleza de la revisión como un recurso, pueda impactar la forma en la cual debe resolverse el caso que le da origen, es decir, que pueda tutelar las pretensiones de la recurrente.** Así, el análisis preliminar sobre la posibilidad de atender los agravios implica, entre otras cosas, que: i) si se combate una norma general, ésta haya sido aplicada y trascendido al sentido del fallo; y, ii) los agravios no resulten inoperantes, ya sea por existir preclusión



del derecho a formular el planteamiento de constitucionalidad; porque no se haya combatido la declaratoria de inoperancia en torno a éste o se trate de un argumento novedoso. Por otra parte, según su función como fuente de estándares constitucionales, la importancia y trascendencia del recurso de revisión se analiza bajo una óptica de lo que representa el pronunciamiento desarrollado para el orden jurídico y la sociedad, de modo que dicho estudio no está supe- ditado a la relevancia que el caso pueda tener para la recurrente en lo individual. Asimismo, frente a otros mecanismos de control constitucional típicos de un modelo concentrado –la acción de inconstitucionalidad, la controversia consti- tucional y el procedimiento de declaratoria general de inconstitucionalidad– y a la particularidad del amparo indirecto contra normas generales cuyo objeto central es un planteamiento de inconstitucionalidad, el recurso de revisión en los juicios de amparo directo permite al máximo tribunal pronunciarse de forma terminal respecto de la validez de normas generales y de los estándares derivados de preceptos constitucionales, sentando con ello un parámetro o guía que deben seguir todos los órganos encargados de la impartición de justicia en México. Es por ello que, como se estableció en el Acuerdo General Plenario Número 9/2015, (1) el cumplimiento de este requisito depende de la actualización de una de las siguientes dos hipótesis: 1) que un eventual pronunciamiento de fondo fije un criterio novedoso o relevante para el orden jurídico nacional; o que contribuya a la integración de jurisprudencia; y, 2) que el pronunciamiento contenido en la sentencia recurrida y cuyo estudio se plantea, pudiera implicar el desconocimiento u omisión de un criterio –que no necesariamente debe estar fijado en jurisper- dencia firme– sostenido por el alto tribunal. De lo anterior se advierte que no existen temas que intrínseca y necesariamente se consideren de importancia y trascendencia para efectos de la procedencia del recurso de revisión en amparo directo, según su función como fuente de estándares constitucionales, sino que dependen de la actualización de las hipótesis previamente descritas; esto, sin desconocer que lo resuelto en un caso específico puede llegar a tener un impacto central en la vida de los recurrentes, o que el tema en algún momento haya sido considerado de importancia y trascendencia por la Suprema Corte, pero que ya no goce de esta característica (por ejemplo, por ya existir precedentes o jurisprudencia sobre el asunto)."

40. No es obstáculo para el desechamiento, la circunstancia de que, por auto de cuatro de julio de dos mil veintidós, el presidente de este Alto Tribunal haya admitido el recurso de revisión en que se actúa, ya que dicho proveído



no es definitivo, ni causa estado pues deriva de un examen preliminar; por consiguiente, si con posterioridad se advierte que el recurso de revisión es improcedente, éste debe desecharse.

VII. DECISIÓN

41. En conclusión, al existir una sentencia absolutoria a favor de la parte recurrente y, por tanto, resultar evidente que la resolución del tema constitucional planteado constituiría únicamente una reflexión académica o teórica que no trasciende en el sentido del fallo reclamado, no se surte el requisito de interés excepcional necesario para la procedencia del recurso de revisión, motivo por el que debe desecharse.

Por todo lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Se desecha el recurso de revisión a que este toca se refiere.

SEGUNDO.—Queda firme la sentencia recurrida.

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

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos de las señoras y señores Ministros: Norma Lucía Piña Hernández, Juan Luis González Alcántara Carrancá, Jorge Mario Pardo Rebolledo (ponente), Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y, presidenta Ana Margarita Ríos Farjat.

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



Nota: La tesis aislada II.2o.C.101 C citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo VIII, agosto de 1998, página 819, con número de registro digital: 195849.

Las tesis de jurisprudencia 2a./J. 13/2016 (10a.) y aislada 1a. CCLXXXII/2016 (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 19 de febrero de 2016 a las 10:15 horas y 2 de diciembre de 2016 a las 10:14 horas, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 3 de febrero de 2023 a las 10:05 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 4 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 223 de la Ley de Amparo, se consideran de aplicación obligatoria a partir del día hábil siguiente, 7 de febrero de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN POR FALTA DE INTERÉS EXCEPCIONAL. SE ACTUALIZA CUANDO EL ANÁLISIS DE LA INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL NO PUEDE TRASCENDER AL RESULTADO DEL FALLO EN BENEFICIO DEL RECURRENTE.

Hechos: En un juicio ordinario civil sobre inoficiosidad de testamento, interpuesto en contra de la sucesión testamentaria recurrente, en primera instancia se declaró procedente la vía pero inacreditada la acción, por lo que la demandada resultó absuelta; ello, bajo la consideración de que si bien es cierto que la actora estaba legitimada para solicitar alimentos al haber demostrado que mantuvo una relación de hecho con el autor de la sucesión, quien se encontraba casado y a la vez hacía vida marital con su esposa, también lo es que contaba con bienes e ingresos suficientes para solventar el pago de los alimentos pretendidos. Ambas partes apelaron y el tribunal de alzada confirmó la sentencia primigenia. En contra de esa determinación, la sucesión demandada promovió juicio de amparo directo, el cual le fue negado. Resolución que impugnó a través del recurso de revisión, en el que propuso analizar el alcance del derecho a la igualdad y no discriminación cuando de alimentos se trata, respecto de la persona que tiene una relación de hecho y de la diversa que se encuentra casada y hace vida marital, ambas con el consorte de esta última, de forma paralela o simultánea; ello, frente al derecho de protección a la familia, como justificación para hacer una diferenciación entre los derechos derivados de la relación marital y la diversa extramarital, no con motivo del estado civil, sino de la justificada protección al núcleo familiar.



Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que el amparo directo en revisión es improcedente por falta de interés excepcional, cuando el análisis de la interpretación constitucional no puede trascender al resultado del fallo en beneficio del recurrente.

Justificación: Lo anterior es así, porque si bien se cumple con el primero de los requisitos, cuando la recurrente se duele de que el Tribunal Colegiado de Circuito no dio respuesta a su concepto de violación en el sentido de que debía llevarse a cabo una interpretación directa de los artículos 1o. y 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de que en sus términos se determinara si una persona que tiene una relación de hecho con una diversa que se encuentra casada y que a la vez hace vida marital, tiene derecho o no a recibir alimentos, esto es, a ser tratada en igualdad de circunstancias que aquella que se encuentra unida en matrimonio y cumple con los fines del mismo, tales como convivencia, afectividad, solidaridad y ayuda mutua; o bien, si se debe llevar a cabo una distinción que encuentre justificación en la protección al derecho de familia, lo cierto es que no se satisface el diverso requisito de procedencia, relativo a que al asunto le revista un interés excepcional, pues ante las circunstancias fácticas del asunto, se concluye que ningún beneficio podría aportar a la parte recurrente la interpretación propuesta, ya que fue parte demandada en un juicio sobre inoficiosidad de testamento en el que resultó absuelta, pues se determinó que atento a lo previsto en el artículo 2626 del Código Civil para el Estado de Guanajuato, el autor de la sucesión no tenía la obligación de proporcionar alimentos a la actora, porque ésta cuenta con bienes e ingresos propios para solventar sus necesidades; determinación que confirmó la alzada y se encuentra firme en virtud de que la actora no la controvertió a través de amparo directo; circunstancias por las que se estima que a ningún efecto práctico conduciría resolver sobre la interpretación constitucional propuesta, si la demandada recurrente se encuentra absuelta de las prestaciones que le fueron reclamadas. En ese sentido, el artículo 81, fracción II, de la Ley de Amparo, establece que el recurso de revisión procede en amparo directo contra sentencias que resuelvan la constitucionalidad de normas generales, que establezcan la interpretación directa de un precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos u omitan decidir sobre tales cuestiones cuando hubieren sido planteadas,



siempre que a juicio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el asunto revista un interés excepcional en materia constitucional o de derechos humanos. Esta Primera Sala considera que dicho interés se encuentra satisfecho cuando se cumplen sus dos funciones, tanto la tutelar del recurso, esto es, cuando la decisión trasciende al resultado del fallo en beneficio del recurrente, como la diversa relativa a ser fuente de estándares constitucionales, la cual se actualiza si la resolución del asunto da lugar a un pronunciamiento novedoso o de relevancia para el orden jurídico nacional, y también cuando lo decidido en la sentencia recurrida implique el desconocimiento de un criterio sometido por el Alto Tribunal, relacionado con alguna cuestión propiamente constitucional, por haberse resuelto en contra de dicho criterio o se hubiere omitido su aplicación. En ese sentido, serán procedentes únicamente aquellos recursos que reúnan ambas características. En el caso particular se considera inacreditado el requisito de interés excepcional porque la parte demandada, ahora recurrente, fue absuelta, determinación que se encuentra firme, ya que fue avalada por la alzada y no controvertida por la actora en amparo directo; de ahí que el análisis de constitucionalidad propuesto únicamente se convertiría en una reflexión académica o teórica que no impactaría en el resultado del fallo, pues la parte recurrente no podría obtener un mayor beneficio que la absolución ya otorgada; motivos por los que el asunto resulta improcedente.

1a./J. 16/2023 (11a.)

Amparo directo en revisión 3333/2022. Sucesión testamentaria a bienes de Octavio Tanda Perera. 26 de octubre de 2022. Cinco votos de las Ministras Norma Lucía Piña Hernández y Ana Margarita Ríos Farjat, y los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretaria: Claudia Lissette Montaña Mendoza.

Tesis de jurisprudencia 16/2023 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de veinticinco de enero de dos mil veintitrés.

Esta tesis se publicó el viernes 3 de febrero de 2023 a las 10:05 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del día hábil siguiente, 7 de febrero de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



TRÁFICO DE PERSONAS INDOCUMENTADAS. EL ARTÍCULO 159, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE MIGRACIÓN, QUE PREVÉ DICHO DELITO, NO VULNERA EL DERECHO A LA IGUALDAD, QUE CONSAGRA EL ARTÍCULO 1o. DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL.

TRÁFICO DE PERSONAS INDOCUMENTADAS. EL ARTÍCULO 159, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE MIGRACIÓN, QUE PREVÉ LAS PENAS PARA ESTE DELITO, NO VULNERA EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD CONSAGRADO EN EL ARTÍCULO 22 DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL.

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 418/2022. 1 DE JUNIO DE 2022. CINCO VOTOS DE LAS MINISTRAS NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ, QUIEN ESTÁ CON EL SENTIDO, PERO SE APARTA DE ALGUNOS PÁRRAFOS, Y ANA MARGARITA RÍOS FARJAT, QUIEN ESTÁ CON EL SENTIDO, PERO SE APARTA DE ALGUNOS PÁRRAFOS, Y LOS MINISTROS JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ, QUIÉN FORMULÓ VOTO CONCURRENTE, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO Y ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. PONENTE: MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO. SECRETARIA: ALEXANDRA VALOIS SALAZAR.

ÍNDICE TEMÁTICO

Hechos: El recurrente fue declarado penalmente responsable de cometer el **DELITO DE TRANSPORTE ILÍCITO DE PERSONAS EXTRANJERAS AGRAVADO**, previsto en el artículo 159, fracción III, agravado, en términos de lo señalado en el diverso 160, fracción II, 8, 9, primer párrafo, y 13, fracción II, del Código Penal Federal, por lo que se le impuso la pena de doce años de prisión y multa de siete mil quinientas Unidades de Medida y Actualización, entre otras sanciones, dicha determinación fue confirmada en segunda instancia.

La resolución anterior fue combatida mediante juicio de amparo directo en el que se reclamó, entre otras cosas, la inconstitucionalidad del artículo 159, fracción III, de la Ley de Migración por considerar que dicho precepto vulnera los derechos de igualdad, seguridad jurídica, legalidad y proporcionalidad de la pena contenidos en los artículos 1o., 14, 16 y 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con los numerales 8, 9, 24 y 25 de la



Convención Americana sobre Derechos Humanos. El Tribunal Colegiado que conoció del asunto, negó el amparo al sostener la constitucionalidad del artículo impugnado.

Aun inconforme, el quejoso interpuso el recurso de revisión en el que se actúa, pues combate las consideraciones de la sentencia de amparo en materia de constitucionalidad, por lo que subsiste un tema que es competencia de esta Primera Sala.

	Apartado	Criterio y decisión	Página
I.	ANTECEDENTES Y TRÁMITE		1
II.	COMPETENCIA	La Primera Sala es competente para conocer del asunto.	4
III.	OPORTUNIDAD	El recurso se interpuso oportunamente.	4
IV.	LEGITIMACIÓN	El recurso fue interpuesto por parte legitimada.	5
V.	CUESTIONES NECESARIAS PARA RESOLVER EL ASUNTO		5
VI.	ESTUDIO DE PROCEDENCIA	El recurso es procedente al subsistir una cuestión propiamente constitucional y entraña un interés excepcional.	15
VII.	ESTUDIO DE FONDO	¿El artículo 159, fracción III, de la Ley de Migración transgrede los principios de igualdad y proporcionalidad de la pena, contenidos en los artículos 1o. y 22 de la Constitución Federal? La respuesta es en sentido negativo.	18
VIII.	DECISIÓN	En la materia de la revisión se confirma la sentencia recurrida; la Justicia de la Unión ampara y protege al quejoso.	53

Ciudad de México. Acuerdo de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al día **primero de junio de dos mil veintidós**, emite la siguiente:



SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve el amparo directo en revisión 418/2022, promovido por *****¹, en contra de la sentencia dictada en sesión ordinaria virtual de veinticinco de noviembre de dos mil veintiuno por el Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Noveno Circuito, en el **amparo directo** *****.

El problema que la Primera Sala debe resolver consiste en determinar si la conclusión del Tribunal Colegiado en cuanto a que la fracción III del artículo 159 de la Ley de Migración no viola los derechos fundamentales de igualdad y proporcionalidad de la pena, es correcta.

RESULTANDOS:

I. Antecedentes

1. Para una mejor comprensión del asunto, es necesario traer a colación algunos de los hechos que preceden a esta secuela procesal:

2. PRIMERO.—**Hechos:** El veintidós de marzo de dos mil dieciocho, aproximadamente a las veintitrés horas con cuarenta y cinco minutos, sobre el Boulevard Santa Catarina, a la altura de la ex caseta Actopan-Pachuca, en Pachuca de Soto, Hidalgo, ***** transportó a veintiséis personas extranjeras de nacionalidad guatemalteca (quince mayores de edad, así como a once niños y adolescentes) a bordo del vehículo de pasajeros marca ***** , tipo ***** , línea ***** , con placas de circulación ***** del Estado de México, número de identificación vehicular ***** , de origen extranjero y modelo ***** , al venir del Estado de Tlaxcala con destino a Ixmiquilpan, Hidalgo, evadiendo para ello revisiones migratorias, con la finalidad de obtener un lucro indirecto, dado que por transportar a dichos extranjeros se le iba a pagar cierta cantidad de dinero.

3. **Causa penal** ***** . Por lo anterior, mediante sentencia de fecha veintisiete de octubre de dos mil dieciocho, la Jueza de Distrito Especializada en el Sistema

¹ Escrito presentado por conducto de su autorizado *****.



Penal Acusatorio del Centro de Justicia Penal Federal en el Estado de Hidalgo, quien actuó en funciones de tribunal de enjuiciamiento, dictó sentencia en el sentido de declarar penalmente responsable a ***** de cometer el **delito de transporte ilícito de personas extranjeras agravado**, previsto en el artículo 159, fracción III, agravado, en términos de lo señalado en los diversos 160, fracción II, 8, 9, primer párrafo, y 13, fracción II, del Código Penal Federal, por lo que se le impuso la pena de doce años de prisión, multa de siete mil quinientas unidades de medida y actualización, entre otras sanciones.²

4. **Apelación** *****. Inconforme con lo anterior, el quejoso interpuso recurso de apelación, del cual conoció el Tribunal Unitario del Vigésimo Noveno Circuito, quien en sesión de veintiuno de diciembre de dos mil veinte dictó sentencia en el toca penal ***** , en la cual, confirmó la resolución condenatoria de primer grado.

5. SEGUNDO.—**Juicio de amparo directo** *****. Mediante escrito presentado el dos de marzo de dos mil veintiuno, ***** , por propio derecho, promovió demanda de amparo directo en contra de la sentencia de apelación.

6. Del asunto conoció el Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Noveno Circuito, quien en sesión de veinticinco de noviembre de dos mil veintiuno dictó sentencia en el sentido de **conceder el amparo y protección** al quejoso para efectos de que la autoridad responsable deje insubsistente la sentencia reclamada y emita otra en la que, reitere lo que no fue materia de la concesión y establezca la congruencia entre el considerando 6.4.1. (que coincide con lo señalado en la sentencia emitida en forma oral) y el resolutivo segundo de la sentencia emitida de manera escrita, en lo relativo a la pena de prisión de doce años que se impuso al quejoso.

7. TERCERO.—**Recurso de revisión 418/2022**. Inconforme con la determinación anterior, por escrito recibido el treinta y uno de enero de dos mil veintidós

² La sentencia fue entregada por escrito a las partes en audiencia de lectura y explicación de sentencia el veintiocho de octubre de dos mil veinte.



en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, el Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Noveno Circuito remitió el escrito firmado por Carmen David Solís Hernández, en su carácter de defensor particular del quejoso, por medio del cual el ahora recurrente interpuso recurso de revisión en el cual reclamó la sentencia de veinticinco de noviembre de dos mil veintiuno, dictada en los autos del juicio de amparo directo *****.

8. CUARTO.—**Trámite ante esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.** Mediante proveído de tres de febrero de dos mil veintidós, el presidente de este Alto Tribunal, ordenó su registro como amparo directo en revisión **418/2022**, admitió a trámite el medio de impugnación y lo turnó a la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo para la elaboración del proyecto correspondiente; lo anterior, al sostener que del análisis de las constancias que obran en autos se advertía que el quejoso desde la demanda de amparo planteó la inconstitucionalidad e inconveniencia del artículo 159, fracción III, de la Ley de Migración, por lo que en el caso se actualizaban los supuestos para su procedencia.

9. QUINTO.—**Avocamiento.** Mediante acuerdo de veintisiete de abril de dos mil veintidós, la Ministra presidenta de esta Primera Sala ordenó el avocamiento del conocimiento del asunto y ordenó el envío de los autos a la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo para la elaboración del proyecto de resolución.

CONSIDERANDOS:

II. COMPETENCIA

10. 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 en 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 IV, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como en los puntos primero y tercero del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de mayo de dos mil trece, toda vez que el recurso se interpuso contra una sentencia emitida por un Tribunal Colegiado en amparo directo, cuya resolución no requiere la intervención del Tribunal Pleno.



III. OPORTUNIDAD

11. Tal como se advierte de la lectura de las constancias, la sentencia del Tribunal Colegiado le fue notificada a la parte recurrente, por medio de lista, el **jueves nueve de diciembre de dos mil veintiuno**, por lo que dicha notificación surtió efectos el día hábil siguiente, es decir, el **viernes diez del citado mes y año**.

12. Por tanto, el plazo establecido por el artículo 86 de la Ley de Amparo para la interposición del recurso de revisión transcurrió del **lunes trece de diciembre de dos mil veintiuno al martes once de enero de dos mil veintidós**, descontándose de dicho plazo los días uno, dos, ocho y nueve de enero de dos mil veintidós, por ser sábados y domingos, así como del dieciséis de diciembre de dos mil veintiuno al treinta y uno del mismo mes y año, por corresponder al segundo periodo vacacional, de conformidad con el artículo 19 de la Ley de Amparo.

13. Por tanto, si de autos se advierte que la parte recurrente interpuso el presente recurso de revisión ante la Oficina de Correspondencia Común de Tribunales Colegiados del Vigésimo Noveno Circuito el martes **once de enero de dos mil veintidós**, se concluye que el recurso se interpuso de forma oportuna.

IV. LEGITIMACIÓN

14. Esta Suprema Corte considera que ***** en su carácter de defensor particular y autorizado del quejoso, cuenta con la legitimación necesaria para interponer el recurso de revisión, pues está probado que dicho carácter se les reconoció en el juicio de amparo directo *****.³

V. CUESTIONES NECESARIAS PARA RESOLVER EL ASUNTO

15. Para delimitar la problemática jurídica del presente asunto, es necesario sintetizar los argumentos de la demanda de amparo, las consideraciones de la

³ Dicho carácter le fue reconocido mediante acuerdo de trece de abril de dos mil veintiuno, dictado por el Magistrado presidente del Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Noveno Circuito, en los autos del juicio de amparo directo ***** , foja 48.



sentencia recurrida, los agravios expuestos por el recurrente, así como la resolución del Tribunal Colegiado que previno en el conocimiento del presente recurso de revisión.

16. Conceptos de violación: El quejoso en su demanda de amparo argumentó, en esencia, lo siguiente:

- I. En primer lugar, el quejoso planteó diversas violaciones procesales en las que sostiene, por un lado, que de una interpretación sistemática del artículo 476 del Código Nacional de Procedimientos Penales, en relación con las reglas que rigen el sistema acusatorio y oral, la sentencia de segunda instancia debe explicarse en audiencia oral; por lo cual, solicita se reponga el procedimiento a efecto de que la sentencia que se emita en apelación sea generada en audiencia oral y explicada por quien la emite.

- Por otro lado, sostiene que en términos del artículo 398 del Código Nacional de Procedimientos Penales, la facultad de plantear una reclasificación respecto al delito invocado en su escrito de acusación, corresponde únicamente al agente del Ministerio Público; sin embargo el juzgador de oficio planteó una reclasificación jurídica en torno al grado de participación del acusado, pues mientras que en el escrito de acusación se precisó la calidad de autor material obteniendo un lucro directo, en la sentencia de primera instancia y confirmada por el Magistrado responsable, se sostuvo que el acusado tuvo un condominio funcional del hecho, pues lo realizó en acuerdo con otras personas, por tanto, resulta ser coautor obteniendo un lucro indirecto, lo cual implica una reclasificación de la conducta, por tanto, debía emitirse sentencia absolutoria, ya que la legitimación para referir la aludida reclasificación corresponde al órgano acusador y no al órgano jurisdiccional, pues suple deficiencias de la fiscalía.

- II. Asimismo, el quejoso impugnó la inconstitucionalidad e inconveniencia del artículo 159, fracción III, de la Ley de Migración, al sostener que dicho precepto vulnera los derechos de igualdad, seguridad jurídica, legalidad y proporcionalidad de la pena contenidos en los artículos 1o., 14, 16 y 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con los numerales 8, 9, 24 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.



• **Proporcionalidad.** Sostiene que existe una inadecuada proporción de la pena, circunstancia que genera perjuicio al gobernado y lo torna ilegal con fundamento en el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que a su juicio la proporcionalidad de la pena debe contener:

- La adecuación entre la gravedad de la pena y la gravedad del delito.

- Proporcionalidad en abstracto de la pena que se determina a partir de factores como la importancia del bien jurídico protegido, la gravedad del ataque a ese bien y el ámbito de responsabilidad subjetiva.

- Proporcionalidad en concreto de la pena a partir de aspectos como la lesión o puesta en peligro del bien, la intervención del agente para causar la lesión o crear el riesgo, así como otros factores sociales o individuales que sirvan para establecer la menor exigibilidad de la conducta.

• Refirió que para imponer una restricción deben tomarse en cuenta diversos aspectos, un primer elemento esencialmente formal es que la restricción debe establecerse en una ley, lo que se conoce como principio de legalidad, además las restricciones a derechos humanos deben ser explícitas. El segundo elemento es la exigencia de justificación de la actividad estatal, es decir, la legitimidad del objeto de la restricción es relevante que el objetivo de la restricción general sea explícito en el texto legislativo donde se establece, de lo contrario, no se puede saber cuál es oficialmente el objetivo de la restricción, tampoco se puede hacer un análisis sobre la necesidad y adecuación de la restricción y no se puede determinar si la restricción es proporcional al objetivo buscado.

• En ese sentido, si en una restricción general no señala el objetivo perseguido en la propia ley es ilegítima, las causas de legitimidad del objeto de la restricción son: seguridad nacional, seguridad pública, orden público, protección de la salud, moral pública, derechos o libertades de otros.

• Señaló, que el objetivo no sólo será legítimo, además debe ser necesario para la sociedad, la idea de necesidad que se establece en esta condición requiere algo más que su utilidad, razonabilidad o deseabilidad, supone una necesidad imperiosa que justifique dicha interferencia. Los límites o restricciones deberán



estar en consonancia con los objetivos legítimos perseguidos y ser estrictamente necesarios para promover el bienestar general en una sociedad democrática.

- Manifestó que el cuarto elemento es la existencia de razonabilidad medios-fines que también se conoce como adecuación o idoneidad, en todos los casos se entiende como la existencia de una relación de causalidad claro entre la restricción como un medio para arribar al objetivo legítimo que se busca. Estos elementos se identifican a partir de 4 categorías: adecuada, idónea, apta, susceptible de analizar el fin perseguido, necesidad.

- Como quinto elemento refirió que es la necesidad de la restricción para arribar al objetivo legítimo. El Estado debe demostrar que no se puede analizar el objetivo de la restricción con otros medios distintos a los empleados; no basta que la restricción sea útil para la obtención de los objetivos, sino que debe ser necesaria para su realización, lo que significa que el fin buscado por el legislador no se pueda alcanzar razonablemente por otros medios.

- Finalmente, destacó que el sexto elemento es que la restricción sea proporcional, llamado criterio de proporcionalidad en estricto sentido. La proporcionalidad en estricto sentido supone que la restricción no sólo logre el objetivo buscado, sino que lo consiga afectando en la menor medida posible el goce o ejercicio del derecho restringido de tal forma que si hay una medida menos gravosa, debe aplicarse dicha alternativa; el principio de proporcionalidad en sentido estricto supondría mirar si el derecho restringido puede ser menos afectado de lo que en principio se está proponiendo.

- Así refiere que la aplicación del artículo 159, fracción III, de la Ley de Migración, lo único que genera en los ciudadanos mexicanos que transportan a un migrante de un lugar a otro es un estigma social, al señalarse al conductor como delincuente, por el simple hecho de prestar el servicio de transporte ya sea público o privado, actividad que en otros contextos es considerada como lícita en el territorio mexicano, pues tiene como finalidad la movilización de las personas de una comunidad a otra y aunque este servicio se brindara a las personas migrantes y al mismo se le estableciera un tarifa, que fuera aceptada por los migrantes, no tendrían que generar un delito, debido a que el Estado Mexicano no garantiza sin costo alguno el transporte público o privado a los ciudadanos



mexicanos sobre el territorio nacional, puesto que los usuarios de transporte público o privado en el territorio nacional pagan una cuota por la prestación del servicio, se debe tener en consideración que en otras circunstancias en las que igual, se trasladara a un grupo de personas sin contar con los permisos correspondientes de las autoridades competentes, pero en ese caso las personas trasladadas fueran ciudadanos mexicanos no generaría delito alguno, si acaso una falta administrativa, por lo que dicha norma no es aplicada en igualdad de circunstancias creando situaciones de discriminación.

- **Igualdad.** Sostiene que la Ley de Migración prevé un trato más justo hacia los inmigrantes, al dárseles un trato preferencial, vulnerando con ello el artículo 1o. constitucional del cual se desprende el derecho de igualdad.

- Refiere que el Estado Mexicano da un trato desigual al migrante del conacional, pues si bien, no considera que sea un delito entrar al territorio nacional sin la documentación necesaria para permanecer de forma legal dentro del Estado, sí considera que con el simple hecho de transportar a una persona que tenga el carácter de migrante por el territorio nacional se configura un delito, aunque el ciudadano mexicano no haya facilitado la entrada ilegal de una persona al país. Lo cual queda de manifiesto cuando las personas son detenidas, mientras que a las personas migrantes se le considera víctimas y, en consecuencia, no pueden ser sujetas a un procedimiento penal, y en tanto sólo se le sujetará a un procedimiento administrativo ante el Instituto Nacional de Migración, el cual resolverá su situación migratoria; mientras que el ciudadano mexicano es sometido a un proceso penal acusatorio en términos del artículo 159, fracción III, de la Ley de Migración.

- **Libertad.** Asimismo, sostiene el Congreso de la Unión al expedir la Ley de Migración y en ella prohibir al ciudadano mexicano o a cualquier otro individuo efectuar un transporte o desplazamiento de la persona extranjera por territorio mexicano, restringe al migrante el derecho de libertad personal, pues los derechos de movilidad y libre circulación no pueden válidamente restringirse sólo las personas de otras nacionalidades que han entrado a territorio mexicano, así como tampoco se puede limitar a los ciudadanos mexicanos para brindar un servicio de transporte y a los migrantes no se les puede limitar el acceso a los servicios provistos por los sectores públicos o privados.



- Por otro lado, el quejoso refiere que existe una transgresión de los derechos fundamentales del enjuiciado, previstos en los numerales 14, párrafo tercero, y 16, primer párrafo, con relación al 20, apartado A, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al sostener que los argumentos sobre los cuales descansa la conclusión de la resolutora de primer grado, en el sentido de que las pruebas desahogadas durante el juicio, así como las verificadas de forma anticipada, acreditan el delito de tráfico de indocumentados, en la hipótesis de transporte, previsto y sancionado por el artículo 159, fracción III, agravado por transportar adolescentes en términos del diverso 160, fracción I, ambos de la Ley de Migración, colisionan con las reglas de la lógica, las máximas de la experiencia y los conocimientos científicos, esto es, con los principios rectos para valorar la prueba.

- Lo anterior, al referir que el alcance probatorio concedido por la Jueza de origen a las pruebas recabadas en la audiencia de juicio oral el veintisiete de octubre de dos mil veinte, así como las probanzas anticipadas verificadas ante el Juez de Control es posible concluir que contrario a lo que sostiene la resolutora de origen, en el particular no se acredita el delito por el que se dictó sentencia condenatoria.

- Finalmente, sostiene que la autoridad responsable transgredió el derecho humano a la exacta aplicación de la ley, toda vez que en el caso no se acreditó el elemento subjetivo específico, relativo a que la conducta se realice con el objeto de obtener un lucro, ya que ninguna de las probanzas desahogadas en audiencia, tiene el alcance para acreditar el propósito de lucro.

- Por tanto, afirma que la sentencia reclamada carece de fundamentación y motivación por haber considerado para emitir la sentencia condenatoria, entrevistas que se obtuvieron en la etapa de investigación, lo que va en contra de lo dispuesto por el artículo 20, apartado A, fracción III, constitucional, pues la sentencia ya sea absolutoria o condenatoria, habrá de ser dictada únicamente considerando las probanzas desahogadas en el juicio o bien, como prueba anticipada, por lo que si no se hace de esa manera, contraviene los principios de inmediación y contradicción que rigen el sistema penal acusatorio y oral.

17. **Resolución de amparo:** El Tribunal Colegiado del conocimiento dictó sentencia en el sentido de conceder el amparo al quejoso bajo las consideraciones siguientes:



I. Por lo que respecta a los argumentos del quejoso en los que sostuvo que existe una inadecuada proporción de la pena, circunstancia que genera perjuicio al gobernado y lo torna ilegal con fundamento en el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el órgano colegiado los calificó de **inoperantes**, toda vez que el impetrante de la tutela constitucional se limitó a formular consideraciones generales respecto a la proporcionalidad de las penas; sin embargo, no introduce planteamiento alguno que permita advertir cual es el motivo esencial por el cual considera que las penas que establece el artículo 159, fracción III, de la Ley de Migración, transgreden el artículo 22 de la Constitución Federal.

II. Por cuanto hace a los planteamientos en los que el quejoso sostiene que el precepto impugnado prevé un trato más justo hacía los inmigrantes, al dárseles un trato preferencial, vulnerando con ello el artículo 1o. constitucional, el Tribunal Colegiado los calificó de **infundados**.

Señaló que, del contenido de dicho precepto no se desprende que la norma en comento contenga discriminación alguna, pues el legislador tipificó como delito la conducta de albergar o transportar por el territorio nacional, con el objeto de obtener directa o indirectamente un lucro, a uno o varios extranjeros con el fin de evadir la revisión migratoria, delito que lo puede cometer cualquier persona, sin importar su nacionalidad, filiación política, raza, sexo o religión, pues basta que decida adecuar su actuar a la norma, ya sea albergando o transportando a extranjeros por el territorio nacional, con el fin de evadir la revisión migratoria, con el objeto de obtener un lucro. De ahí que, no existe un trato desigual y discriminatorio a la persona que realice la conducta tipificada como delito respecto a los extranjeros albergados o transportados.

Destacó que el propósito del legislador derivó de la necesidad de proteger a esa clase desvalida, impidiendo que por su situación vulnerable se convierta en víctima de quienes realizan una actividad ilícita con el único ánimo de lucro, y es por ello por lo que estableció un tipo penal para quienes aprovechándose de su necesidad incurran en una conducta que pueda lesionarlos y ponerlos en peligro.

Por tanto, agregó que la norma en ningún momento prohíbe que los extranjeros sean albergados o transportados sino que, lo que inhibe es que, dichas



conductas se realicen con el objeto de obtener un lucro, coadyuvando a que evadan la revisión migratoria.

En ese sentido, sostuvo que la norma no provoca un estigma social, pues la prohibición no consiste en que las personas presten un servicio de transporte público o privado en el territorio mexicano, o que se impida la movilización de las personas de una comunidad a otra, sino la sanción establecida en la ley, precisamente por los bienes jurídicos que se trastocan, va dirigida a quien desacate las disposiciones establecidas, es decir, a quien con el fin de evadir la revisión migratoria, transporte o albergue extranjeros a cambio del pago de una cantidad de dinero, actividad que, actualiza la existencia de un delito, al no ser una actividad comercial legal, como sí lo es el servicio de transporte público.

Finalmente refirió que la conducta que el Estado sanciona no otorga trato desigual al connacional frente al migrante, si no que, quien comete la conducta ilícita debe ser sancionado previo desarrollo del procedimiento que se le instaure, sin que pudiera seguirse de igual forma al extranjero, ya que su calidad acorde al delito es la de víctima. Por lo cual, la norma secundaria no contraviene el marco constitucional ni de convencionalidad respecto a la igualdad de las personas extranjeras y mexicanas.

III. Por cuanto hace a los motivos de disenso que planteó el quejoso, en los que sostiene que la norma impugnada restringe el derecho de movilidad y libre circulación de las personas extranjeras, los calificó de **inoperantes** al sostener que tales planteamientos los hizo descansar en argumentos que pretenden defender derechos de los extranjeros.

IV. Respecto de los planteamientos en los que el quejoso manifestó que de una interpretación sistemática del artículo 476 del Código Nacional de Procedimientos Penales, en relación con las reglas que rigen el sistema acusatorio y oral, implica que la sentencia de segunda instancia debe explicarse en audiencia oral; por lo cual, solicita se reponga el procedimiento a efecto de que la sentencia que se emita en apelación sea generada en audiencia oral y explicada por quien la emite, el Tribunal Colegiado los calificó de **infundados** al sostener que el apelante no solicitó la audiencia de aclaración de alegatos que prevé el artículo 476 del Código Nacional de Procedimientos Penales, por lo que el tribunal de



alzada no estaba obligado a dictar la sentencia que resuelve el recurso de apelación, de manera oral.

V. Por cuanto hace a los planteamientos en los que sostiene que el juzgador de oficio realizó una reclasificación jurídica en torno al grado de culpabilidad del acusado, el órgano colegiado los calificó de infundados al sostener que en el caso concreto no existió reclasificación del delito, pues el invocado por el Ministerio Público en su escrito de acusación, así como en sus alegatos de apertura y clausura, es el mismo por el que se dictó sentencia condenatoria contra el quejoso, sin que se hayan variado los hechos.

Refirió que en el caso el hecho de que la juzgadora de origen y que confirmó la responsable, considerara que el grado de participación del quejoso en la comisión del delito fue como coautor, en términos del artículo 13, fracción III, del Código Penal Federal, aun cuando la fiscalía hubiere señalado que era como la autor, de acuerdo a lo previsto en la fracción II del referido numeral, no implica reclasificación del delito, puesto que de acuerdo a los hechos expuestos y probados la Jueza, en ejercicio de su facultad para imponer las penas, estableció de manera fundada y motivada el grado de participación del sujeto activo en la comisión del ilícito, esto es, como coautor, sin que ello implique rebasar la acusación.

VI. Respecto a los argumentos en los que el quejoso sostuvo que al alcance probatorio concedido por la Jueza de origen a las pruebas recabadas en la audiencia de juicio oral el veintisiete de octubre de dos mil veinte, así como las probanzas anticipadas verificadas ante el Juez de Control, en el particular no se acredita el elemento subjetivo específico exigido por el delito, los calificó de **infundados**.

En primer lugar, precisó que no asistía razón al impetrante respecto a que se transgredió en su perjuicio los principios de contradicción e inmediación que rigen el proceso penal de corte acusatorio, toda vez que del análisis íntegro de las constancias que remitió la responsable revela que la sentencia reclamada se emitió de conformidad con los relatados principios del sistema de justicia penal acusatorio y oral, dentro de los cuales, se destaca el de contradicción, que garantiza la igualdad procesal de las partes prevista en el artículo 20, apartado A, fracción IV, de la Constitución Federal.



En la especie, sostuvo que de la audiencia de juicio, se apreciaba que tanto el Ministerio Público como el imputado y su defensa, tuvieron oportunidad de formular sus alegatos de apertura y clausura respecto a los hechos.

Así, de los alegatos advirtió que la fiscalía atribuyó al acusado haber transportado por territorio nacional a veintiséis extranjeros de nacionalidad guatemalteca (once menores de edad), con el propósito de obtener indirectamente un lucro, con el fin de evadir la revisión migratoria; en tanto que la defensa planteó como teoría del caso, que el referido traslado obedecía a una cuestión humanitaria.

Asimismo, apreció el desfile probatorio, en el que en ningún momento se advierte que se haya vedado el derecho al imputado o a su defensor a intervenir en cada una de las pruebas desahogadas.

En el mismo sentido, señaló que tampoco se transgredió el principio de inmediación, dado que la Jueza de Distrito constituida en tribunal de enjuiciamiento fue quien presidió la audiencia de juicio, pues ante ella se formularon todos los planteamientos de las partes y se desahogaron las pruebas; asimismo, fue quien dictó la sentencia de primera instancia.

En el caso, señaló que resultaba objetivamente correcto que el Magistrado responsable señalara que las pruebas que se desahogaron y valoraron de manera conjunta en la audiencia de juicio oral, de conformidad con los numerales 265 y 402 del Código Nacional de Procedimientos Penales, como lo resolvió la Jueza de Distrito constituida en tribunal de enjuiciamiento, fueron suficientes para acreditar circunstancialmente y más allá de toda duda razonable que ***** transportaba a veintiséis personas extranjeras, señaladas como víctimas, entre ellas, once menores de edad, conducta que desplegó cuando iba a bordo del vehículo de pasajeros de origen extranjero, con el objeto de obtener un lucro indirecto actual e inminente y con el fin de evitar la revisión migratoria; con lo cual se vulneró el bien jurídico tutelado que en el caso es el control del flujo migratorio por parte del Estado y la seguridad de las personas que transportaba.

Al respecto, sostuvo que las pruebas que sustentan la sentencia de condena fueron obtenidas de manera lícita y analizadas conforme a la sana crítica, sin contradecir las reglas de la lógica, los conocimientos científicos y las máximas



de la experiencia, las cuales sirvieron para tener por acreditados los elementos del delito materia de la acusación y la participación del acusado en su comisión, por lo que no asistía razón al impetrante en el sentido de que se transgredió el derecho fundamental de legalidad consistente en la debida fundamentación y motivación de la sentencia reclamada por haber considerado para emitir la sentencia condenatoria, entrevistas que se obtuvieron en la etapa de investigación, lo que va en contra de lo dispuesto por el artículo 20, apartado A, fracción III, constitucional; pues de las pruebas desahogadas no se apreciaba ninguna entrevista recabada en la etapa de investigación que se hubiere utilizado para sustentar la sentencia definitiva.

Agregó que de las pruebas desahogadas, se evidenciaba que la transportación sucedió en un vehículo con vidrios oscurecidos que, desde el exterior, impedían mirar quien viajaba ahí, y en una hora cercana a la medianoche, que facilita su ocultamiento, por lo que era clara la intención del conductor (sujeto activo, aquí quejoso) de ocultar a los y las pasajeras de una revisión migratoria y de cualquier autoridad.

Máxime que, los extranjeros manifestaron que su intención era llegar a territorio norteamericano, a pesar de su situación irregular, pues si el conductor no evitaba la revisión de mérito, no llegarían a su destino.

Por tanto, estimó que resultaba legal el que la responsable haya estimado que la fiscalía acreditó más allá de toda duda razonable el ánimo de lucro indirecto, entendido como la retribución o ganancia económica cierta y actual, es decir, previa o concomitante al transporte de indocumentados, o inminente, cuando se vincula a una ganancia futura, pues de las declaraciones de las personas extranjeras se aprecia que se acordó, ya sea directamente o por conducto de sus familiares, el pago de numerario económico, por su transportación en territorio mexicano, con la finalidad de llegar a Estados Unidos de Norteamérica; además, les dieron indicaciones sobre el traslado, así como que habría "guías" que los acompañarían en el trayecto.

De ahí que, resultaba acertado que se haya considerado que las personas extranjeras transportadas no fueron halladas en una situación precaria que comprometiera su salud o integridad física; tampoco se trata de personas que viajaran



sin recursos, a las que se les dio "aventón" ocasional; menos aun que se tratara de apoyo, ayuda o asistencia a personas necesitadas, desvalidas o en situación de desventaja, que permitiera sostener que se trataba de labor humanitaria, sino que la conducta se dio en el marco del acuerdo para la trasportación que fue acordada a cambio de un pago; por ende, contrario a lo sostenido por quejoso, sí estaba acreditado el lucro inminente indirecto del acusado, precisamente de que el trato no se realizó por el acusado con las personas trasportadas.

De tal suerte, consideró correcto que se haya establecido que a pesar de que, durante el trayecto el quejoso, no haya recibido dinero directamente por los extranjeros trasportados, no es suficiente para concluir que su intención era únicamente humanitaria, sin ánimo de lucro, pues quedó demostrado que actuó al amparo del acuerdo económico que motivó la trasportación.

Por tanto, sostuvo correcto el razonamiento del Magistrado responsable en el sentido de que, resultaba improbable que ***** no tuviera la pretensión de obtener un beneficio lucrativo cierto, actual o inminente, al transportar a los veintiséis extranjeros, pues no se advirtió objetivo diverso de transportar a tantas personas de nacionalidad guatemalteca, en un vehículo y que al ser extranjeros buscaban llegar a otro país.

En ese contexto, refirió que no era indispensable que se desahogaran pruebas directas que indicaran un señalamiento concretamente hacia el inculpado de que él obtuvo un beneficio económico a cambio del transporte, ya que, con los hechos base acreditados, mediante los indicios y la inferencia lógica de las pruebas de cargo, se podía tener por demostrada circunstancialmente la finalidad de lucro.

Por lo anterior, sostuvo que las pruebas que se desahogaron y valoraron en la audiencia de juicio, resultaban suficientes para acreditar el delito de transporte ilícito de personas extranjeras agravado, previsto en el artículo 159, fracción III, agravado, en términos de lo previsto en el diverso 160, fracción I, de la Ley de Migración, así como la responsabilidad penal de ***** , en términos del artículo 13, fracción III, del Código Penal Federal.

VII. Finalmente, en suplencia de la queja deficiente, advirtió que de la revisión acuciosa de las audiencias contenidas en el disco óptico, así como la copia



auténtica de la causa penal ***** , arribó a la conclusión de que fue incorrecta la determinación de la autoridad responsable, al no analizar que no existe congruencia entre los considerandos y el resolutivo segundo de la sentencia escrita, en lo relativo a la pena de prisión impuesta al sentenciado, por lo que la responsable transgredió los derechos fundamentales de legalidad y seguridad jurídica del quejoso.

Por lo anterior, concedió el amparo al quejoso, únicamente para que la autoridad responsable deje insubsistente la resolución reclamada, y emita otra en la que reitere lo que no fue materia de concesión, subsanando la incongruencia advertida entre el considerando 6.4.1. y el resolutivo segundo de la sentencia emitida de manera escrita.

18. Agravios en la revisión. Inconforme con la resolución de amparo, el quejoso interpuso recurso de revisión mediante el cual formuló en síntesis lo siguiente:

- El Tribunal Colegiado no atendió su planteamiento que hizo valer sobre la inconstitucionalidad del artículo 159, fracción III, de la Ley de Migración, frente a los derechos humanos de igualdad, seguridad jurídica, legalidad y proporcionalidad de la pena, consagrados en los artículos 1o., 14, 16 y 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con los artículos 8, 9, 24 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, al haber indicado que no procedía suplir la deficiencia de la queja, porque se requerían elementos mínimos para su análisis, lo cual resultaba contrario a lo resuelto en la contradicción de tesis 351/2014, del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

- El órgano colegiado omite estudiar los conceptos de violación en los cuales se planteó que el artículo impugnado violenta los derechos humanos de seguridad jurídica y legalidad contenidos en los artículos 14 y 16 constitucionales, pues se limita a indicar que no hay planteamiento concreto al respecto, lo cual lo deja en estado de indefensión, pues oficiosamente estaba obligado a su análisis.

- En la sentencia de amparo no se analizó debidamente su argumento relativo a la violación al principio de proporcionalidad de la norma impugnada, pues lo dejan en estado de indefensión al señalar que dicho planteamiento no satisface los requisitos mínimos para su estudio.



- El órgano colegiado no analizó debidamente los conceptos de violación tendientes a combatir la inconstitucionalidad del precepto impugnado por contravenir el derecho humano de igualdad consagrado en el artículo 1o. de la Constitución Federal, pues al indicar que dicha porción no es discriminatoria, no da contestación al concepto de violación expuesto en la demanda de amparo.

VI. ESTUDIO DE PROCEDENCIA DEL RECURSO

19. Expuestas las cuestiones necesarias para resolver el presente asunto, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que el asunto si reúne los requisitos necesarios para su procedencia.

20. Los artículos 107, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 81, fracción II, de la Ley de Amparo,⁴ establecen que el recurso de revisión en amparo directo es procedente cuando se decida sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de una norma general, cuando se establece la interpretación directa de un precepto constitucional o de los derechos humanos establecidos en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano es Parte, o bien, si en dichas sentencias se omite el estudio de tales cuestiones, a pesar de haber sido planteadas.

⁴ **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."

Artículo 81. Procede el recurso de revisión:

"... En amparo directo, en contra de las sentencias que resuelvan sobre la constitucionalidad de normas generales que establezcan la interpretación directa de un precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos u omitan decidir sobre tales cuestiones cuando hubieren sido planteadas, siempre que a juicio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el asunto revista un interés excepcional en materia constitucional o de derechos humanos. La materia del recurso se limitará a la decisión de las cuestiones propiamente constitucionales sin poder comprender otras."



21. Lo anterior, 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. A partir de esas premisas, para que el recurso de revisión en amparo directo sea procedente es necesario que se cumplan los requisitos siguientes:

a) Que el Tribunal Colegiado resuelva sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de una norma general, o se establezca la interpretación directa de un precepto de la Constitución o de los derechos humanos establecidos en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte, o bien, si en dichas sentencias se omite el estudio de las cuestiones antes mencionadas, cuando se hubieren planteado en la demanda de amparo.

b) Que el problema de constitucionalidad señalado en el inciso anterior, a juicio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, revista un interés excepcional en materia constitucional o de derechos humanos.

22. En ese sentido, una vez surtido el requisito de constitucionalidad, se actualiza el diverso de interés excepcional en materia constitucional o de derechos humanos, cuando esta Suprema Corte de Justicia de la Nación advierta que aquélla dará lugar a un pronunciamiento novedoso o de relevancia para el orden jurídico nacional; también cuando lo decidido en la sentencia recurrida pueda implicar el desconocimiento de un criterio sostenido por este Alto Tribunal relacionado con alguna cuestión propiamente constitucional, por haberse resuelto en contra de dicho criterio o se hubiere omitido su aplicación.

23. Esto es, el recurso de revisión será procedente únicamente cuando se reúnan *ambas* características. Dicho con otras palabras, basta que en algún caso no esté satisfecha cualquiera de esas condiciones, o ambas, para que el recurso sea improcedente. Por tanto, la ausencia de cualquiera de esas propiedades es razón suficiente para desechar el recurso por improcedente.

24. Ahora bien, en el caso, el estudio preliminar de procedencia que en el acuerdo de admisión se realizó, se advirtió que en el asunto se surtía una cuestión propiamente constitucional, atendiendo a lo siguiente:



"... del análisis de las constancias de autos se advierte que desde la demanda de amparo se planteó la inconstitucionalidad e inconventionalidad del artículo 159, fracción III, de la Ley de Migración en relación con el tema: 'Tráfico de indocumentados proporcionalidad de la pena. Debe acreditarse la finalidad de obtener un beneficio económico o lucro', en la sentencia combatida se declararon infundados los conceptos de violación respectivos, en los agravios materia de esta instancia se pretende combatir dicha determinación por lo que se surte una cuestión propiamente constitucional que a juicio de esta presidencia reviste un interés excepcional en materia constitucional o de derechos humanos, en relación con el tema antes referido, por lo que al tenor de lo previsto en el artículo 107, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, vigente tras la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el once de marzo de dos mil veintiuno, se impone admitir el presente recurso de revisión, en relación con el tema antes referido."

25. Atento a lo anterior, de la lectura de la demanda de amparo, se advierte que la parte quejosa planteó la inconstitucionalidad del artículo 159, fracción III, de la Ley de Migración, al sostener que dicho precepto vulnera los derechos de igualdad, seguridad jurídica, legalidad y proporcionalidad de la pena contenidos en los artículos 1o., 14, 16 y 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con los numerales 8, 9, 24 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

26. En relación con el derecho de proporcionalidad el órgano de garantías calificó como inoperantes los motivos de disenso respectivos, al sostener que el quejoso se limitó a formular consideraciones generales respecto a la proporcionalidad de las penas; sin introducir planteamiento alguno que permita advertir el motivo esencial por el cual considera que las penas que establece el artículo 159, fracción III, de la Ley de Migración, transgreden el artículo 22 de la Constitución Federal.

27. En relación con el derecho de igualdad, el órgano colegiado del conocimiento calificó de infundados los motivos de disenso planteados, al sostener que del contenido del artículo 159, fracción III, de la Ley de Migración, no se desprende que la norma en comento contenga discriminación alguna o provoque un estigma social, pues la prohibición no consiste en que las personas



presten un servicio de transporte público o privado en el territorio mexicano, o que se impida la movilización de las personas de una comunidad a otra; sino que la sanción establecida en la ley, precisamente por los bienes jurídicos que se trastocan, va dirigida a quien desacate las disposiciones establecidas, es decir, a quien con el fin de evadir la revisión migratoria, transporte o albergue extranjeros a cambio del pago de una cantidad de dinero, actividad que, actualiza la existencia de un delito, al no ser una actividad comercial legal, como sí lo es el servicio de transporte público.

28. En el escrito de revisión, el recurrente, pretende con sus agravios combatir la determinación anterior, especialmente en la idea de que el Tribunal Colegiado del conocimiento, omitió estudiar y analizar los conceptos de violación en los cuales planteó que el precepto impugnado resulta violatorio de los derechos frente a los derechos humanos de igualdad, seguridad jurídica, legalidad y proporcionalidad de la pena.

29. En ese contexto, se advierte que en el presente asunto subsiste una cuestión propiamente de constitucionalidad, relacionada con la **inconstitucionalidad e inconvencionalidad del artículo 159, fracción III, de la Ley de Migración.**

30. Asimismo, esta Primera Sala considera que el asunto reviste un interés excepcional para ser analizado de fondo, en virtud de que no existe criterio jurisprudencial emitido por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre el problema de fondo, consistente en definir si el citado precepto transgrede los principios de igualdad y proporcionalidad de la pena, contenidos en los artículos 1o. y 22 de la Constitución Federal.

VII. ESTUDIO DE FONDO

31. Una vez fijada la litis sobre la que versará el presente asunto, esta Primera Sala procede a dar respuesta a los agravios hechos valer por la parte recurrente, en los que en esencia, se manifiesta que:

I. El Tribunal Colegiado no atendió su planteamiento que hizo valer sobre la inconstitucionalidad del artículo 159, fracción III, de la Ley de Migración, al haber



indicado que no procedía suplir la deficiencia de la queja, porque se requerían elementos mínimos para su análisis, lo cual resultaba contrario a lo resuelto en la contradicción de tesis 351/2014 del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación;

II. Aun cuando en sus conceptos de violación haya hecho valer un planteamiento breve sobre la violación de la norma impugnada a los derechos humanos de seguridad jurídica y legalidad contenidos en los artículos 14 y 16 constitucionales, el tribunal de amparo estaba obligado a proceder a su análisis;

III. En la sentencia de amparo no se analizó debidamente su argumento relativo a la violación al principio de proporcionalidad de la norma impugnada, pues lo dejan en estado de indefensión al señalar que dicho planteamiento no satisface los requisitos mínimos para su estudio, ya que el señaló que, la pena contenida en la norma en estudio no es proporcional en relación al bien jurídico que tutela, pues no existe una motivación adecuada por parte del legislador para imponer la pena que la descripción típica contiene; y,

IV. Al señalar el tribunal de garantías que la porción normativa señalada no lesiona el derecho humano de igualdad que consagra el artículo 1o. de la Norma Fundamental, porque no es discriminatoria, tampoco da contestación al concepto de violación expuesto al respecto;

32. Señalado lo anterior, se procederá a dar respuesta a dichos motivos de disenso, lo que por cuestión de técnica se hará en un orden distinto al planteado:

33. Los argumentos planteados en el numeral I, son parcialmente **fundados**, pues si bien le asiste la razón al recurrente al señalar que el tribunal de amparo actuó incorrectamente por sostener que, en el caso no procedía la suplencia de la deficiencia de la queja, aun tratándose de materia penal; se aprecia que por lo que hace la violación aducida a los derechos humanos de legalidad y seguridad jurídica, dicho tribunal consideró de forma correcta, que no se proporcionaba alguna razón que ameritara el estudio de constitucionalidad solicitado; y, con relación a la violación al derecho de igualdad consagrado en el artículo 1o. constitucional, dicho órgano de garantías realizó un análisis exhaustivo de la



norma impugnada frente a los motivos de disenso propuestos, como se demostrará en los párrafos subsecuentes.

34. Sin embargo, con relación al estudio de la norma impugnada, frente al principio de proporcionalidad, dicho tribunal señaló que los motivos de disenso referidos eran inoperantes, porque se advertía que no colmaban los requisitos mínimos para emprender el estudio constitucional solicitado y que en ese supuesto no procedía la suplencia de la queja deficiente.

35. Al respecto, esta Primera Sala ha emitido el criterio que en materia penal, tratándose del inculpado, procede la suplencia de la deficiencia de la queja, aun ante la ausencia de conceptos de violación o agravios.

"SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE PREVISTA EN EL ARTÍCULO 76 BIS, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE AMPARO. SE SURTE AUN ANTE LA AUSENCIA DE CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido diferencias tratándose de la suplencia de la queja, advirtiendo que puede ser total ante la ausencia de conceptos de violación o de agravios, o relativa, cuando son insuficientes, esto es, cuando solamente hay una deficiente argumentación jurídica. Ahora bien, el artículo 76 Bis, fracción I, de la Ley de Amparo dispone que las autoridades que conozcan del juicio de garantías deben suplir la queja deficiente, entre otros supuestos, cuando el acto reclamado se funde en leyes declaradas inconstitucionales por la jurisprudencia de esta Suprema Corte, sin precisar si opera de forma relativa o total, pero el estudio del proceso legislativo de reforma de 1951 a los artículos 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y del entonces 76 de la ley citada, pone de manifiesto que dicha suplencia debe ser total, ya que se surte aun ante la ausencia de conceptos de violación o agravios, como acontece en las materias penal tratándose del inculpado, laboral atinente al trabajador, o respecto de menores e incapaces, porque en todos estos supuestos se pretendió atemperar los tecnicismos del juicio de garantías, para dar relevancia a la verdad jurídica."⁵

⁵ Novena Época. Registro digital: 175750. Instancia: Pleno. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIII, febrero de 2006, materia común, tesis P./J. 5/2006, página 9.



LEGALIDAD Y SEGURIDAD JURÍDICA

36. En ese tenor, es que deviene **infundado**, su agravio sintetizado en el numeral II, porque con relación al argumento consistente en que el artículo 159, fracción III, de la Ley de Migración transgrede los derechos fundamentales de seguridad jurídica y legalidad contenidos en los artículos 14 y 16 constitucionales, no procede su estudio en esta instancia, porque, como refirió acertadamente el órgano de garantías, éstos no constituyen un verdadero planteamiento de constitucionalidad, ya que se hacen depender de cuestiones de valoración probatoria,⁶ como son que "*si una determinada conducta no corresponde o no encuadra en el caso concreto establecido por la ley, el acto de autoridad respectivo violará la exigencia de motivación legal*" y que "*no se acredita el elemento subjetivo por el delito en análisis, relativo a que la conducta se realice con el objeto de obtener un lucro ...*".

37. Se reitera, dichos planteamientos constituyen cuestiones de legalidad, lo cual se aparta de la materia de análisis propio del recurso de revisión de amparo directo, como medio extraordinario de defensa, en términos de la fracción IX del artículo 107 de la Carta Magna. Es aplicable la tesis de rubro y texto siguientes:⁷

"AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN. ENTRE LAS CUESTIONES DE LEGALIDAD QUE LO HACEN IMPROCEDENTE, SE ENCUENTRAN LAS REFERIDAS A LA INDEBIDA VALORACIÓN DE PRUEBAS, LA ACREDITACIÓN DE LOS ELEMENTOS DEL TIPO PENAL Y LO RELATIVO A LA INDIVIDUALIZACIÓN DE LA PENA. De la

⁶ "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." Jurisprudencia 1a./J. 56/2007, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXV, mayo de 2007, página 730, registro digital: 172328.

⁷ Tesis 1a. CXIV/2016 (10a.), Décima Época, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 29, Tomo II, abril de 2016, página 1106, registro digital: 2011475.



interpretación sistemática de los artículos 107, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 81, fracción II, de la Ley de Amparo vigente, deriva que el recurso de revisión es improcedente contra sentencias de amparo que no decidan sobre la constitucionalidad de una norma general o que establezcan la interpretación directa de un artículo de la Constitución Federal o de los derechos humanos establecidos en tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte, u omitan decidir al respecto; de ahí que los planteamientos o cuestionamientos de mera legalidad hacen improcedente el recurso y, por ende, debe desecharse ante la ausencia de un planteamiento genuino de constitucionalidad. Ahora bien, entre las cuestiones que pueden considerarse de mera legalidad están las argumentaciones referidas a la indebida valoración de pruebas, la acreditación de los elementos del tipo penal y la individualización de la pena; y respecto de las cuales no se advierta que el tribunal colegiado de circuito hubiese realizado la interpretación directa de un precepto constitucional o un derecho humano."

PROPORCIONALIDAD DE LA PENA

38. En el mismo orden de ideas, resulta **fundado** su motivo de disenso hecho valer en el numeral **III**, por lo que, como se anticipó, con fundamento en el inciso a) de la fracción III del artículo 79 de la Ley de Amparo, esta Primera Sala procede al estudio de los planteamientos hechos valer por el quejoso en su demanda de amparo, suplidos en su deficiencia.

39. Así atendiendo a los argumentos hechos valer, se emprende el estudio de la norma frente al principio de proporcionalidad de la norma penal consagrado en el artículo 22 constitucional; respecto del cual el quejoso sostiene que **la pena contenida en la norma impugnada no resulta proporcional en relación con el bien jurídico que tutela, al no existir una motivación adecuada por parte del legislador para imponer la pena** que la descripción típica contiene.

40. ***Para dar respuesta al planteamiento del quejoso***, en primer lugar, es necesario establecer el contenido y alcance del principio de proporcionalidad de las penas en materia penal. Asimismo, se establecerán algunas precisiones en cuanto al método a seguir para evaluar la proporcionalidad de las sanciones



penales, de acuerdo con la línea argumentativa seguida por esta Primera Sala, al resolver el amparo directo en revisión 85/2014,⁸ así como el diverso 181/2011.⁹

• **Contenido y alcance del principio de proporcionalidad de las penas en materia penal, establecido en el artículo 22 constitucional.**

41. El artículo 22, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece:

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

42. Esta Primera Sala ya realizó un análisis interpretativo del artículo 22 de la Constitución Federal, en lo relativo al principio de proporcionalidad de las penas en las normas penales,¹⁰ y en tal sentido, como punto de partida, destacó la naturaleza jurídica de la pena como materialización del *ius puniendi*.

43. A saber, se trata de: **a)** es un acto coercitivo, esto es, un acto de fuerza efectiva o latente; **b)** es un acto privativo (de la libertad personal, de la propiedad,

⁸ Fallado en la sesión correspondiente al día **cuatro de junio de dos mil catorce**, por unanimidad de cuatro votos de los Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz (ponente), Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, y presidenta en funciones Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Ausente el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

⁹ Resuelto por la Primera Sala, en la sesión de seis de abril de dos mil once, por unanimidad de cinco votos. El Ministro José Ramón Cossío Díaz elaboró un voto concurrente.

¹⁰ Amparo directo en revisión 1405/2009, resuelto en sesión de 7 de octubre de 2009. Cinco votos. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretario: Jaime Flores Cruz.

Amparo directo en revisión 1207/2010, resuelto el 25 de agosto de 2010. Cinco votos. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretario: Jorge Luis Revilla de la Torre.

Amparo directo en revisión 181/2011, visto el 6 de abril de 2011. Cinco votos. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Arturo Bárcena Zubieta.

Amparo directo en revisión 368/2011, visto el 27 de abril de 2011. Cinco votos. Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretario: Moisés Martínez Abrica.

Amparo directo en revisión 1093/2011, resuelto en sesión de 24 de agosto de 2011. Cinco votos. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Jaime Santana Turrul.



por ejemplo); **c)** debe estar prevista en una ley y ser impuesta por autoridad competente; **d)** es una reacción del Estado ante una determinada conducta humana considerada como dañina de bienes que la sociedad, a través de la Constitución o de la ley, considera valiosos; **e)** presupone y debe ser impuesta con relación a la culpabilidad del sujeto; y, **f)** debe perseguir, simultáneamente, fines retributivos (se establece en función de la gravedad del delito), de prevención especial (se organiza a partir de la necesidad de resocializar al sujeto) y de prevención general (busca generar un clima de confianza jurídica en la comunidad).

44. Asimismo, se ha precisado que el legislador tiene un amplio margen de libertad configuradora para crear o suprimir figuras delictivas, introducir clasificaciones; entre ellas, establecer modalidades punitivas, graduar las penas aplicables, fijar la clase y magnitud de éstas con arreglo a criterios de agravación o atenuación de los comportamientos penalizados; todo ello de acuerdo con la apreciación, análisis y ponderación que efectúe acerca de los fenómenos de la vida social y del mayor o menor daño que ciertos comportamientos puedan estar causando o lleguen a causar en el conglomerado social.

45. En tal sentido, el legislador penal está facultado para emitir leyes que inciden en los derechos fundamentales de los gobernados (libertad personal, derecho a la propiedad, por ejemplo), estableciendo penas para salvaguardar diversos bienes –también constitucionales– que la sociedad considera valiosos (vida, salud, integridad física, etcétera).

46. Sin embargo, esas facultades inferidas al legislador no son ilimitadas, pues la legislación penal no está exenta de control constitucional,¹¹ ya que, de

¹¹ El criterio se encuentra contenido en la jurisprudencia P./J. 130/2007, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVI, diciembre de 2007, página 8, con número de registro digital: 170740, que dice: "GARANTÍAS INDIVIDUALES. EL DESARROLLO DE SUS LÍMITES Y LA REGULACIÓN DE SUS POSIBLES CONFLICTOS POR PARTE DEL LEGISLADOR DEBE RESPETAR LOS PRINCIPIOS DE RAZONABILIDAD Y PROPORCIONALIDAD JURÍDICA. De los criterios emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación se advierte que el cumplimiento de los principios de razonabilidad y proporcionalidad implica que al fijar el alcance de una garantía individual por parte del legislador debe:



conformidad con el principio de legalidad constitucional, el legislador penal debe actuar de forma medida y no excesiva, al momento de regular las relaciones en ese ámbito, porque su posición como poder constituido dentro del Estado constitucional, le impide actuar de forma arbitraria y en exceso de poder.

47. Ante ello, esta Primera Sala ha precisado que el legislador en materia penal tiene un amplio margen de libertad para diseñar el rumbo de la política criminal; es decir, para elegir los bienes jurídicamente tutelados, las conductas típicas antijurídicas y las sanciones penales, de acuerdo a las necesidades sociales del momento histórico respectivo; sin embargo, al configurar las leyes penales, debe respetar el contenido de diversos principios constitucionales, dentro de los cuales se encuentra el de proporcionalidad y razonabilidad jurídica, a fin de que la aplicación de las penas no sea infamante, cruel, excesiva, inusitada, trascendental o contraria a la dignidad del ser humano.

48. Así, el legislador penal está sujeto a la Constitución, por lo que, al formular la cuantía de las penas, debe atender a diversos principios constitucionales, dentro de los cuales se encuentra el de proporcionalidad, previsto en el artículo 22, párrafo primero, de la Constitución Federal, del cual, en su parte *in fine*, consagra el principio de proporcionalidad de penas, cuya aplicación cobra especial interés en la materia criminal, pero que ha sido aplicado extensivamente a otros campos del orden jurídico que, por su naturaleza, conllevan también el ejercicio del *ius puniendi*.

49. Acorde a lo anterior, el artículo 22, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que toda pena deberá ser proporcional al delito que sancione y al bien jurídico afectado, lo cual constituye el derecho fundamental que, en la doctrina penal, se denomina la concepción

a) perseguir una finalidad constitucionalmente legítima; b) ser adecuada, idónea, apta y susceptible de alcanzar el fin perseguido; c) ser necesaria, es decir, suficiente para lograr dicha finalidad, de tal forma que no implique una carga desmedida, excesiva o injustificada para el gobernado; y, d) estar justificada en razones constitucionales. Lo anterior conforme al principio de legalidad, de acuerdo con el cual el legislador no puede actuar en exceso de poder ni arbitrariamente en perjuicio de los gobernados."



estricta del principio de proporcionalidad en materia penal. El contenido de este derecho consiste en la exigencia de una adecuación, entre la gravedad de la pena y la gravedad del delito.

50. Ahora bien, esta Suprema Corte ha concluido que la gravedad de la pena debe ser proporcional a la del hecho antijurídico y del grado de afectación al bien jurídico protegido, de manera que, las penas más graves, deben dirigirse a los tipos penales que protegen los bienes jurídicos más importantes.¹²

51. La gravedad de la conducta incriminada, como la cuantía de la pena, no sólo está determinada por el bien jurídico tutelado, la afectación a éste o el grado de responsabilidad subjetiva del agente, sino también por la incidencia del delito o la afectación a la sociedad que éste genera, siempre y cuando haya elementos para pensar que el legislador ha tomado en cuenta esta situación al establecer la pena. Al respecto, este Alto Tribunal ha puesto de manifiesto la conveniencia de que el legislador exprese las razones que lo llevan a determinar una pena para un delito como un elemento especialmente relevante para evaluar la constitucionalidad de una intervención penal.¹³ Con todo, esto no debe llevarnos

¹² Lo cual se refleja en la jurisprudencia 1a./J. 3/2012 (9a.), emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro V, Tomo 1, febrero de 2012, página 503, con número de registro digital: 160280, que dice: "PENAS. PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD CONTENIDO EN EL ARTÍCULO 22 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. De la interpretación del citado precepto constitucional se advierte que la gravedad de la pena debe ser proporcional a la del hecho antijurídico y del grado de afectación al bien jurídico protegido; de manera que las penas más graves deben dirigirse a los tipos penales que protegen los bienes jurídicos más importantes. Así, el legislador debe atender a tal principio de proporcionalidad al establecer en la ley tanto las penas como el sistema para su imposición, y si bien es cierto que decide el contenido de las normas penales y de sus consecuencias jurídicas conforme al principio de autonomía legislativa, también lo es que cuando ejerce dicha facultad no puede actuar a su libre arbitrio, sino que debe observar los postulados contenidos en la Constitución General de la República; de ahí que su actuación esté sujeta al escrutinio del órgano de control constitucional –la legislación penal no está constitucionalmente exenta–, pues la decisión que se emita al respecto habrá de depender del respeto irrestricto al indicado principio constitucional."

¹³ En este sentido, véase la tesis jurisprudencial de rubro: "PENAS Y SISTEMA PARA SU APLICACIÓN. CORRESPONDE AL PODER LEGISLATIVO JUSTIFICAR EN TODOS LOS CASOS Y EN FORMA



al extremo de sostener que la ausencia de una justificación legislativa expresa comporte la inconstitucionalidad de la pena.

52. En tal contexto, ha establecido esta Primera Sala que el derecho fundamental a una pena proporcional constituye un mandato dirigido, tanto al legislador como al juzgador.

53. El primero cumple con ese mandato al establecer en la ley penal la clase y la cuantía de la sanción, atendiendo a los factores previamente enunciados, debe proporcionar un marco penal abstracto que permita al juzgador individualizar la pena, teniendo en cuenta las circunstancias concretas de cada caso, tales como: la lesión o puesta en peligro del bien, la intervención del agente para causar la lesión o crear el riesgo, así como otros factores sociales o individuales que sirvan para establecer la menor exigibilidad de la conducta.

54. Por su parte, el Juez constitucional, al examinar la validez de las leyes penales, debe analizar que exista proporción y razonabilidad suficiente entre la cuantía de la pena y la gravedad del delito cometido, para lo cual, debe considerar el daño al bien jurídico protegido, la posibilidad para que sea individualizada entre un mínimo y un máximo, el grado de reprochabilidad atribuible al sujeto activo, la idoneidad del tipo y de la cuantía de la pena para alcanzar la prevención del delito, así como la viabilidad de lograr, mediante su aplicación, la resocialización del sentenciado, en tanto que las leyes penales deben hacer posible al juzgador, en cierto grado, la justificación de la cuantía de las penas que en los casos concretos deben aplicarse.

55. Es por lo que, atendiendo a lo previsto en el artículo 22, párrafo primero, de la Constitución Federal, el legislador penal debe establecer un sistema de sanciones que permita a la autoridad judicial individualizar suficientemente la pena que decreta y determinar justificadamente la sanción respectiva, atendiendo

EXPRESA, LAS RAZONES DE SU ESTABLECIMIENTO EN LA LEY.". [Novena Época. Instancia: Primera Sala. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXIII, enero de 2011, página 340, con número de registro digital: 163067, tesis 1a./J. 114/2010].



al grado de responsabilidad del sujeto implicado y de conformidad con las circunstancias del caso concreto.

56. Pues si se considera la multiplicidad de factores que deben estar presentes en la mente del Juez, al momento de determinar el *quantum* de la pena a imponer al sujeto activo, es claro que mediante un sistema de imposición de sanciones en un tiempo o plazo fijos, no sería posible tal individualización, toda vez que cualquiera que fuera la conducta omitida o realizada y las circunstancias de hecho acaecidas, el lapso de la sanción sería siempre, para todos los casos, invariable, con lo cual se cerraría la posibilidad de justificar adecuadamente la determinación de la pena, en relación con la culpabilidad del sujeto y las circunstancias en que se produjo la conducta típica, contraviniendo con ello el principio de proporcionalidad de la pena.

• Metodología para evaluar la proporcionalidad de las penas

57. Dicho lo anterior, conviene precisar que esta Sala se ha enfrentado, en diversas ocasiones, a verificar la proporcionalidad de las sanciones penales impuestas por el legislador, al prever las penas aplicables para determinados delitos. Así, se ha tenido que desarrollar un método en el que se reduzca, en tanto sea posible, la discrecionalidad del juzgador en el análisis que se hace sobre los actos legislativos que imponen sanciones penales.

58. Al respecto, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha descartado la posibilidad de llevar a cabo un test de proporcionalidad para verificar si las penas cumplen con el mandato exigido por el artículo 22 constitucional.

59. Al resolver el amparo directo en revisión 85/2014, se precisó que ante un caso de proporcionalidad de penas, es importante no equivocarse en la metodología de análisis dejándose guiar por la ambigüedad del término "proporcionalidad", ya que, cuando ésta se predica de las penas –como ordena el artículo 22 constitucional– no se está refiriendo necesariamente al test de proporcionalidad utilizado para verificar la validez de las restricciones impuestas a diversos derechos fundamentales, porque el análisis sobre la proporcionalidad de penas no tiene



como fin resolver algún conflicto entre dos principios, sino más bien, evaluar, si la regla que establece la sanción penal es acorde al principio de proporcionalidad.

60. En este contexto, esta Sala enfatizó que, en el caso de la **proporcionalidad de penas**, regularmente se analiza una regla (el tipo penal de que se trate) frente a un principio constitucional (el principio de proporcionalidad establecido en el artículo 22 constitucional), con la finalidad de determinar si aquella –la regla– satisface o no la exigencia del principio constitucional; concretamente, **si la pena es acorde o no con relación al bien jurídico afectado y al delito sancionado**. Ésta es la razón por la que el test de proporcionalidad no es el método idóneo para analizar la proporcionalidad de las penas, en términos del artículo 22 constitucional.

61. Lo antes expuesto encuentra sustento en las tesis aisladas, de rubro: "PROPORCIONALIDAD DE LAS PENAS. SUS DIFERENCIAS CON EL TEST DE PROPORCIONALIDAD EN DERECHOS FUNDAMENTALES."¹⁴ y "PROPORCIONALIDAD DE LAS PENAS Y PROPORCIONALIDAD EN MATERIA DE DERECHOS FUNDAMENTALES. LA PRIMERA ESTÁ RELACIONADA CON LA PENALIDAD EN ABSTRACTO, MIENTRAS QUE LA SEGUNDA PUEDE VINCULARSE CON LA INDIVIDUALIZACIÓN EN EL CASO CONCRETO."¹⁵

62. Cabe precisar que, para emprender con éxito un análisis como el que ordena el artículo 22 de la Constitución Federal, se debe tener presente que ni de ese precepto ni de los trabajos legislativos correspondientes, se desprende cómo debe un tribunal constitucional construir los parámetros para desarrollar el estudio de proporcionalidad de las penas, en función del bien jurídico tutelado y del delito cometido.

¹⁴ Tesis aislada 1a. CCCIX/2014 (10a.), emitida por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la foja quinientos noventa, Libro 10, Tomo I, septiembre de dos mil catorce, con número de registro digital: 2007342, de la Décima Época de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*.

¹⁵ Tesis aislada 1a. CCCXI/2014 (10a.), emitida por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la foja quinientos noventa y uno, Libro 10, Tomo I, septiembre de dos mil catorce, con número de registro digital: 2007343 de la Décima Época de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*.



63. No obstante tales dificultades, esta Primera Sala, al resolver el juicio de amparo directo en revisión 85/2014 referido, destacó las bondades de llevar a cabo un método comparativo en términos ordinales, con el fin de verificar la proporcionalidad de las penas.

64. Tal metodología ha sido utilizada por esta Suprema Corte en diversos precedentes, como al resolver los amparos directos en revisión 181/2011;¹⁶ 562/2017;¹⁷ 6729/2019,¹⁸ entre otros.

65. Este tipo de examen consiste en realizar un contraste del delito y pena cuya proporcionalidad se analiza con las penas previstas, por el propio legislador, para otras conductas sancionadas y encaminadas a proteger los mismos bienes jurídicos que aquel ilícito cuya penalidad se analiza.

66. En los precedentes citados se precisó que este esquema de comparación resulta idóneo, en la medida que es necesario rechazar un contraste entre delitos que protegen bienes jurídicos distintos.

67. Así, se sostuvo que la legitimidad de una comparación en términos ordinales, es decir, entre la familia de delitos que protegen el mismo bien jurídico, no sólo se justifica porque en muchos casos los bienes protegidos resultan inconmensurables, sino también porque una mayor penalidad puede explicarse, no sólo por la protección del bien jurídico tutelado por la norma penal, sino también, **por la intensidad en la afectación** del mismo bien jurídico o por razones de política criminal.

68. Por el contrario, evaluar la proporcionalidad de las sanciones penales, por medio de una comparación entre delitos tendentes a proteger bienes jurídicos distintos, sería sumamente complejo, pues, al llevar a cabo este tipo de contraste, sólo se permitiría evaluar la proporcionalidad de la pena, en atención

¹⁶ Resuelto por esta Primera Sala en sesión de seis de abril de dos mil once, por unanimidad de cinco votos.

¹⁷ Resuelto por esta Primera Sala en sesión de seis de septiembre de dos mil diecisiete, por unanimidad de cinco votos.

¹⁸ Resuelto por esta Primera Sala en sesión de siete de abril de dos mil veintiuno, por unanimidad de cinco votos.



del bien jurídico protegido por la norma penal, lo cual es insuficiente para verificar si la pena es proporcional en razón de los demás motivos por los cuales se autoriza al legislador a imponer las sanciones penales, tales como los distintos niveles de intensidad en la afectación de algún bien jurídico, justificaciones de política criminal, entre otros.

69. En efecto, aun cuando existen casos en donde habría un consenso sobre la mayor importancia de un bien jurídico tutelado por una norma penal, hay muchos otros en los que no habría un acuerdo al respecto. Así, por ejemplo, ¿puede decirse que es más grave un delito que atenta contra la vida que otro que ataca a la libertad sexual?, o ¿es más grave un delito contrario a la libertad ambulatoria que otro que lesiona la salud pública?. La dificultad de hacer este tipo de comparaciones estriba en que, en muchos casos, los valores o los intereses recogidos en los bienes protegidos son inconmensurables. Dicho carácter se explica, entre otras razones, por la distinta naturaleza de aquéllos. En segundo lugar, la comparación es problemática porque la lesión o puesta en peligro de un bien jurídico puede ser de diferente intensidad, dependiendo de cada tipo penal. Esto implica reconocer que una afectación menor a un bien jurídico muy importante, puede ser menos grave que una afectación muy intensa a un bien jurídico de menor importancia.

70. En ese sentido la proporcionalidad de una pena no puede realizarse de manera aislada, sino tomando como referencia las penas previstas por el propio legislador para otras conductas de gravedad similar, y que esa comparación no puede hacerse de forma mecánica o simplista, porque además de la similitud en la importancia de los bienes jurídicos lesionados y la intensidad de la afectación, deben considerarse aspectos relacionados con la política criminal instrumentada por el legislador. O, que dicho de otra manera, para determinar la gravedad de un delito también hay que atender a razones de oportunidad, que están condicionadas por la política criminal de la autoridad legislativa.

71. Al respecto, resulta aplicable la tesis aislada, de rubro y texto siguientes:

"PROPORCIONALIDAD DE LAS PENAS. SU ESTUDIO DEBE LLEVARSE A CABO ATENDIENDO A LOS NIVELES ORDINALES Y NO A LOS CARDINALES O ABSOLUTOS DE SANCIÓN. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia



de la Nación advierte la complejidad de establecer un sistema de proporcionalidad de las penas que obedezca a una lógica estricta de proporcionalidad en términos de niveles cardinales o absolutos de sanción, propia de la corriente retribucionista, es decir, un sistema en el que se distribuye la pena de acuerdo con principios de justicia derivados de las intuiciones compartidas por la comunidad. Así, de acuerdo con este modelo, la sociedad y el legislador deben asegurarse de que el delincuente reciba la pena que lo sitúe en el puesto cardinal que le corresponde en atención a su culpabilidad exacta, de conformidad con las definiciones soberanas. Sin embargo, esta concepción es criticable porque puede derivar en resultados que, si bien reflejan las intuiciones de justicia de la comunidad, pueden ser injustos medidos con el baremo de una verdad trascendente en términos de justicia, debido al elevado nivel de subjetividad que implica. Por el contrario, resulta más adecuado hacer un juicio de proporcionalidad de las penas en términos de una lógica de niveles ordinales, es decir, realizar el análisis a partir de un orden general establecido en el sistema de acuerdo a la escala prevista por el legislador en grandes renglones, para que, de forma aproximada, pueda determinarse qué pena es la adecuada. De este modo, es más fácil identificar si el principio de proporcionalidad se ha violado cuando un delito de determinada entidad, ubicado en sentido ordinal dentro de un subsistema de penas, se sale de ese orden y se le asigna una pena superior; además, este modelo ofrece ventajas, como que las personas condenadas por delitos similares deben recibir sanciones de gravedad comparable y por delitos de distinta gravedad penas cuya onerosidad esté correspondientemente graduada."¹⁹

72. Así, el método diseñado por esta Primera Sala para evaluar la proporcionalidad de las penas, con el objeto de verificar si cumplen con el mandato exigido por el artículo 22 constitucional, concretamente, con el objeto de verificar si la pena es acorde o no con relación al bien jurídico afectado y al delito sancionado, implica:

a) Hacer un contraste del delito y la pena cuya proporcionalidad se analiza con otras penas que protejan otras conductas sancionadas, y que estén enca-

¹⁹ Tesis aislada 1a. CCCX/2014 (10a.) emitida por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la foja quinientos ochenta y nueve, Libro 10, Tomo I, septiembre de dos mil catorce, con número de registro digital: 2007341, de la Décima Época de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*.



minadas a proteger los mismos bienes jurídicos que aquel ilícito cuya penalidad se analiza;

b) Que las penas que se comparen sean impuestas por el propio legislador;

c) Que se tome en cuenta la intensidad de la afectación; y,

d) Que se consideren aspectos relacionados con la política criminal instrumentada por el legislador.

• Análisis de proporcionalidad del artículo 159, fracción III, de la Ley de Migración establecido por el artículo 22 constitucional.

73. Una vez precisado lo anterior, esta Primera Sala procede a analizar la constitucionalidad de la porción normativa tildada de inconstitucional por el quejoso, al sostener que existe una inadecuada proporción de la pena, circunstancia que genera perjuicio al gobernado y lo torna ilegal con fundamento en el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

74. Para ello, es necesario realizar una comparación de las penas con otras conductas de gravedad similar respecto de los bienes jurídicos lesionados y la intensidad de la afectación.

75. El contenido de la porción impugnada es el siguiente:

**"Título octavo
"De los delitos en materia migratoria**

**"Capítulo único
"De los delitos**

"Artículo 159. Se impondrá pena de ocho a dieciséis años de prisión y multa de cinco mil a quince mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, a quien:

"...



"III. Albergue o transporte por el territorio nacional, con el objeto de obtener directa o indirectamente un lucro, a uno o varios extranjeros con el fin de evadir la revisión migratoria."

76. De la transcripción de la porción impugnada, esta Primera Sala observa que el delito en cuestión se encuentra contenido dentro del título octavo denominado "De los delitos en materia migratoria" en su capítulo único.

77. Por cuanto al bien jurídico protegido por el delito de tráfico de indocumentados; esta Primera Sala al resolver los amparos directos en revisión 2031/2006 y 706/2007, el siete de febrero y el trece de junio de dos mil siete, respectivamente, analizó el planteamiento relativo a si el tipo penal previsto para el tráfico de indocumentados, sancionado por el artículo 138 de la Ley General de Población era o no acorde con el bien jurídico tutelado.

78. Se destacó que no existe una obligación en sentido formal de que los tipos penales hagan referencia expresa al bien jurídico tutelado, toda vez que la Constitución Federal no obliga al legislador a establecer en específico el bien jurídico a tutelar, dado que el legislador únicamente prescribe las facultades para sancionar las conductas de manera general.

79. Así, esta Primera Sala precisó que el bien jurídico tutelado por dicho tipo penal para los delitos de tráfico de indocumentados no solamente es uno, sino varios, a saber:

- 1) El control de los flujos migratorios a cargo de las autoridades administrativas;
- 2) La salud pública;
- 3) Los derechos humanos de los inmigrantes (la vida, la dignidad, la integridad física, etcétera); y,
- 4) El respeto al orden jurídico y la seguridad nacional.

80. Por otro lado, esta Primera Sala al resolver el amparo directo en revisión 2556/2011 se pronunció sobre la constitucionalidad del artículo 138, párrafo



primero, de la Ley General de Población (vigente hasta el 25 de mayo de 2011) en el cual sostuvo que el aumento de la pena privativa de libertad de ocho a dieciséis años de prisión para el delito de tráfico de indocumentados, con motivo de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el dos de julio de dos mil diez, no viola la garantía de proporcionalidad de las penas contenida en el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, criterio del que derivó la tesis de rubro y texto:

"TRÁFICO DE INDOCUMENTADOS. EL ARTÍCULO 138, PÁRRAFO PRIMERO, DE LA LEY GENERAL DE POBLACIÓN, VIGENTE HASTA EL 25 DE MAYO DE 2011, QUE PREVÉ LA PENA PRIVATIVA DE LIBERTAD PARA DICHO DELITO, NO VIOLA LA GARANTÍA DE PROPORCIONALIDAD DE LAS PENAS. Del análisis sistemático del citado precepto se advierte que el bien jurídico tutelado en el delito de tráfico de indocumentados no se constriñe únicamente al control de los flujos migratorios a cargo de las autoridades administrativas, sino también a la salud pública, a los derechos humanos de los inmigrantes (la vida, la dignidad, la integridad física, etcétera) y al respeto al orden jurídico y la seguridad nacional. Por tanto, el artículo 138, párrafo primero, de la Ley General de Población, vigente hasta el 25 de mayo de 2011, que prevé una pena privativa de libertad para el delito de tráfico de indocumentados de ocho a dieciséis años de prisión, no viola la garantía de proporcionalidad de las penas contenida en el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que el legislador consideró los bienes jurídicos tutelados en dicho delito y justificó motivadamente la necesidad de combatirlo con penas más severas, aduciendo que con ello buscaba la protección de los derechos fundamentales de los inmigrantes ilegales, conforme a la actual tendencia humanista en los tratados internacionales de los que México es Parte, por ser frecuentes las violaciones de sus derechos humanos a manos de traficantes que incluyen torturas, maltrato, lesiones, abandono antes de alcanzar su destino y que pueden terminar en tragedias, de manera que la conducta desplegada por los traficantes puede equipararse a los delitos de secuestro, trata de blancas o delincuencia organizada, por lo que la pena privativa de libertad prevista es proporcional al delito que sanciona y a los bienes jurídicos afectados."²⁰

²⁰ Décima Época. Registro: 2000687. Instancia: Primera Sala. Tipo de tesis: aislada. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro VII, Tomo 1, abril de 2012, materia constitucional, tesis 1a. LII/2012 (10a.), página 884.



81. En ese sentido se concluyó que el legislador federal consideró que era necesario aumentar las penas que correspondían al delito de tráfico de indocumentados y, para ello, expuso los motivos y razonamientos necesarios para justificar por qué se debía combatir el delito con penas más severas, pues el bien jurídico que protegía el mencionado precepto no era únicamente el control de flujos migratorios, sino que a través del examen sistemático del contenido total de la ley, se desprendía que los bienes jurídicos tutelados por el Estado Mexicano son además, la salud pública, los derechos humanos de los inmigrantes, el respeto al orden jurídico y la seguridad nacional, aunado a que el delito de tráfico de indocumentados se puede equiparar al de secuestro, trata de personas o delincuencia organizada.

82. Ahora bien, cabe destacar que el artículo 138 de la Ley General de Población fue derogado mediante decreto de veinticinco de mayo de dos mil once, que expidió la Ley de Migración, en la cual las conductas penales tipificadas en el artículo 138 de la Ley General de Población, no dejaron de ser consideradas como delictivas por el legislador, por el contrario fueron trasladadas a la Ley de Migración, cuyo contenido se reprodujo en el artículo 159.

83. La motivación de la derogación, modificación y adición de diversos numerales de la Ley General de Población, entre ellos, la norma penal sustantiva contenida en su artículo 138, obedeció, según la iniciativa con proyecto de decreto, que sometieran a consideración de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, el nueve de diciembre de dos mil diez, los grupos parlamentarios del Partido Acción Nacional, Partido de la Revolución Democrática y del Partido Revolucionario Institucional, a la necesidad de suprimir todos los artículos relativos al tema migratorio contenidos en dicha ley, para hacerla acorde con la expedición de la Ley de Migración, pues en ésta se definiría una política migratoria que considera las múltiples dimensiones y complejidad del fenómeno migratorio en México, pues indicaron los promotores de la iniciativa, el marco jurídico previsto en la Ley General de Población resultaba limitado para atender de manera adecuada las dimensiones y particularidades de movimientos internacionales de personas y procesos migratorios en México, además de que era necesario establecer un claro deslinde entre el objeto propio de la Ley General de Población –regular los fenómenos que afectan a la población en cuanto a su volumen, estructura, dinámica y distribución en el territorio nacional, con el fin



de lograr que participe justa y equitativamente de los beneficios del desarrollo económico y social— y la materia específica de algunas de las normas que anteriormente contenía, relativas a la migración y la protección de los derechos fundamentales de los migrantes, lo que imponía, acorde a las obligaciones internacionales asumidas por el Estado Mexicano, a la modernización de la legislación en materia migratoria y, en consecuencia, la elaboración de la Ley de Migración.

84. La citada exposición de motivos en la parte relativa dice:

"Finalmente, en el título octavo se especifican los medios comisivos para la tipificación del delito de tráfico de indocumentados y se incluye como agravante el inducir, procurar, facilitar u obligar a menores de edad o a quien no tenga capacidad para comprender el significado del hecho, bajo la disposición de que el delito habrá de perseguirse de oficio.

"Con el propósito de que no exista ninguna duda de que las labores de asistencia y ayuda humanitarias a favor de los migrantes, no constituyen un delito, se aclara que para efectos de la actualización del tráfico de migrantes en situación migratoria irregular, será necesario que quede demostrada la intención del sujeto activo de obtener un beneficio económico, en dinero o en especie, cierto, actual o inminente, tal y como lo ha establecido el Poder Judicial en criterio jurisprudencial.

"También se incorpora como conducta delictiva el hecho de que cualquier servidor público auxilie, encubra o induzca a cualquier persona a violar las disposiciones contenidas en la ley, con el objeto de obtener directa o indirectamente un lucro en dinero o en especie.

"Por lo que respecta a las reformas a la Ley General de Población, se sugieren modificaciones a los capítulos relativos a la emigración y a la repatriación de mexicanos, con el propósito de establecer facultades a la Secretaría de Gobernación para promover la celebración de acuerdos con los gobiernos de otros países y organismos internacionales, a fin de que se les brinde una adecuada recepción y se respeten sus derechos humanos, especialmente la revisión de



su estado de salud, la comunicación con sus familiares y el traslado a su lugar de residencia en México.

"Por último, cabe destacar que esta iniciativa es congruente con otros proyectos normativos que se están discutiendo en el Congreso de la Unión, como la iniciativa de Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria y otros que han sido recientemente aprobados como la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Pública, la Ley de la Policía Federal y la Ley de Nacionalidad y su reglamento.

"Si bien la Ley de Migración es un avance importante en la protección de los derechos de los migrantes, requiere de instrumentos complementarios para que de forma efectiva se atiendan y persigan los delitos de los cuales son víctimas los migrantes. Para ello se propone la creación de una Fiscalía Especializada para la Atención de los Delitos cometidos contra Migrantes dentro del ámbito de competencia de la Procuraduría General de la República.

"Con la presente iniciativa por la que se expide la Ley de Migración, además se proponen derogar todos los artículos relativos al tema migratorio de la Ley General de Población, así como el artículo 156 del Código Penal Federal y modificar algunos artículos de la Ley Federal de Derechos, de la Ley Aduanera, de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, de la Ley de la Policía Federal, de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público, de la Ley de Inversión Extranjera, de la Ley General de Turismo y de la Ley de Comercio Exterior, para hacerlas acorde con la expedición de la Ley de Migración."

85. Así, acorde a la exposición de motivos, a través del artículo primero del "Decreto por el que se expide la Ley de Migración y se reforman, derogan y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Población, del Código Penal Federal, del Código Federal de Procedimientos Penales, de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, de la Ley de la Policía Federal, de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público, de la Ley de Inversión Extranjera, y de la Ley General de Turismo", se expidió la Ley de Migración y en el artículo segundo, del referido decreto, se modificaron, derogaron y adicionaron, diversos artículos de la Ley General de Población, entre ellos, el numeral que contenía la norma sustantiva penal en materia de migración.



86. En ese sentido, como se advirtió, las conductas penales tipificadas en el artículo 138 de la Ley General de Población, no dejaron de ser consideradas como delictivas por el legislador, por el contrario, fueron trasladadas a la Ley de Migración, cuyo contenido se reprodujo en el artículo 159 de dicha ley.

Ley General de Población	Ley General de Población
(Reformado primer párrafo, D.O.F. 2 de julio de 2010)	Reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación: 25 de mayo de 2011
"Artículo 138. Se impondrá pena de ocho a dieciséis años de prisión y multa de cinco mil a quince mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en el momento de consumar la conducta, <u>a quien</u> por sí o por interpósita persona, con propósito de tráfico, pretenda llevar o lleve mexicanos o extranjeros a internarse a otro país, sin la documentación correspondiente.	"Artículo 138." (Derogado, D.O.F. 25 de mayo de 2011)
(Reformado, D.O.F. 8 de noviembre de 1996)	Ley de Migración
"Igual pena se impondrá a quien por sí o por medio de otro u otros introduzca, sin la documentación correspondiente expedida por autoridad competente, a uno o varios extranjeros a territorio mexicano o, con propósito de tráfico, <u>los albergue o transporte por el territorio nacional con el fin de ocultarlos para evadir la revisión migratoria.</u>	Ley publicada en la primera sección del Diario Oficial de la Federación, el miércoles 25 de mayo de 2011, con entrada en vigor al día siguiente.
(Adicionado, D.O.F. 17 de julio de 1990)	"Título octavo "De los delitos en materia migratoria.
"A quien a sabiendas proporcione los medios, se preste o	"Capítulo único "De los delitos
	"Artículo 159. Se impondrá pena de ocho a dieciséis años de prisión y multa de cinco mil a quince mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, a quien:
	"I. Con propósito de tráfico lleve a una o más personas a internarse en otro país sin la documentación correspondiente, con objeto de obtener directa o indirectamente un lucro;
	"II. Introduzca, sin la documentación correspondiente, a uno o varios extranjeros a territorio mexicano, con objeto de obtener directa o indirectamente un lucro, o
	"III. <u>Albergue o transporte por el territorio nacional, con el objeto de obtener directa o indirectamente un lucro, a uno o varios extranjeros con el fin de evadir la revisión migratoria.</u>



sirva para llevar a cabo las conductas descritas en los párrafos anteriores, se le impondrá pena de uno a cinco años de prisión y multa hasta el equivalente a cinco mil días de salario mínimo conforme al que esté vigente en el Distrito Federal.

(Reformado, D.O.F. 2 de julio de 2010)

"Se aumentarán hasta en una mitad las penas previstas en los párrafos precedentes, cuando las conductas descritas se realicen respecto de menores de edad; o en condiciones o por medios que pongan en peligro la salud, la integridad o la vida de los indocumentados, o cuando sean sometidos a tratos inhumanos que vulnere sus derechos fundamentales; o bien cuando el autor del delito sea servidor público."

"Para efectos de la actualización del delito previsto en este artículo, será necesario que quede demostrada la intención del sujeto activo de obtener un beneficio económico en dinero o en especie, cierto, actual o inminente.

"No se impondrá pena a las personas de reconocida solvencia moral, que por razones estrictamente humanitarias y sin buscar beneficio alguno, presten ayuda a la persona que se ha internado en el país de manera irregular, aun cuando reciban donativos o recursos para la continuación de su labor humanitaria."

Artículo 160. Se aumentarán hasta en una mitad las penas previstas en el artículo anterior, cuando las conductas descritas en el mismo se realicen:

"I. Respecto de niñas, niños y adolescentes o cuando se induzca, procure, facilite u obligue a un niño, niña o adolescente o a quien no tenga capacidad para comprender el significado del hecho, a realizar cualquiera de las conductas descritas en el artículo anterior;

"II. En condiciones o por medios que pongan o puedan poner en peligro la salud, la integridad, la seguridad o la vida o den lugar a un trato inhumano o degradante de las personas en quienes recaiga la conducta, o

"III. Cuando el autor material o intelectual sea servidor público."

87. Precisado lo anterior, si bien esta Suprema Corte de Justicia de la Nación sostuvo que el aumento de la pena privativa de libertad de ocho a dieciséis años de prisión para el delito de tráfico de indocumentados, establecido en el artículo 138 de la Ley General de Población no viola la garantía de proporcionalidad de las penas contenida en el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, procede realizar su estudio conforme a la actual doctrina constitucional.



88. Lo anterior, porque dicho criterio fue emitido con anterioridad a la metodología fijada por esta Primera Sala, al resolver el juicio de amparo directo en revisión 85/2014; por lo que ahora se debe verificar la proporcionalidad de la pena establecida en el artículo 159 de la Ley de Migración a través de un análisis comparativo en términos ordinales, con el fin de determinar la proporcionalidad de la pena establecida para el delito de tráfico de indocumentados.

89. Así, en el presente estudio, el *tertium comparationis* con el que se debe contrastar la pena prevista para dicho delito lo constituyen las penalidades previstas por la Ley de Migración para los delitos que atentan contra el control de los flujos migratorios, la salud pública, los derechos humanos de los inmigrantes, el respeto al orden jurídico y la seguridad nacional.

	Delito	Pena	Conducta
1	Tráfico de indocumentados Artículo 159, fracción III Ley de Migración.	"8 a 16 años de prisión y multa de 5,000 a 15,000 días multa"	"A quien albergue o transporte por el territorio nacional, con el objeto de obtener directa o indirectamente un lucro, a uno o varios extranjeros con el fin de evadir la revisión migratoria."
2	Tráfico de indocumentados Artículo 159, fracción II Ley de Migración.	"8 a 16 años de prisión y multa de 5,000 a 15,000 días multa"	"A quien introduzca sin la documentación correspondiente, a uno o varios extranjeros a territorio mexicano, con objeto de obtener directa o indirectamente un lucro"
3	Tráfico de indocumentados Artículo 159, fracción I Ley de Migración.	"8 a 16 años de prisión y multa de 5,000 a 15,000 días multa"	"A quien con propósito de tráfico lleve a una o más personas a internarse en otro país sin la documentación correspondiente, con objeto de obtener directa o indirectamente un lucro;"



90. Asimismo, como se sostuvo en el amparo directo en revisión 2556/2011, el delito de tráfico de indocumentados se puede equiparar al de secuestro, trata de personas o delincuencia organizada, por lo que resulta necesario establecer los delitos que al efecto establecen la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos y la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada.

	Delito	Pena	Conducta
1	Trata de personas Artículo 10. Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos.	"5 a 15 años de prisión y multa de 1,000 a 200,000 días de multa."	"Toda acción u omisión dolosa de una o varias personas para captar, enganchar, transportar, transferir, retener, entregar, recibir o alojar a una o varias personas con fines de explotación."
2	Secuestro y secuestro exprés Artículo 9, fracción I. Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro	"40 a 80 años de prisión y multa de 1,000 a 40,000 días de multa"	"Al que priva de la vida a otro con el propósito de: "I. Si la privación de la libertad se efectúa con el propósito de: "a) Obtener, para sí o para un tercero, rescate o cualquier beneficio; "b) Detener en calidad de rehén a una persona y amenazar con privarla de la vida o con causarle daño, para obligar a sus familiares o a un particular a que realice o deje de realizar un acto cualquiera; "c) Causar daño o perjuicio a la persona privada de la libertad o a terceros; o

			"d) Cometer secuestro exprés, desde el momento mismo de su realización, entendiéndose por éste, el que, para ejecutar los delitos de robo o extorsión, prive de la libertad a otro."
3	<p>Delincuencia organizada</p> <p>(Tráfico de personas)</p> <p>Artículo 4, fracción I, inciso a).</p> <p>Ley Federal contra la Delincuencia Organizada</p>	"20 a 40 años de prisión y multa de 500 a 25,000 días de multa."	<p>Al miembro de la delincuencia organizada en los casos de tráfico de personas:</p> <p>"a) A quien tenga funciones de administración, dirección o supervisión, respecto de la delincuencia organizada, de veinte a cuarenta años de prisión y de quinientos a veinticinco mil días multa. ..."</p>
	<p>Delincuencia organizada</p> <p>(Tráfico de personas)</p> <p>Artículo 4, fracción I, inciso b).</p> <p>Ley Federal contra la Delincuencia Organizada</p>	"10 a 20 años de prisión y multa de 250 a 12,500 días de multa"	<p>Al miembro de la delincuencia organizada en los casos de tráfico de personas:</p> <p>"...</p> <p>"b) A quien no tenga las funciones anteriores."</p>
4	<p>Delincuencia organizada</p> <p>(Trata de personas)</p> <p>Artículo 4, fracción II, inciso a).</p> <p>Ley Federal contra la Delincuencia Organizada</p>	"8 a 16 años de prisión y multa de 500 a 25,000 días de multa"	<p>Al miembro de la delincuencia organizada en los casos de trata de personas:</p> <p>"a) A quien tenga funciones de administración, dirección o supervisión."</p>



<p>Delincuencia organizada</p> <p>(Trata de personas)</p> <p>Artículo 2, fracción VI. Ley Federal contra la Delincuencia Organizada</p>	<p>"4 a 8 años de prisión y multa de 250 a 12,500 días de multa."</p>	<p>Al miembro de la delincuencia organizada en los casos de trata de personas:</p> <p>"b) A quien no tenga las funciones anteriores, de cuatro a ocho años de prisión y de doscientos cincuenta a doce mil quinientos días multa." (sic)</p>
---	---	--

91. Establecido lo anterior, corresponde analizar lo siguiente: ¿la pena asignada por el legislador al delito de tráfico de indocumentados con el fin de evadir la revisión migratoria a cambio de obtener un lucro, previsto en el artículo 159, fracción III, de la Ley de Migración, es desproporcionada en comparación con la pena establecida para el delito de trata de personas indocumentadas? Esta Primera Sala entiende que el resultado de esa comparación conduce a declarar la constitucionalidad de la pena enjuiciada.

92. Como se señaló previamente, fue voluntad del legislador federal suprimir todos los artículos relativos al tema migratorio contenidos en la Ley General de Población, con el objetivo de expedir una Ley de Migración que se ocupa de atender de manera adecuada las dimensiones y particularidades de movimientos internacionales de personas y procesos migratorios en México.

93. Para lo cual, el órgano legislativo derogó el artículo 138 de la Ley General de Población y reprodujo su contenido en el artículo 159 de la Ley de Migración, así como la pena de prisión de ocho a dieciséis años de prisión y multa de cinco mil a quince mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal.

94. En ese sentido de lo preceptuado por el artículo 159 de la Ley de Migración, se desprende que prevé una pena de ocho a dieciséis años de prisión para las siguientes conductas:

I. Con propósito de tráfico lleve a una o más personas a internarse en otro país sin la documentación correspondiente, con objeto de obtener directa o indirectamente un lucro;



II. Introduzca, sin la documentación correspondiente, a uno o varios extranjeros a territorio mexicano, con objeto de obtener directa o indirectamente un lucro; o,

III. Albergue o transporte por el territorio nacional, con el objeto de obtener directa o indirectamente un lucro, a uno o varios extranjeros con el fin de evadir la revisión migratoria.

95. Dicha penalidad respecto del delito de tráfico de indocumentados inició su vigencia en el artículo 138 de la Ley General de Población mediante decreto de dos de julio de dos mil diez.

96. Al resolver el amparo directo en revisión 2556/2011, se advirtió que las consideraciones por las cuales se incrementaron las sanciones previstas en el artículo 138 de la Ley General de Población, fueron las siguientes:

1. El bien jurídico tutelado por el delito de tráfico de indocumentados, que prevé el primer párrafo del artículo 138 de la Ley General de Población, no sólo es el registro y control de los movimientos migratorios del país sino, además, la seguridad de los menores de edad, la salud, la integridad y la vida de los indocumentados y el adecuado desempeño de los servidores públicos, que también interesan al Estado.

2. Son frecuentes las violaciones de los derechos humanos de los migrantes en manos de traficantes ilícitos, que incluyen torturas, maltrato, lesiones, abandono antes de alcanzar el destino y que pueden terminar en tragedias.

3. Al no contar con un control efectivo de los flujos migratorios, nuestro país queda expuesto a la aparición de problemas de salud pública; no debemos soslayar el gran esfuerzo humano y económico que se ha realizado para erradicar enfermedades que en su momento causaron altos índices de mortandad como el sarampión, poliomielitis, varicela, etcétera.

4. Los principios básicos que se deben considerar:

I. Actualizar la política migratoria, así como el marco legal y normativo en materia de inmigración, trasmigración y emigración.



II. Combatir a las organizaciones criminales dedicadas al tráfico de migrantes y a la falsificación de documentos, estableciendo políticas de prevención y persecución de delitos relacionados con estas personas.

III. Adecuar la política migratoria hacia los países vecinos del sur, atendiendo sus peculiaridades, con la finalidad de dotar de seguridad a la frontera y permitir el flujo legal, ordenado y seguro.

5. Respecto al artículo 138 de Ley General de Población, que tipifica el delito de tráfico de personas, el Código Federal Penal ya lo clasifica como delito grave; sin embargo, la pena sigue siendo mínima con relación a la conducta del delincuente, que se puede equiparar al delito de secuestro, trata de blancas o delincuencia organizada. Es por ello que el objeto de la reforma, era frenar esa conducta ilícita, aumentando la pena a los traficantes de personas.

97. Por lo anterior, esta Primera Sala advierte que respecto de los delitos de tráfico de indocumentados contenidos en la Ley de Migración el legislador federal dispuso una pena de prisión de ocho a dieciséis años de prisión y multa de cinco mil a quince mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, atendiendo al grado de afectación del bien jurídico tutelado y las constantes violaciones de los derechos humanos de los migrantes en manos de traficantes, por lo que el incremento de dicha pena atendió a la política criminal instrumentada por el legislador con la finalidad de combatir dichas conductas con penas más severas dado que el bien jurídicamente protegido no sólo lo es el control de flujos migratorios, sino que además, son la salud pública, los derechos humanos de los inmigrantes, el respeto al orden jurídico y la seguridad nacional.

98. Por lo demás, cabe señalar que esta Primera Sala tampoco advierte que el parámetro correspondiente a la pena pecuniaria (de cinco mil a quince mil días de salario mínimo) resulte abiertamente desproporcionada o irrazonable en relación con los márgenes de punibilidad y la política criminal instrumentada por el legislador para los delitos relacionados con el tráfico de indocumentados, establecidos en el artículo 159 de la Ley de Migración.

99. En ese sentido, se califica de **infundado** el planteamiento del quejoso, relativo a que la pena prevista por el artículo 159, fracción III, de la Ley de



Migración, resulte violatoria del principio de proporcionalidad establecido en el artículo 22 constitucional. Lo anterior, dado que la pena impuesta se justifica en razón de que el legislador pretendió desincentivar la comisión del delito de tráfico de personas indocumentadas, debido a las constantes violaciones a sus derechos humanos por parte de organizaciones criminales y, además, no resulta desproporcional frente a otros ilícitos que protegen similares bienes jurídicos tutelados.

100. Esto es, se establece una sanción que se adecua a la gravedad de la conducta que se regula, porque guarda relación con el hecho antijurídico y con el grado de afectación al mismo, por lo que válidamente puede establecerse que la pena correspondiente al ilícito estudiado no resulta desmedida en comparación con las penas establecidas para otros delitos que atentan contra los mismos bienes jurídicos protegidos, con similar afectación.

PRINCIPIO DE IGUALDAD

101. En cuanto a su agravio señalado en el numeral **IV**, resulta **infundado**, porque en el mismo se duele de que el órgano colegiado no analizó debidamente los conceptos de violación expuestos en la demanda de amparo en el que sostuvo que el artículo 159, fracción III, de la Ley de Migración lesiona el derecho humano de igualdad que consagra el artículo 1o. de la Norma Fundamental, ya que al indicar que dicha porción normativa no es discriminatoria, no da contestación al concepto de violación expuesto.

102. Lo anterior, porque en el caso el órgano colegiado sostuvo que del contenido del artículo impugnado el numeral transcrito no se desprendía discriminación alguna, pues el legislador tipificó como delito la conducta de albergar o transportar por el territorio nacional con el objeto de obtener directa o indirectamente un lucro, a uno o varios extranjeros con el fin de evadir la revisión migratoria.

103. De lo que se colegía que, el delito lo puede cometer cualquier persona, sin importar su nacionalidad, filiación política, raza, sexo o religión, pues bastaba con que decida adecuar su actuar a la norma, ya sea albergando o transportando a extranjeros por el territorio nacional, con el fin de evadir la



revisión migratoria, con el objeto de obtener un lucro. De ahí que, no existía un trato desigual y discriminatorio a la persona que realice la conducta tipificada como delito respecto a los extranjeros albergados o transportados.

104. Señaló que el propósito del legislador de sancionar penalmente dichas conductas derivó de la necesidad de proteger a dicha clase desvalida, impidiendo que por su situación vulnerable se convierta en víctima de quienes realizan una actividad ilícita con el único ánimo de lucro, y es por ello, por lo que estableció un tipo penal para quienes aprovechándose de su necesidad incurran en una conducta que pueda lesionarlos y ponerlos en peligro.

105. Así, la norma de trato, en ningún momento prohíbe que los extranjeros sean albergados o transportados, sino que, lo que inhibe es que, dichas conductas se realicen con el objeto de obtener un lucro, coadyuvando a que evadan la revisión migratoria.

106. Asimismo, señaló que la norma impugnada tampoco provoca un estigma social pues, la prohibición va dirigida a quien desacate las disposiciones establecidas, es decir, a quien con el fin de evadir la revisión migratoria, transporte o albergue extranjeros a cambio del pago de una cantidad de dinero, actividad que, actualiza la existencia de un delito, al no ser una actividad comercial legal, como sí lo es el servicio de transporte público.

107. Destacó, que la conducta que el Estado sanciona no otorga trato desigual al connacional frente al migrante, si no que precisamente, quien comete la conducta ilícita debe ser sancionado previo desarrollo del procedimiento que se le instaure, sin que pudiera seguirse de igual forma al extranjero, ya que su calidad (acorde al delito) es la de víctima.

108. Finalmente, agregó que, de la exposición de motivos que dieron origen a la Ley de Migración, se destacaba que la Cámara de Origen (senadores), estableció que las disposiciones contenidas en el proyecto de dicha ley y de reforma a la Ley General de Población, más la propuesta de la Ley de Refugiados y Protección Complementaria, constituían los fundamentos jurídicos de la política migratoria del Estado Mexicano para el siglo XXI, la cual en un contexto de mayor apertura de México a la globalización y la integración regional, bus-



caba en términos generales: (a) fortalecer la protección de los derechos y la seguridad de los migrantes nacionales y extranjeros, reconociéndolos como sujetos de derechos; (b) simplificar y ordenar procedimientos para atender de mejor manera y en forma expedita la elevada movilidad internacional de personas y en particular los diversos procesos migratorios que concurren en el país; (c) contribuir al desarrollo económico, social y cultural de nuestro país; (d) proporcionar integralidad y coherencia a la política y la gestión migratoria en México como país de origen, tránsito, destino y retorno de migrantes; (e) fortalecer y ampliar la tradición hospitalaria y de refugio del país; (f) propiciar una mayor contribución de la autoridad migratoria a la seguridad nacional, pública y fronteriza; y (g) actualizar y armonizar el marco normativo migratorio, con los instrumentos jurídicos internacionales firmados y ratificados por México. Por lo cual, la norma secundaria no contravenía el marco constitucional ni de convencionalidad respecto a la igualdad de las personas extranjeras y mexicanas.

109. Ahora bien, como correctamente sostuvo el Tribunal Colegiado, el artículo 159, fracción III, de la Ley de Migración no resulta violatorio del principio de igualdad consagrado en el artículo 1o. de la Constitución Federal.

110. Esta Primera Sala al resolver el **amparo directo en revisión 868/2006** sostuvo que el artículo 138 de la Ley General de Población no lesiona el principio de igualdad, ni castiga en forma alguna a los migrantes que buscan mejorar sus condiciones de vida y tampoco vulnera su derecho de dedicarse a la actividad que prefirieran y de optimizar sus condiciones de trabajo e ingresos a través de las posibilidades de empleo que ofrece el vecino país del norte, ya que el propósito del legislador derivó precisamente de la necesidad de proteger a esa clase desvalida, impidiendo que por su situación vulnerable se convirtiera en víctima de quienes realizan una actividad ilícita con el único ánimo de lucro.

111. Se destacó que los sujetos del delito establecido en la norma en cuestión son quienes realizan actividades de tráfico de indocumentados, de forma que no puede causarle perjuicio alguno a los migrantes, ni violentar sus garantías, además de que en ningún momento la norma prohíbe injustificadamente la salida de nacionales o extranjeros al territorio de otro país, sino que simplemente sanciona a quienes trafican con ellos cuando no tienen la documentación requerida.



112. Del citado precedente derivó la tesis de rubro y texto:

"TRÁFICO DE INDOCUMENTADOS. EL ARTÍCULO 138 DE LA LEY GENERAL DE POBLACIÓN QUE PREVÉ ESE DELITO NO TRANSGREDE LOS ARTÍCULOS 1o., 4o. Y 5o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. El citado precepto legal, al establecer que se sancionará con prisión y multa a quien por sí o por interpósita persona, con propósito de tráfico, pretenda llevar o lleve a mexicanos o extranjeros a internarse a otro país, sin la documentación correspondiente; a quien por sí o por medio de otro u otros introduzca, sin la documentación respectiva expedida por autoridad competente, a uno o varios extranjeros a territorio mexicano, y a quien con propósito de tráfico los albergue o transporte por el territorio nacional, con el fin de ocultarlos para evadir la revisión migratoria, no transgrede los artículos 1o., 4o. y 5o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en virtud de que no lesiona el principio de igualdad constitucional, ni castiga en forma alguna a los migrantes que buscan mejorar sus condiciones de vida y tampoco vulnera sus derechos a dedicarse a la actividad que prefieran y a optimizar sus condiciones de trabajo e ingresos a través de las posibilidades de empleo que ofrecen otros países; sino que, por el contrario, el propósito del legislador al reformar y adicionar el artículo 138 de la Ley General de Población mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de 8 de noviembre de 1996, obedeció a la necesidad de proteger a las personas que sin la documentación correspondiente se han internado o pretenden internarse en otro país, impidiendo que su situación vulnerable los convierta en víctimas de quienes al realizar actividades ilícitas con ánimo de lucro los lesionan y ponen en peligro; de manera que si los sujetos activos del mencionado delito son quienes trafican con los indocumentados y no éstos, la disposición normativa no causa perjuicio a los migrantes ni violenta sus garantías. Además, el aludido artículo 138 no prohíbe injustificadamente la salida de nacionales o extranjeros al territorio de otro país, sino que sanciona a quienes trafiquen con ellos cuando no tengan la documentación requerida."

113. Del contenido del artículo 159, fracción III, de la Ley de Migración, se advierte que los elementos que constituyen el tipo penal son los siguientes:

a) Conducta: Albergue o transporte a uno o varios extranjeros con el fin de evadir la revisión migratoria.



b) Sujeto activo: puede ser cualquier persona, pues señala "a quien", sin que se requiera alguna calidad en el mismo.

c) Sujeto pasivo: la colectividad, en específico los migrantes indocumentados.

d) Bien jurídico tutelado o protegido: Los derechos humanos de los inmigrantes (la vida, la dignidad, la integridad física, etcétera).

e) Objeto material: la conducta delictiva debe recaer en "personas extranjeras".

f) Circunstancias de lugar: "el territorio nacional".

g) Medios utilizados: cualquier medio, no se señala alguno específico.

h) Elementos subjetivos específicos: en dicho tipo penal se establecen: "objeto de obtener directa o indirectamente un lucro" y "evadir la revisión migratoria".

114. Precisado lo anterior, esta Primera Sala no advierte que del artículo impugnado se desprenda algún tipo de discriminación.

115. Como se señaló previamente, las conductas **penales tipificadas en el artículo 138 de la Ley General de Población, fueron trasladadas a la Ley de Migración** cuyo contenido se reprodujo en el artículo 159 de la Ley de Migración que tipifica el tráfico de personas extranjeras.

116. Así, al resolverse el amparo directo en revisión 868/2006, se señaló que el **artículo 138 de la Ley General de Población** que tipifica a quien por sí o por medio de otro u otros introduzca, sin la documentación correspondiente expedida por autoridad competente, a uno o varios extranjeros a territorio mexicano o, con propósito de tráfico, los albergue o transporte por el territorio nacional con el fin de ocultarlos para evadir la revisión migratoria, no transgredía el principio de igualdad consagrado en el artículo 1o. constitucional.



117. En ese sentido, contrario a lo sostenido por el recurrente, el artículo impugnado no prevé un trato discriminatorio frente al migrante, toda vez que el propósito del legislador derivó precisamente de la necesidad de proteger a esa clase desvalida, impidiendo que precisamente por su situación vulnerable se convierta en víctima de quienes realizan una actividad ilícita con el único ánimo de lucro.

118. En ese sentido, como correctamente sostuvo el órgano colegiado, la norma de trato, en ningún momento prohíbe que los extranjeros sean albergados o transportados, ni otorga un trato desigual al migrante, sino que, lo que inhibe es que, dichas conductas se realicen con el objeto de obtener un lucro, coadyuvando a que los migrantes evadan la revisión migratoria.

119. Lo anterior, dado que los sujetos del delito establecido en la norma en cuestión, independientemente de su nacionalidad son quienes realizan actividades de albergue o transporte por el territorio nacional con el objeto de obtener directa o indirectamente un lucro, a uno o varios extranjeros con el fin de evadir la revisión migratoria.

120. Finalmente, respecto a sus argumentos en los que el recurrente considera que tampoco se atendió la alegada violación a los artículos 8, 9, 24 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, si bien es cierto que el Tribunal de Amparo no se pronunció de manera específica respecto de los mismos, lo anterior es así, porque no se enarbola algún argumento al respecto, ya que la supuesta violación convencional se hace valer a partir de las violaciones constitucionales que se atienden en el presente estudio.

VIII. DECISIÓN

121. Sentado todo lo anterior y habiendo quedado acreditada la constitucionalidad del artículo 159, fracción III, de la Ley de Migración, y en razón de lo expuesto y fundado, esta Primera Sala:

RESUELVE:

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



SEGUNDO.—La Justicia de la Unión ampara y protege a ***** , en términos de la sentencia recurrida.

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

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos de las señoras Ministras y los señores Ministros: Norma Lucía Piña Hernández, quien está con el sentido, pero se aparta del párrafo ciento trece, Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien se reserva su derecho a formular voto concurrente, Jorge Mario Pardo Rebolledo (ponente), Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y presidenta Ana Margarita Ríos Farjat quien está con el sentido, pero se aparta de los párrafos noventa, noventa y ocho, ciento tres y ciento dieciséis.

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

Nota: La tesis aislada 1a. CXXIV/2007 citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXV, junio de 2007, página 207, con número de registro digital: 172122.

Las tesis aisladas 1a. CXIV/2016(10a.), 1a. CCCXI/2014 (10a.), 1a. CCCIX/2014 (10a.) y 1a. CCCX/2014 (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 22 de abril de 2016 a las 10:22 horas y 5 de septiembre de 2014 a las 9:30 horas, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 3 de febrero de 2023 a las 10:05 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 4 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 223 de la Ley de Amparo, se consideran de aplicación obligatoria a partir del día hábil siguiente, 7 de febrero de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



Voto concurrente que formula el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, con relación al amparo directo en revisión 418/2022.

I. Antecedentes

1. En sesión de uno de junio de dos mil veintidós, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió el amparo directo en revisión citado al rubro, por unanimidad de cinco votos,¹ en el sentido de confirmar la sentencia recurrida y conceder el amparo en los términos establecidos por el Tribunal Colegiado.

II. Razones de la sentencia

2. En la sentencia se señaló que el recurso de revisión era procedente, en virtud de que subsistía una cuestión propiamente de constitucionalidad, relacionada con la inconstitucionalidad e inconveniencia del artículo 159, fracción III, de la Ley de Migración.²

3. Lo anterior porque la parte quejosa en su demanda de amparo reclamó que dicho precepto vulnera los derechos de igualdad, seguridad jurídica, legalidad y proporcionalidad de la pena. Por lo que hace a este último, el Tribunal Colegiado declaró inoperantes sus argumentos al estimar que no introdujo un planteamiento genuino; en tanto que, por lo que hace a la violación al derecho de igualdad, lo declaró infundado.

4. Así, en su recurso de revisión, señaló que el Tribunal Colegiado omitió estudiar y analizar los conceptos de violación en los cuales planteó que el precepto impugnado resulta violatorio de los derechos de igualdad, seguridad jurídica, legalidad y proporcionalidad de la pena.

¹ De las señoras Ministras y los señores Ministros: Norma Lucía Piña Hernández, quien estuvo con el sentido, pero se apartó del párrafo ciento trece, Jorge Mario Pardo Rebolledo (ponente), Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y presidenta Ana Margarita Ríos Farjat quien estuvo con el sentido, pero se apartó de los párrafos noventa, noventa y ocho, ciento tres y ciento dieciséis, así como de quien suscribe este voto.

² "Artículo 159. Se impondrá pena de ocho a dieciséis años de prisión y multa de cinco mil a quince mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, a quien:

"...

"III. Albergue o transporte por el territorio nacional, con el objeto de obtener directa o indirectamente un lucro, a uno o varios extranjeros con el fin de evadir la revisión migratoria."



5. De este modo, en la sentencia se declaró parcialmente fundado el agravio de la quejosa, relativo a que fue incorrecto que el Tribunal Colegiado dijera que no procedía la suplencia de la deficiencia de la queja, aun tratándose de materia penal, para omitir el estudio de la totalidad de sus conceptos de violación respecto a la inconstitucionalidad de la norma impugnada. Al efecto, se citó la tesis P./J. 5/2006, de rubro: "SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE PREVISTA EN EL ARTÍCULO 76 BIS, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE AMPARO. SE SURTE AUN ANTE LA AUSENCIA DE CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS."³
6. No obstante, se declaró infundado que el artículo 159, fracción III, de la Ley de Migración, quebrantara los derechos de seguridad jurídica y legalidad contenidos en los artículos 14 y 16 constitucionales, porque, como lo refirió el Tribunal Colegiado, sus argumentos no constituyen un verdadero planteamiento de constitucionalidad, ya que se hacen depender de cuestiones de valoración probatoria. Por tanto, su análisis no era procedente en esta instancia.
7. En otro orden de ideas, por lo que hace a la proporcionalidad de la pena, se indicó que esta Primera Sala al resolver el amparo directo en revisión 2556/2011⁴ se pronunció sobre la constitucionalidad del artículo 138, párrafo primero, de la Ley General de Población (vigente hasta el 25 de mayo de 2011).⁵

³ Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIII, febrero de 2006, página 9, registro digital: 175750.

⁴ Resuelta en sesión de veinticinco de enero de dos mil doce, por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros: Jorge Mario Pardo Rebolledo, José Ramón Cossío Díaz, Guillermo I. Ortiz Maya-goitia, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (ponente).

⁵ (Reformado primer párrafo, D.O.F. 2 de julio de 2010)

"Artículo 138. Se impondrá pena de ocho a dieciséis años de prisión y multa de cinco mil a quince mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en el momento de consumir la conducta, a quien por sí o por interpósita persona, con propósito de tráfico, pretenda llevar o lleve mexicanos o extranjeros a internarse a otro país, sin la documentación correspondiente.

(Reformado, D.O.F. 8 de noviembre de 1996)

"Igual pena se impondrá a quien por sí o por medio de otro u otros introduzca, sin la documentación correspondiente expedida por autoridad competente, a uno o varios extranjeros a territorio mexicano o, con propósito de tráfico, los albergue o transporte por el territorio nacional con el fin de ocultarlos para evadir la revisión migratoria.

(Adicionado, D.O.F. 17 de julio de 1990)

"A quien a sabiendas proporcione los medios, se preste o sirva para llevar a cabo las conductas descritas en los párrafos anteriores, se le impondrá pena de uno a cinco años de prisión y multa hasta el equivalente a cinco mil días de salario mínimo conforme al que esté vigente en el Distrito Federal.



8. En dicho precedente se sostuvo que *el aumento* de la pena privativa de libertad de ocho a dieciséis años de prisión para el delito de tráfico de indocumentados, con motivo de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el dos de julio de dos mil diez, no violaba la garantía de proporcionalidad de las penas contenida en el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.⁶
9. Por tanto, se sostuvieron las razones expuestas en el mencionado precedente, pues no obstante que el artículo 138 de la Ley General de Población, fue derogado mediante decreto de veinticinco de mayo de dos mil once, que expidió la Ley de Migración, las conductas penales tipificadas en dicho precepto no dejaron de ser consideradas como delictivas por el legislador, por el contrario fueron trasladadas a la Ley de Migración, cuyo contenido se reprodujo en el artículo 159, combatido en este asunto.
10. No obstante, el estudio de la norma se realizó, además, conforme a la actual doctrina constitucional. Así, al realizar el *tertium comparationis*, se concluyó que el artículo 159, fracción III, de la Ley de Migración, no viola el principio de proporcionalidad de las penas establecido en el artículo 22 constitucional, dado que la pena impuesta se justifica en razón de que el legislador pretendió desincentivar la comisión del delito de tráfico de personas indocumentadas, debido a las constantes violaciones a sus derechos humanos por parte de organizaciones criminales y, además, no resulta desproporcional frente a otros ilícitos que protegen similares bienes jurídicos tutelados.
11. Finalmente, se determinó que el artículo impugnado no es violatorio del principio de igualdad consagrado en el artículo 1o. de la Constitución Federal, ya que no prevé un trato discriminatorio frente al migrante, toda vez que el propósito del legislador derivó, precisamente, de la necesidad de proteger a esa clase

(Reformado, D.O.F. 2 de julio de 2010)

"Se aumentarán hasta en una mitad las penas previstas en los párrafos precedentes, cuando las conductas descritas se realicen respecto de menores de edad; o en condiciones o por medios que pongan en peligro la salud, la integridad o la vida de los indocumentados, o cuando sean sometidos a tratos inhumanos que vulneren sus derechos fundamentales; o bien cuando el autor del delito sea servidor público."

⁶ Del que derivó la tesis 1a. LII/2012 (10a.), de rubro: "TRÁFICO DE INDOCUMENTADOS. EL ARTÍCULO 138, PÁRRAFO PRIMERO, DE LA LEY GENERAL DE POBLACIÓN, VIGENTE HASTA EL 25 DE MAYO DE 2011, QUE PREVÉ LA PENA PRIVATIVA DE LIBERTAD PARA DICHO DELITO, NO VIOLA LA GARANTÍA DE PROPORCIONALIDAD DE LAS PENAS.". Publicada en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro VII, Tomo 1, abril de 2012, página 884, registro digital: 2000687.



desvalida, impidiendo que precisamente, por su situación vulnerable, se convierta en víctima de quienes realizan una actividad ilícita con el único ánimo de lucro.

III. Razones de la concurrencia

12. No obstante que voté a favor del sentido de la sentencia, reservé la elaboración de este voto concurrente para apartarme de algunas consideraciones.
13. Como primer punto, en mi opinión, es innecesario invocar la figura de la suplencia de la queja cuando se van a declarar infundados los argumentos de la parte quejosa, como así se califican en la sentencia al responder los agravios del revisionista.
14. Asimismo, ante la omisión de análisis de un tema constitucional por parte del Tribunal Colegiado, debe emprenderse el estudio oficioso y por exhaustividad por parte de esta Sala.
15. Por otra parte, me separo de los párrafos 80, 81, 87, 96 y 97, en los que se invoca el contenido del amparo directo en revisión 2556/2011, en la parte en que determina que el incremento de la pena prevista en el entonces artículo 138 de la Ley General de Población, no es desproporcional.
16. Lo anterior, porque la parte quejosa del asunto que nos ocupa, desde su escrito de demanda, únicamente reclamó la proporcionalidad de la pena, en sí misma, establecida para el delito que se atribuyó, prevista en el artículo 159 de la Ley de Migración, mas no las razones que expuso el legislador para aumentar la pena establecida para el delito previsto en el artículo 138 de la abrogada Ley General de Población.
17. En ese sentido, considero que el análisis debió centrarse –sólo– en la proporcionalidad de la pena prevista en el citado artículo 159, fracción III, de la Ley de Migración, sin que se hiciera alusión a demás cuestiones antes referidas.
18. Consecuentemente, no obstante que compartí el estudio del asunto y sentido de la resolución, preciso mi opinión para separarme de algunas consideraciones, en los términos expuestos en el presente voto.

Este voto se publicó el viernes 3 de febrero de 2023 a las 10:05 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



TRÁFICO DE PERSONAS INDOCUMENTADAS. EL ARTÍCULO 159, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE MIGRACIÓN, QUE PREVÉ DICHO DELITO, NO VULNERA EL DERECHO A LA IGUALDAD, QUE CONSAGRA EL ARTÍCULO 1o. DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL.

Hechos: Una persona fue declarada penalmente responsable de cometer el delito de transporte ilícito de personas extranjeras, previsto en el artículo 159, fracción III, de la Ley de Migración; determinación que fue confirmada en apelación. Inconforme, el imputado promovió amparo directo en el que impugnó la inconstitucionalidad del precepto mencionado, al considerar que vulnera, entre otros, el derecho a la igualdad; al respecto, el Tribunal Colegiado de Circuito del conocimiento calificó de infundados los argumentos de inconstitucionalidad. En contra de esa determinación, la parte quejosa interpuso recurso de revisión.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve que el artículo 159, fracción III, de la Ley de Migración no vulnera el derecho a la igualdad consagrado en el artículo 1o. constitucional, pues de su contenido no se desprende un trato discriminatorio de la persona que realice dicha conducta frente al migrante.

Justificación: El artículo 159, fracción III, de la Ley de Migración al establecer que se sancionará con prisión y multa a quien albergue o transporte por el territorio nacional, con el objeto de obtener directa o indirectamente un lucro, a uno o varios extranjeros con el fin de evadir la revisión migratoria, no vulnera el derecho a la igualdad consagrado en el artículo 1o. de la Constitución General. Lo anterior en virtud de que no otorga un trato desigual al connacional frente al migrante, porque con independencia de la nacionalidad del sujeto activo del delito, se sanciona a quienes cometen la conducta establecida en dicho precepto, atendiendo precisamente al propósito del legislador derivado de la necesidad de proteger a la clase desvalida migrante, impidiendo que se convierta en víctima de quienes realizan una actividad ilícita con el único ánimo de lucro. Así, la norma de trato, en ningún momento prohíbe que los extranjeros sean albergados o transpor-



tados, ni otorga un trato desigual al migrante, sino que, lo que inhibe es que dichas conductas se realicen con el objeto de obtener un lucro, coadyuvando a que los migrantes evadan la revisión migratoria.

1a./J. 20/2023 (11a.)

Amparo directo en revisión 418/2022. 1 de junio de 2022. Cinco votos de las Ministras Norma Lucía Piña Hernández, quien está con el sentido, pero se aparta de algunos párrafos, y Ana Margarita Ríos Farjat, quien está con el sentido, pero se aparta de algunos párrafos, y los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien formuló voto concurrente, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretaria: Alexandra Valois Salazar.

Tesis de jurisprudencia 20/2023 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de veinticinco de enero de dos mil veintitrés.

Esta tesis se publicó el viernes 3 de febrero de 2023 a las 10:05 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del día hábil siguiente, 7 de febrero de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

TRÁFICO DE PERSONAS INDOCUMENTADAS. EL ARTÍCULO 159, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE MIGRACIÓN, QUE PREVÉ LAS PENAS PARA ESTE DELITO, NO VULNERA EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD CONSAGRADO EN EL ARTÍCULO 22 DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL.

Hechos: Una persona fue declarada penalmente responsable de cometer el delito de transporte ilícito de personas extranjeras, previsto en el artículo 159, fracción III, de la Ley de Migración; determinación que fue confirmada en apelación. Inconforme, el imputado promovió amparo directo en el que impugnó la inconstitucionalidad del precepto mencionado, al considerar que las penas que contempla, vulneran, entre otros, el principio de proporcionalidad de la pena; al respecto, el Tribunal Colegiado de Circuito del conocimiento calificó de inoperantes los argumentos de inconstitucionalidad. En contra de esa determinación, la parte quejosa interpuso recurso de revisión.



Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve que el artículo 159, fracción III, de la Ley de Migración, que prevé las penas para el delito de tráfico de personas indocumentadas, no vulnera el principio de proporcionalidad consagrado en el artículo 22 constitucional, porque se justifican en la política criminal instrumentada por el legislador y no resultan desproporcionadas frente a otros ilícitos que protegen similares bienes jurídicos tutelados.

Justificación: El incremento de las penas para el delito de tráfico de persona indocumentadas, consistentes en prisión de ocho a dieciséis años y multa de cinco mil a quince mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, ahora Ciudad de México, tiene como objeto combatir las constantes violaciones de los derechos humanos de los migrantes en manos de traficantes, con sanciones más severas, atendiendo también al grado de afectación del bien jurídico tutelado, que no sólo es el control de flujos migratorios, sino que además son la salud pública, los derechos humanos de los inmigrantes, el respeto al orden jurídico y la seguridad nacional. Además no resultan desmedidas en comparación con las penas establecidas que atentan contra los mismos bienes jurídicos protegidos, con similar afectación.

1a./J. 19/2023 (11a.)

Amparo directo en revisión 418/2022. 1 de junio de 2022. Cinco votos de las Ministras Norma Lucía Piña Hernández, quien está con el sentido, pero se aparta de algunos párrafos, y Ana Margarita Ríos Farjat, quien está con el sentido, pero se aparta de algunos párrafos, y los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien formuló voto concurrente, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretaria: Alexandra Valois Salazar.

Tesis de jurisprudencia 19/2023 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de veinticinco de enero de dos mil veintitrés.

Esta tesis se publicó el viernes 3 de febrero de 2023 a las 10:05 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del día hábil siguiente, 7 de febrero de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



Subsección 2

POR CONTRADICCIÓN DE CRITERIOS (ANTES CONTRADICCIÓN DE TESIS)

COMPENSACIÓN ECONÓMICA. EL REQUISITO CONSISTENTE EN QUE LA PERSONA QUE LA SOLICITE HAYA REALIZADO TRABAJO DEL HOGAR O DE CUIDADO NO VIOLA EL DERECHO A LA PROPIEDAD.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 229/2021. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL DÉCIMO PRIMER CIRCUITO Y EL PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO DEL CENTRO AUXILIAR DE LA CUARTA REGIÓN, CON RESIDENCIA EN XALAPA, VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE. 19 DE OCTUBRE DE 2022. MAYORÍA DE CUATRO VOTOS DE LAS MINISTRAS NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ Y ANA MARGARITA RÍOS FARJAT, Y LOS MINISTROS JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ Y ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. DISIDENTE: MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, QUIEN RESERVÓ SU DERECHO PARA FORMULAR VOTO PARTICULAR. PONENTE: ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. SECRETARIA: SOFÍA DEL CARMEN TREVIÑO FERNÁNDEZ.

ÍNDICE TEMÁTICO

	Apartado	Criterio y decisión	Págs.
I.	Competencia	Esta Primera Sala es competente para conocer del presente asunto.	3-4
II.	Legitimación	La denuncia fue presentada por parte legitimada.	4-5



III.	Criterios denunciados	<p>Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Décimo Primer Circuito, al resolver el amparo directo 861/2015.</p> <p>Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Cuarta Región, con residencia en Xalapa, Veracruz, en apoyo del Tribunal Colegiado del Trigésimo Primer Circuito, al resolver el amparo directo 81/2021.</p>	5-11
IV.	Existencia de la contradicción de tesis	La contradicción de tesis es existente.	11-17
V.	Estudio de fondo	La sentencia determina que la compensación económica tiene el propósito de resarcir los costos de oportunidad generados por la dedicación al trabajo del hogar y de cuidados que asume una de las partes en el matrimonio. Dado que tiene un fin específico relacionado con una situación de desigualdad estructural, la falta del requisito de dedicación a estos trabajos históricamente desvalorados impide la procedencia de la acción.	17-44
V.I.	Consecuencias patrimoniales de la disolución del matrimonio	<p>En este apartado se desarrollan diversos mecanismos previstos en el derecho familiar y civil que regulan las consecuencias patrimoniales del divorcio o la separación.</p> <p>En primer lugar, se describen las características de la compensación económica y los alimentos como las figuras tradicionales del derecho familiar aplicables. Posteriormente, se establece qué otros mecanismos regulados en el derecho civil pueden ofrecer respuestas a los problemas de distribución desigual injustificada del patrimonio en la familia. Dentro de estos mecanismos, se describe la socie-</p>	18-35



		<p>dad civil y el enriquecimiento sin causa, como algunas de las medidas disponibles en las legislaciones locales.</p> <p>Asimismo, se establece que la existencia de una relación familiar no es razón suficiente para excluir a los miembros de una familia de este tipo de acciones. En todo caso, la valoración debe realizarse de forma concreta y caso por caso, atendiendo al derecho a la protección familiar y a las herramientas para juzgar con perspectiva de género.</p>	
V.II.	Trabajo doméstico y/o de cuidados como requisito para la compensación económica	<p>En este apartado se desarrolla, a partir de diversos precedentes, la relación entre los mecanismos compensatorios, el régimen de separación de bienes y la necesidad de regular las consecuencias patrimoniales del divorcio para garantizar los derechos de los miembros de la familia. De los criterios relatados se desprende que en la presente contradicción no se actualiza la necesidad de aplicar un mecanismo resarcitorio de este tipo, pues el desequilibrio económico no deriva del reparto desigual de las labores de cuidado que coloca en desventaja a una de las partes.</p>	36-42
VI.	Criterio que debe prevalecer	<p>Esta Primera Sala determina que la dedicación al trabajo del hogar y, en su caso, de cuidados, es un requisito fundamental para acceder a la compensación económica. Lo anterior, dado que es una figura creada con el propósito de resarcir los costos de oportunidad asumidos por quien se dedicó a una labor históricamente desvalorizada. Sin embargo, existen otros mecanismos en el derecho que</p>	42-44



		pueden garantizar el derecho a la repartición proporcional y equitativa de un patrimonio conformado por el esfuerzo y trabajo común de los miembros de la familia.	
VII.	Decisión	<p>PRIMERO. Sí existe la contradicción de tesis denunciada.</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, que ha quedado precisado en esta resolución.</p> <p>TERCERO. Publíquese la tesis de jurisprudencia que se sustenta en la presente resolución en términos de lo dispuesto en los artículos 219 y 220 de la Ley de Amparo.</p>	45

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

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la contradicción de tesis suscitada entre el Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Décimo Primer Circuito y el Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Cuarta Región, con residencia en Xalapa, Veracruz, en apoyo del Tribunal Colegiado del Trigésimo Primer Circuito, con residencia en San Francisco de Campeche, Campeche.

El problema jurídico a resolver por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es determinar si constituye un requisito necesario para la procedencia de la compensación económica que el cónyuge que la reclama se hubiera dedicado al trabajo del hogar y, en su caso, al cuidado de los hijos, o bien, si dicha compensación debe extenderse a los casos en que la parte que la solicita no se dedicó a dichas labores, pero



contribuyó a la adquisición de los bienes registrados a nombre del cónyuge demandado.

ANTECEDENTES DEL ASUNTO

1. **Denuncia de la contradicción.** Mediante oficio ***** del 11 de agosto de 2021, recibido el 23 de agosto de ese año vía MINTERSCJN en esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Magistrado presidente del Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Cuarta Región, con residencia en Xalapa, Veracruz, denunció posible contradicción de tesis. La denuncia la formuló respecto del criterio que emitió tal tribunal, al resolver el amparo directo **81/2021**, en auxilio del Tribunal Colegiado del Trigésimo Primer Circuito, con residencia en San Francisco de Campeche, Campeche; y, el criterio sustentado por el **Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Décimo Primer Circuito**, al resolver el amparo directo **861/2015**.

2. **Trámite de la denuncia.** Mediante acuerdo de 30 de agosto de 2021, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación admitió a trámite la denuncia de la contradicción de tesis, ordenó formar y registrar el expediente bajo el número **229/2021**. Asimismo, se ordenó remitir los autos para su estudio a la ponencia del señor Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

3. Por otra parte, solicitó a la presidencia del **Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Décimo Primer Circuito**, remitir por conducto del MINTERSCJN, la versión digitalizada de la ejecutoria dictada en el amparo directo 861/2015. Requirió informara si el criterio sustentado en ésta se encuentra vigente, o en su caso, la causa para tenerlo por superado o abandonado.

4. **Integración del asunto en la Primera Sala y avocamiento.** En cumplimiento del proveído de admisión, por acuerdo de 20 de octubre de 2021, dictado por la presidenta de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se tuvieron por recibidos los autos de la presente contradicción de tesis; asimismo, se ordenó agregar el oficio ***** , del índice de la Secretaría General de Acuerdos de este Alto Tribunal; el oficio ***** y anexo, remitidos vía MINTERSCJN por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Décimo Primer Circuito, en el cual dicho órgano jurisdiccional el 27 de septiembre de 2021, informó que su criterio sigue vigente; así como el oficio ***** , suscrito



por el director general de Archivo y Documentación del Consejo de la Judicatura Federal.

5. En el mismo proveído, la Ministra presidenta de esta Primera Sala dispuso el avocamiento del asunto y ordenó el envío de los autos al Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente, a efecto de que posteriormente diera cuenta en la Sala a la que se encuentra adscrito.

6. Mediante acuerdo de 28 de octubre de 2021, firmado por la Ministra presidenta de esta Primera Sala, se tuvo al Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Décimo Primer Circuito remitiendo copia digitalizada de la ejecutoria dictada en el juicio de amparo directo 861/2015. En consecuencia, se informó que el asunto estaba debidamente integrado y se ordenó el envío de los autos a la ponencia correspondiente.

7. En sesión de 19 de enero de 2022, esta Primera Sala desechó el proyecto de resolución propuesto por el Ministro ponente. Asimismo, se ordenó devolver los autos a la presidencia de la Sala para el efecto de retornar el asunto a uno de los Ministros de la mayoría para la elaboración de un nuevo proyecto.

8. Mediante proveído de 20 de enero de 2022, se retornaron los autos al Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.

I. Competencia

9. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente denuncia de contradicción de tesis, atendiendo a lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 226, fracción II, de la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, vigente desde el 3 de abril de 2013 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 13 de mayo de 2013. Lo anterior, en virtud de que se trata de una posible contradicción de tesis entre



Tribunales Colegiados de distintos Circuitos y el tema de fondo se relaciona con la materia civil, competencia de la Primera Sala, motivo por el cual se considera innecesaria la intervención del Tribunal Pleno para su resolución.

10. Si bien se advierte que el Tribunal Auxiliar de la Cuarta Región fue quien emitió sentencia en el amparo directo 81/2021, en apoyo a las funciones jurisdiccionales del Tribunal Colegiado del Trigésimo Primer Circuito, el cual resulta ser el diverso tribunal contendiente en la presente contradicción de tesis, ello no debe conducir a su improcedencia. Al respecto, resulta aplicable al caso, la tesis aislada 1a. CLXXXVII/2013 (10a.) de la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro y texto siguientes:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. PUEDE SUSCITARSE ENTRE LAS SUSTENTADAS POR UN TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO Y UN TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO DE UN CENTRO AUXILIAR. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que el órgano auxiliar facultado mediante acuerdo general del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal puede hacer todo lo que el tribunal de origen haría si estuviera resolviendo. De ahí que si un Tribunal Colegiado de Circuito de un Centro Auxiliar tiene jurisdicción para apoyar en el dictado de sentencias, ello significa que tiene las atribuciones necesarias para decidir la litis planteada, en la fase resolutoria de un juicio, lo que implica que puede generar un criterio vinculante susceptible de generar precedente y, por ello, entrar en colisión con el de otro tribunal que también ejerza su jurisdicción sobre el mismo tema, máxime si este último es de Circuito. Por tanto, puede suscitarse una contradicción de tesis entre las sustentadas por un Tribunal Colegiado de Circuito de un Centro Auxiliar y un Tribunal Colegiado de Circuito, lo que da lugar a la intervención de este Alto Tribunal para decidir el criterio prevaleciente."

II. Legitimación

11. La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima, de conformidad con lo previsto por los artículos 107, fracción XIII, segundo párrafo, de la Constitución Federal y 227, fracción II, de la Ley de Amparo, dado que fue realizada por el Magistrado presidente del Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Cuarta Región, con residencia en Xalapa, Veracruz, el



cual es uno de los órganos entre los que se suscita la posible contradicción. Lo anterior actualiza el supuesto de legitimación al que aluden los preceptos referidos.

III. Criterios denunciados

12. Criterio del Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Décimo Primer Circuito, al resolver el amparo directo 861/2015

13. Antecedentes procesales: El 3 de abril de 2013, ***** demandó en la vía ordinaria familiar de ***** el divorcio necesario con base en las causas previstas en el artículo 261, fracciones XII, XV y XVII, del Código Familiar para el Estado (negativa injustificada de los cónyuges a cumplir con las obligaciones del matrimonio, alcoholismo cuando amenace causar la ruina de la familia o constituyan un continuo motivo de desavenencia y violencia familiar) y la emisión del acta de divorcio al oficial del Registro Civil de Uruapan. Reclamó una indemnización del 50 % de los bienes adquiridos durante el matrimonio, en términos del artículo 277 del Código Familiar para el Estado, así como una indemnización por los daños y perjuicios que le ocasionó la demandada, en términos del artículo 274 del Código Familiar para el Estado, y el pago de gastos y costas.

14. El demandante argumentó que todos los inmuebles que aparecen a nombre de la demandada fueron adquiridos con los ingresos que él percibe como consecuencia de su trabajo como conductor de autobuses para pasajeros; que hace aproximadamente treinta años ambos decidieron que ella figurara como propietaria de esos bienes por el riesgo que representa el sufrir un accidente automovilístico que pueda privarlo de la vida y con base en las muestras de cariño, lealtad y cooperación mutua entre los dos. Sin embargo, manifestó que esta situación cambió radicalmente a raíz de la tendencia de la demandada al consumo de bebidas alcohólicas, lo que ha generado el riesgo de que llegue a dilapidar dichos bienes. Los bienes sobre los que solicitó la indemnización consisten en cuatro lotes, el hogar conyugal registrado a nombre de ambos, un solar urbano y cuatro vehículos.

15. La demandada opuso las excepciones y defensas que consideró correspondientes. En la contestación de la demanda, manifestó que su cónyuge



carecía de derecho para ejercer la acción porque, de conformidad con el artículo 277 del Código Familiar para el Estado (vigente en ese momento), la indemnización del 50 % de los bienes solicitada sólo procede cuando la persona solicitante se dedicó preponderantemente a las labores del hogar y al cuidado de los hijos durante el matrimonio, circunstancia que no se actualizaba en el caso, pues su exesposo se había dedicado a trabajar como operador de autobuses, mientras ella no sólo se había dedicado a las labores del hogar, sino que había contribuido económicamente a su sostenimiento, al dedicarse a labores como la compra y venta de oro. La señora manifestó que los bienes muebles e inmuebles de los que el señor reclamaba la indemnización habían sido adquiridos con sus ganancias y algunos préstamos en efectivo.

16. La demandada reconvino el divorcio necesario con base en las causas previstas en los artículos XI, XII y XVII (sevicia, amenazas e injurias de un cónyuge contra el otro, la negativa injustificada de cumplir con los fines de matrimonio y violencia familiar) del artículo 261 del Código Familiar. Demandó la fijación y pago de alimentos provisionales y definitivos, así como el pago de gastos y costas del juicio.

17. El Juez del conocimiento dictó sentencia definitiva en la que declaró procedentes las acciones de divorcio ejercidas tanto en la demanda principal como en la reconvenional. Por otro lado, declaró improcedente la indemnización de hasta el 50 % del valor de los bienes adquiridos durante el matrimonio y la indemnización por daños y perjuicios reclamadas por el actor. También declaró improcedente el pago de los alimentos definitivos solicitado por la señora y estableció el cese de la pensión provisional que en su momento fue autorizada a su favor.

18. Inconformes, ambas partes interpusieron recurso de apelación. Del asunto conoció la Sexta Sala Civil del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Michoacán quien, por sentencia de 16 de octubre de 2015, determinó modificar el fallo únicamente en lo relativo a la indemnización de hasta el 50 % del valor de los bienes adquiridos durante la vigencia del matrimonio. La Sala condenó a la demandada al pago del porcentaje solicitado, sin hacer condena de gastos y costas a ninguna de las partes.



19. En contra de ese fallo, ***** promovió juicio de amparo directo en el que, entre otros argumentos, manifestó que la sentencia carecía de una adecuada fundamentación y motivación, pues la Sala había inaplicado sin razón justificada la fracción II del artículo 277 del Código Familiar para el Estado,¹ que establecía el requisito de que la persona solicitante de la indemnización se hubiera dedicado preponderantemente al desempeño del trabajo del hogar y, en su caso, al cuidado de los hijos. Del asunto conoció el Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Décimo Primer Circuito que, por sentencia del 27 de octubre de 2016, negó el amparo a la quejosa.

20. Razonamiento: El Tribunal Colegiado determinó que era correcto inaplicar la fracción II del artículo 277 del Código Familiar para el Estado, por considerarla inconveniente. En este sentido, el tribunal estimó que la falta de cumplimiento del requisito relativo a haberse dedicado preponderantemente a las labores del hogar no hacía improcedente la solicitud, pues por las particularidades del caso era necesario equilibrar la desigualdad económica entre las partes en el caso.

21. En este sentido, señaló que, aunque ambos cónyuges contribuyeron con recursos económicos propios para la adquisición de los bienes, ante la liquidación del régimen de separación de bienes la demandada contaba con una mayor cantidad de bienes en comparación con los que reporta el actor, lo cual afecta su derecho humano a usar y disfrutar de los bienes que legalmente le

¹ El artículo 277 establecía: "Al demandar el divorcio, los cónyuges podrán reclamar del otro, una indemnización hasta del cincuenta por ciento del valor de los bienes que hubieran adquirido, durante el matrimonio, siempre que:

"I. Hubieran estado casados bajo el régimen de separación de bienes;

"II. El demandante se haya dedicado en el lapso en que duró el matrimonio, preponderantemente al desempeño del trabajo del hogar y, en su caso, al cuidado de los hijos; y,

"III. Durante el matrimonio el demandante no haya adquirido bienes propios o habiéndolos adquirido, sean notoriamente menores a los de la contraparte.

"El Juez de primera instancia, en la sentencia de divorcio, habrá de resolver atendiendo a las circunstancias especiales de cada caso."

Actualmente, la compensación económica está regulada en el artículo 258 del nuevo Código Familiar para el Estado de Michoacán de Ocampo, publicado el 30 de septiembre de 2015 que agregó a la regulación el término de dos años siguientes al divorcio para reclamar la compensación.



corresponden, pero además, a no ser privado de ellos sino mediante el pago de una indemnización justa, tal como lo estipulan los puntos 1 y 2 del artículo 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Por ello, consideró correcto el razonamiento de la sentencia de segunda instancia, que brinda la posibilidad de equilibrar la situación de desigualdad patrimonial que se ha generado en perjuicio del actor. Por todo lo anterior, el tribunal consideró que la sentencia no violaba los derechos constitucionales de la quejosa y, por ello, calificó de infundados los conceptos de violación.

22. Criterio del Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Cuarta Región, con residencia en Xalapa, Veracruz, en apoyo del Tribunal Colegiado del Trigésimo Primer Circuito, al resolver el amparo directo 81/2021

23. Antecedentes procesales: ***** promovió un incidente de pensión compensatoria y división de bienes en contra de ***** respecto de los bienes que fueron adquiridos durante el matrimonio. El demandante argumentó que tenía derecho al porcentaje solicitado dado que él había contribuido en la adquisición de estas propiedades.

24. La demandada contestó la demanda y señaló que los bienes reclamados habían sido adquiridos con su trabajo y que el lote donde se constituyó el domicilio familiar había sido obtenido mediante herencia de sus padres, por lo que no correspondía otorgar la compensación solicitada. Las pretensiones del demandante fueron negadas en primera instancia.

25. El actor interpuso recurso de apelación, en el que el tribunal consideró que en el caso era aplicable la suplencia de la queja al tratarse de un adulto mayor y le concedió la razón al solicitante. En este sentido, determinó una compensación patrimonial del 50 % de los bienes a su favor, lo que incluía la división del predio adjudicado por herencia a la demandada y un vehículo.

26. El tribunal de apelación limitó el análisis del asunto a la demostración por parte del actor incidental de su contribución de la edificación del hogar conyugal, obviando el estudio del requisito de dedicación preponderante al cuidado del hogar y de las hijas, sobre el que no se pronunció. De la valoración de



las pruebas concluyó que no se acreditaba que la demandada pudiera sufragar todos los gastos familiares y adquirir las propiedades sobre las que se reclamaba la indemnización y argumentó que el demandante tenía derecho a la indemnización solicitada por el desequilibrio patrimonial entre las partes, derivado de la aportación realizada por el señor al patrimonio familiar que lo dejó sin la posibilidad de adquirir bienes propios.

27. En contra de dicha determinación, ***** promovió una demanda de amparo directo, en la que señaló como autoridad responsable a la Sala Civil Mercantil del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Campeche, con sede en San Francisco de Campeche y como acto reclamado, la sentencia de 3 de diciembre de 2020, dictada en el toca 52/20-2021, S.C. de su índice.

28. En sus conceptos de violación, además de diversas violaciones procesales, la quejosa argumentó que en el caso se había aplicado la suplencia de la queja en favor de su contraparte sin que mediara razón para justificar esta decisión. Asimismo, señaló que la autoridad responsable había otorgado la pensión solicitada de forma errónea, pues no basta que se actualice una falta o desproporción de bienes de una de las partes en el matrimonio para el otorgamiento de la compensación. Señaló que esa interpretación llevaría al extremo erróneo de sostener que el fin último de la disposición es equilibrar las masas patrimoniales de los cónyuges, cuando en realidad la intención legislativa es resarcir los costos de oportunidad generados en el patrimonio de uno de ellos al asumir las cargas domésticas y familiares. Adicionalmente, señaló que no se habían proporcionado pruebas en el caso que acreditaran la dedicación preponderante al trabajo del hogar o al cuidado de sus hijas por parte de su exesposo, por lo que no era procedente conceder la pensión solicitada.

29. De la demanda de amparo correspondió conocer al Tribunal Colegiado del Trigésimo Primer Circuito, con sede en San Francisco de Campeche, Campeche. El tribunal admitió la demanda, la registró bajo el número de expediente 81/2021 y reconoció el carácter de tercero interesado a ***** . Posteriormente, el tercero interesado formuló alegatos en vía de manifestaciones.

30. En cumplimiento al oficio de creación de nuevos órganos del Consejo de la Judicatura Federal, en auto de presidencia de 9 de junio de 2021, el Tribu-



nal Colegiado en mención ordenó remitir el expediente de amparo al Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Cuarta Región, con residencia en Xalapa, Veracruz, donde se registró con el número 326/2021; y, en acuerdo de 11 de junio siguiente, se turnó a la ponencia del Magistrado Luis Vega Ramírez para formular el proyecto de resolución correspondiente.

31. Razonamiento: En sesión de 11 de agosto de 2021, el Tribunal Colegiado determinó revocar la sentencia reclamada. En primer lugar, el tribunal consideró que, como señaló la quejosa, en el caso no se verificaba una situación de vulnerabilidad por razón de edad, por lo que resulta incorrecto resolver con perspectiva de persona de edad avanzada en el caso. Por otra parte, el tribunal argumentó que, aunque el Código Civil para el Estado de Campeche no contempla la figura de la "compensación patrimonial o división de bienes", de acuerdo con precedentes como el ADR. 4059/2016, de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, dicha figura tiene aplicación aun cuando no se contemple en las legislaciones locales. Lo anterior, dado que se trata de una figura establecida con el propósito de subsanar el desequilibrio económico que puede provocar el divorcio cuando alguno de los cónyuges se dedicó a las labores domésticas de forma preponderante y, así, lograr la plena eficacia del derecho fundamental de los cónyuges a acceder a un nivel de vida digno.

32. Sin embargo, consideró que el razonamiento de la autoridad responsable resultaba equivocado, pues atendía únicamente a que el demandante acreditó su contribución a la construcción del domicilio conyugal y al pago de los vehículos a nombre de la ahora quejosa; pero soslayó por completo el requisito indispensable de su dedicación preponderante al hogar y al cuidado de las hijas. Por lo anterior, el tribunal consideró que la resolución reclamada desvirtúa el régimen de separación de bienes, sin justificar que existió un desequilibrio de una de las partes derivado del matrimonio y de la circunstancia de haber dejado de obtener ingresos por dedicarse al hogar y a los hijos; por lo que concedió la razón a la parte quejosa ante la falta de justificación de la determinación de la Sala. El tribunal citó asimismo las resoluciones de esta Primera Sala en los ADR. 4909/2014 y 7816/2017, para considerar que correspondía al demandante la carga de la prueba en la acreditación de los costos de oportunidad necesarios para decretar la compensación solicitada.



IV. Existencia de la contradicción

33. Para determinar si existe la contradicción de tesis denunciada, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 225 a 227 de la Ley de Amparo, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido jurisprudencia en el sentido de que existe contradicción de tribunales 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 los rodean no sean exactamente iguales o que se adviertan elementos secundarios diferentes en el origen de las ejecutorias. De esta forma, la finalidad que persigue la resolución de una contradicción de tesis denunciada ante el Alto Tribunal es la de unificar los criterios interpretativos que dos o más Tribunales Colegiados –o las Salas de la Corte, en su caso– llegasen a adoptar al resolver algún conflicto.

34. La finalidad de una contradicción de tesis, entonces, es proporcionar certidumbre en las decisiones judiciales y dar mayor eficacia a su función unificadora de la interpretación del orden jurídico nacional. Por lo anterior, para determinar si existe la contradicción de tesis es necesario atender a las consideraciones y razonamientos contenidos en las ejecutorias de los Tribunales Colegiados contendientes que fueron referidas en el apartado anterior.

35. De tal suerte que, si la finalidad de la contradicción de tesis es la unificación de criterios y si el problema radica en los procesos de interpretación –no en los resultados– adoptados por los tribunales contendientes, entonces es posible afirmar que para que una contradicción de tesis sea procedente es necesario que se cumplan las siguientes condiciones:²

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

² Jurisprudencia 1a./J. 22/2010, de 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 digital: 165077.



ejercicio interpretativo mediante la adopción de algún canon o método, cualquiera que fuese.

b) Que entre los ejercicios interpretativos respectivos se encuentre algún punto de toque, es decir, que exista al menos un tramo de razonamiento en el que la interpretación ejercida gire en torno a un mismo tipo de problema jurídico: ya sea el sentido gramatical de una norma, el alcance de un principio, la finalidad de una determinada institución o cualquier otra cuestión jurídica en general.

c) Que lo anterior pueda dar lugar a la formulación de una pregunta genuina acerca de si la forma de acometer la cuestión jurídica es preferente con relación a cualquier otra que, como la primera, también sea legalmente posible.

36. Asimismo, el Pleno de este Alto Tribunal ha determinado que la existencia de una contradicción de tesis es independiente de que las cuestiones fácticas que rodean los casos que generan esos criterios no sean iguales. En este sentido, las particularidades de cada caso no siempre resultan relevantes y pueden constituir sólo cuestiones adyacentes.³

37. Expuesto lo anterior, esta Suprema Corte considera que en el presente asunto se cumplen las condiciones para la existencia de la contradicción. En primer lugar, los Tribunales Colegiados contendientes emitieron una resolución sobre la cuestión litigiosa presentada a cada uno. Los hechos presentados por las partes generaron la necesidad de ejercer el arbitrio judicial. En relación con el punto de toque establecido en el segundo requisito, cada uno de los órganos se vio impelido a decidir si, en caso de divorcio en un matrimonio celebrado bajo el régimen de separación de bienes, la desigualdad en el patrimonio de las partes da lugar a decretar una compensación económica para la parte con

³ 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.", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, agosto de 2010, página 7, registro digital: 164120.



menos bienes, aun cuando el solicitante no se hubiere dedicado de manera preponderante a las labores del hogar y al cuidado de los descendientes.

38. En efecto, el **Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Décimo Primer Circuito**, determinó en el amparo directo 861/2015 otorgar la indemnización solicitada al exesposo, consistente en el 50 % de los bienes adquiridos en el matrimonio, que estaban a nombre de su contraparte, con el propósito de garantizar su derecho a la propiedad privada e igualdad entre cónyuges. En el caso, el tribunal determinó que aun ante la falta de cumplimiento del requisito relativo a la dedicación preponderante a las labores del hogar y al cuidado de los hijos, por las particularidades del caso era necesario equilibrar la desigualdad económica entre las partes en el caso, por lo que inaplicó la fracción II del artículo 277 al considerar que se trataba de un requisito inconvencional.

39. Por su parte, el **Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Cuarta Región**, en el amparo directo 81/2021 debía también decidir si en el caso era procedente una compensación económica para el cónyuge solicitante que no se había dedicado a las labores del hogar y de cuidados. En este caso, el tribunal determinó que era correcto haber negado la "compensación patrimonial" solicitada por el cónyuge, al considerar que tal figura está destinada a resarcir el desequilibrio ocasionado por los costos de oportunidad que asume la persona que se dedica a las labores del hogar y al cuidado. En este sentido, determinó que conceder la compensación solicitada sin la actualización de este requisito implicaría desvirtuar la naturaleza del régimen de separación de bienes sin la justificación de un desequilibrio derivado de los costos de oportunidad asumidos por una de las partes.

40. Como puede observarse, en relación con el **segundo requisito**, las sentencias que se denunciaron como contradictorias arribaron a una conclusión diferente en torno al mismo problema: los requisitos para conceder una compensación económica luego de la disolución de un matrimonio celebrado en el régimen de separación de bienes, cuando existe un desequilibrio patrimonial entre las partes, pero el solicitante no se dedicó a las labores del hogar y/o de cuidados. Como puede verse, el primer criterio estableció que la compensación económica puede ser utilizada con el fin de garantizar el derecho a la propiedad e igualar la masa patrimonial de las partes ante un divorcio, mientras el segundo



criterio determinó que la compensación está orientada a resarcir los costos de oportunidad exclusivamente en relación con la dedicación a las labores de cuidado y al trabajo doméstico, por lo que no es procedente concederla ante la falta de este requisito.

41. Esta discrepancia en las conclusiones de los tribunales contendientes da lugar a la formulación de una pregunta sobre cómo debe resolverse el problema jurídico planteado, lo que actualiza el cumplimiento del tercer requisito. En el caso, la pregunta a la que esta sentencia dará respuesta es ¿dedicarse a las labores del hogar y de cuidado es un requisito indispensable para la procedencia de la compensación económica?

42. Cabe señalar que no es impedimento para la actualización de la contradicción de tesis que la figura no se encontraba prevista en la legislación del Estado de Campeche. El Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Cuarta Región, con residencia en Xalapa, Veracruz, sustentó su estudio sobre la procedencia de la compensación económica en el criterio emitido por esta Primera Sala en el amparo directo en revisión 4059/2016.

43. Al respecto, vale precisar que el amparo directo en revisión 4059/2016 no constituía un precedente de aplicación obligatoria para el órgano colegiado. En este sentido, a diferencia de lo que ocurre cuando un tribunal resuelve conforme al criterio establecido en jurisprudencia que le es obligatoria, el hecho de haber acogido lo resuelto en el ADR. 4059/2016 formó parte de su arbitrio judicial. Por lo anterior, no actualiza el criterio previsto en la tesis 1a. CV/2008, de esta Primera Sala, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. ES IMPROCEDENTE CUANDO UNO DE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO SUSTENTA SU DETERMINACIÓN EN UNA JURISPRUDENCIA DE CUALQUIERA DE LAS SALAS O DEL TRIBUNAL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, AUN CUANDO ÉSTA NO SE ENCUENTRE PUBLICADA EN EL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN."⁴

⁴ Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIX, marzo de 2009, materia común, registro digital: 167748, página 401, de rubro y texto: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. ES IMPROCEDENTE CUANDO UNO DE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO SUSTENTA SU DETERMINACIÓN EN UNA JURISPRUDENCIA DE CUAL-



44. Del mismo modo, el hecho de que el Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Décimo Primer Circuito fundamentara su resolución en el artículo 277 del Código Familiar para el Estado de Michoacán, que establece diversos presupuestos para la procedencia de la indemnización compensatoria;⁵ mientras que en la legislación de Campeche no se encuentra contemplada la misma figura y el razonamiento del Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Cuarta Región estuvo fundamentado en un precedente de esta Primera Sala, no es obstáculo para la configuración de la contradicción.

45. En ambas resoluciones existe un tramo de razonamiento en el que la interpretación ejercida gira en torno a un mismo tipo de problema jurídico, a saber: si la dedicación a las labores del hogar y/o de cuidados es un requisito indispensable para la procedencia de la compensación económica o si ésta puede concederse también cuando se advierta desequilibrio entre los bienes de los contendientes. En este sentido, cada uno de los tribunales se pronunció

QUIERA DE LAS SALAS O DEL TRIBUNAL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, AUN CUANDO ÉSTA NO SE ENCUENTRE PUBLICADA EN EL *SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN*. Como lo ha sustentado este Alto Tribunal en diversos criterios, la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia y de los Tribunales Colegiados de Circuito no debe ser concebida, únicamente, como la que se publica en el *Semanario Judicial de la Federación*, ya que ésta en todo caso, es la 'formal'. En realidad, la jurisprudencia sustantiva o material de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de los Tribunales Colegiados de Circuito se halla inmersa en los fallos y ejecutorias relativas, tal y como lo ha reconocido este Tribunal Constitucional en la jurisprudencia: 'CONTRADICCIÓN DE TESIS. PARA QUE PROCEDA LA DENUNCIA BASTA QUE EN LAS SENTENCIAS SE SUSTENTEN CRITERIOS DISCREPANTES.' conforme a este criterio, el vocablo 'tesis' debe entenderse en un sentido amplio, o sea, como la expresión de una argumentación que se sustenta en relación con un tema determinado por los órganos jurisdiccionales en su quehacer legal. De esta forma, cuando en una contradicción de tesis se advierte que uno de los Tribunales Colegiados contendientes sentó un criterio, utilizando o reproduciendo íntegramente la jurisprudencia contenida en una ejecutoria de cualquiera de las Salas o del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sin que tales argumentos sean propios o autónomos, la contradicción denunciada es improcedente, de conformidad con los artículos 197 y 197-A de la Ley de Amparo, ya que al tenor de tales preceptos, el sistema de jerarquía jurisprudencial impide que una jurisprudencia de los Tribunales Colegiados de Circuito pueda contravenir a la sentada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación."

⁵ "I) Que los cónyuges estuvieran casados bajo el régimen de separación de bienes; II). El demandante se hubiera dedicado en el lapso que duró el matrimonio, preponderantemente al trabajo del hogar y, en su caso, al cuidado de los hijos; y, III). Que durante el matrimonio el demandante no hubiese adquirido bienes propios o habiéndolos adquirido fueran notablemente menores a los de su contraparte; ..."



sobre ese punto y adoptó distintas posturas: uno declaró procedente la compensación aun cuando el solicitante no se dedicó a esas labores, con fundamento en una interpretación convencional de la norma y, el otro declaró improcedente la solicitud para supuestos diversos a ese trabajo, al considerar que conceder la compensación solicitada sería omiso con el propósito de esta figura y desvirtuaría el carácter del régimen de separación de bienes.

46. Cabe mencionar que el Código Familiar para el Estado de Michoacán, vigente y aplicable al resolver el amparo directo 861/2015, analizado por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Décimo Primer Circuito, fue abrogado por el diverso publicado el treinta de septiembre de dos mil quince. Sin embargo, su actual artículo 258⁶ se encuentra redactado, en lo que interesa, en los mismos términos que el aplicado en el criterio contendiente, por lo que la circunstancia anotada no hace inexistente la contradicción que nos ocupa. Apoya lo anterior la tesis P. VIII/2001, sustentada por el Pleno de este Máximo Tribunal, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. NO DEBE DECLARARSE INEXISTENTE AUN CUANDO LA NORMA INTERPRETADA POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO HAYA SUFRIDO UNA REFORMA, SI ÉSTA NO MODIFICÓ SU ESENCIA."⁷

⁶ "Artículo 258. Al solicitarse el divorcio o dentro de los dos años siguientes de su reclamación, los cónyuges podrán exigir una indemnización hasta del cincuenta por ciento del valor de los bienes que hubieran adquirido durante el matrimonio, siempre que:

"I. Hubieran estado casados bajo el régimen de separación de bienes;

"II. El reclamante se haya dedicado en el lapso en que duró el matrimonio, preponderantemente al desempeño del trabajo del hogar y, en su caso, al cuidado de los hijos; y,

"III. Durante el matrimonio el reclamante no haya adquirido bienes propios o habiéndolos adquirido, sean notoriamente menores a los de su cónyuge.

"El Juez oral, en la sentencia, habrá de resolver atendiendo a las circunstancias especiales de cada caso."

⁷ Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIII, abril de 2001, materia común, registro digital: 189999, página 322, que versa:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. NO DEBE DECLARARSE INEXISTENTE AUN CUANDO LA NORMA INTERPRETADA POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO HAYA SUFRIDO UNA REFORMA, SI ÉSTA NO MODIFICÓ SU ESENCIA. No es dable concluir que es inexistente una contradicción de tesis, cuando la norma legal que interpretaron los tribunales y que los llevó a conclusiones discrepantes, sufre una reforma que sólo modificó en parte la terminología empleada, pero no la esencia del precepto, en tanto que se entiende que si el contenido sustancial se mantiene, subsiste la divergencia de criterios que requiere ser superada a través del pronunciamiento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación."



47. Por todo lo expuesto, esta Primera Sala considera que en el caso se actualizan los supuestos necesarios para declarar la existencia de la contradicción de criterios.

V. Estudio de fondo

48. Esta Primera Sala considera que debe prevalecer con carácter jurisprudencial el criterio siguiente: bajo la legislación actual, se encuentra justificado requerir que, para la procedencia de la compensación económica, la persona que la solicite haya desempeñado trabajo del hogar y/o labores de cuidado durante el tiempo que duró la relación. Se estima que esto es así, pues la compensación económica tiene el propósito de reconocer el valor del trabajo doméstico y de cuidados aportados por una de las partes para la construcción del patrimonio familiar, que genera en su perjuicio costos de oportunidad. Por tanto, de no existir las labores de trabajo doméstico o de cuidado no habría costo de oportunidad que compensar.

49. Para sostener lo anterior, se explica, primero, el sistema más amplio de consecuencias patrimoniales de la disolución del matrimonio, particularmente para aquellos celebrados bajo el régimen de separación de bienes. En este apartado, se realiza un especial énfasis en los propósitos de la compensación económica para concluir que, contrario a lo que sostuvo uno de los tribunales contendientes, la figura como se encuentra legislada no resulta en una limitación injustificada a los derechos de igualdad o de propiedad, pues cumple con un propósito específico y existen otros mecanismos para evitar el empobrecimiento injustificado derivado del divorcio.

VI. Consecuencias patrimoniales de la disolución del matrimonio

50. Existe en la doctrina y en la legislación una tendencia en considerar que el derecho de familia constituye un campo ajeno a los intercambios económicos que se dan en otro tipo de relaciones. Sin embargo, como acontece en los casos que dieron origen a esta contradicción de criterios, al interior de la familia de forma constante se llevan a cabo este tipo de intercambios. El reconocimiento de la existencia de estas interacciones permite efectivamente proteger los intereses de los miembros e impedir que la separación familiar o el divorcio constituyan



una razón de empobrecimiento injustificado. En aras de garantizar los derechos de sus miembros, es necesario atender a cómo se llevan a cabo estos intercambios económicos, cuándo, por qué, en qué formas y con qué fines.

51. En este sentido, la posibilidad de adoptar libremente un régimen patrimonial durante el matrimonio forma parte del derecho al libre desarrollo de la personalidad, pero ello no implica que la propiedad individual que los cónyuges conservan no pueda ser afectada de forma posterior. Si bien, la participación de los cónyuges en la obtención de los bienes durante el matrimonio es una cuestión que debe determinarse en concreto y no en abstracto,⁸ hay mecanismos particulares al derecho familiar –como la compensación económica o los alimentos– que buscan evitar una distribución inequitativa de los recursos o que reconocen deberes asistenciales para evitar dejar en estado precario a las personas con motivo de la separación familiar. Además, la legislación civil prevé también mecanismos generales que pueden resultar aplicables entre cónyuges o concubinos para impedir que el divorcio o separación conlleve el empobrecimiento injustificado de alguno de ellos. A continuación, se desarrollan las figuras referidas, con especial atención a la compensación económica, materia de esta contradicción.

i) Compensación económica

52. La compensación económica tiene lugar ante la disolución de matrimonios celebrados bajo el régimen de separación de bienes o en el caso de terminación de concubinatos. Esta figura fue legislada por primera vez en el Código Civil para el Distrito Federal, con la reforma del veinticinco de mayo de dos mil.⁹

⁸ Amparo directo en revisión 2730/2015. Fallado el 23 de noviembre de 2016, unanimidad de cinco votos de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández (presidenta) y los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien se reservó su derecho de formular voto concurrente y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (ponente).

⁹ *Artículo 289 Bis. En la demanda de divorcio los cónyuges podrán demandar del otro, una indemnización de hasta el 50 % del valor de los bienes que hubiere adquirido, durante el matrimonio, siempre que:

"I. Hubieran estado casados bajo el régimen de separación de bienes;

"II. El demandante se haya dedicado en el lapso en que duró el matrimonio, preponderantemente al desempeño del trabajo del hogar y, en su caso, al cuidado de los hijos; y,



Tal como se desprende de la exposición de motivos de esa reforma, se adoptaron medidas en el ordenamiento local con el propósito de reconocer el aporte económico que significan las labores del hogar y de cuidados.¹⁰ Además de la compensación, estas medidas incluyeron el artículo 164 bis,¹¹ que reconoce explícitamente que este tipo de trabajo debe considerarse una aportación económica.

53. Desde la primera sentencia sobre el tema, esta Primera Sala ha sostenido que la compensación económica fue creada con el propósito de contar con un "mecanismo paliativo de la inequidad que puede producirse cuando se liquida el régimen económico de separación de bienes". Su existencia inicialmente respondió al "perjuicio económico sufrido por el cónyuge que se ha dedicado (al desempeño del trabajo del hogar y, en su caso, al cuidado de los hijos), lo cual le ha reportado unos costos de oportunidad cuyos efectos desequilibradores se evidencian como especialmente graves en un caso concreto".¹²

54. La compensación económica se refiere entonces a la asignación de un porcentaje (que puede alcanzar hasta el 50 %) de los bienes obtenidos durante el matrimonio o concubinato, demandado por una de las partes luego de la disolución del vínculo. Como su nombre lo indica, su principal propósito es reconocer "que el trabajo en el hogar o el cuidado de los hijos tiene el mismo valor que el realizado en el mercado laboral convencional, por lo que se considera

"III. Durante el matrimonio el demandante no haya adquirido bienes propios o habiéndolos adquirido, sean notoriamente menores a los de la contraparte.

"El Juez de lo familiar en la sentencia de divorcio, habrá de resolver atendiendo las circunstancias especiales de cada caso."

¹⁰ La exposición de motivos establece que como parte de las medidas para "la protección de género" se reconoce que el trabajo del hogar y el cuidado de los hijos tiene el mismo valor que el desempeñado en el mercado, por lo que es una aportación económica a la familia. Asamblea Legislativa del Distrito Federal, I Legislatura, Diario de los Debates, Año 3, núm. 10, 17 de abril de 2000, p. 42.

¹¹ "Artículo 164 Bis. El desempeño del trabajo en el hogar o el cuidado de los hijos se estimará como contribución económica al sostenimiento del hogar."

¹² Contradicción de tesis 24/2004. Fallada en tres de septiembre de dos mil cuatro, unanimidad de cuatro votos de los Ministros José de Jesús Gudiño Pelayo, Juan N. Silva Meza, José Ramón Cossío Díaz (ponente) y la presidenta Olga Sánchez Cordero de García Villegas, pp. 44-45.



como aportación económica al matrimonio¹³ y, en atención a ese valor, debe compensarse ese trabajo que aportó a la construcción del patrimonio familiar.

55. Este tema fue ampliamente abordado en la contradicción de tesis 39/2009, en el que esta Sala señaló que el desequilibrio económico que vulnera a la persona dedicada a las labores del hogar durante el matrimonio es una complicada combinación de factores sociales y económicos. En tal sentencia, se explicó que:

"Resulta evidente que el cónyuge que se dedica preponderantemente al trabajo del hogar, o al cuidado de los hijos, no está en las mismas condiciones para desarrollarse profesional y laboralmente que el otro cónyuge, principalmente, debido a que no puede dedicar a este objetivo el mismo tiempo y diligencia. De esta premisa se ha derivado, por una parte, la afirmación en el sentido de que el trabajo del hogar y el cuidado de los hijos es una actividad que puede valorarse económicamente, no sólo por el tipo de actividades que implica, como administración de bienes y cuidados personales, sino también porque el desempeño preponderante de estas actividades por parte de uno de los cónyuges, releva al otro cónyuge de las responsabilidades hogareñas que, jurídicamente, comparten por igual, y le permite dedicar su tiempo y diligencia a su desarrollo profesional y laboral, lo cual, a su vez, contribuye al crecimiento del nivel socioeconómico de todos los miembros de la familia; y por otra parte, que el cónyuge que preponderantemente se dedica al hogar y en su caso a los hijos, sufre un perjuicio económico, que tendría que estimarse en función de lo que dejó de percibir por no dedicar su tiempo y diligencia a su desarrollo profesional y laboral."¹⁴

¹³ Amparo directo en revisión 43/2021. Fallado el diez de noviembre de dos mil veintiuno, unanimidad de cinco votos de las Ministras Norma Lucía Piña Hernández, Ana Margarita Ríos Farjat (presidenta) y los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, Jorge Mario Pardo Rebolledo, y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, párr. 50.

¹⁴ Contradicción de tesis 39/2009. Fallada el siete de octubre de dos mil nueve, mayoría de cuatro votos de la ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas y los Ministros José Ramón Cossío Díaz, Juan N. Silva Meza (ponente) y Sergio A. Valls Hernández (presidente), en contra del voto emitido por el Ministro José de Jesús Gudiño Pelayo, quien manifestó que formulará voto particular, pp. 37-38.



56. En esa resolución esta Sala concluyó que el desequilibrio económico generado por el divorcio resulta inaceptable en términos del derecho a la igualdad, por lo que es necesaria la aplicación de soluciones jurídicas orientadas a lograr la justicia distributiva y a reconocer la función económico-social de la propiedad privada al interior de la familia. Es decir, el uso de esta solución ha representado una forma de hacer efectivo el derecho a la igualdad y a una vida digna de las mujeres, que por los roles de género históricamente construidos constituyen la población más afectada por estas circunstancias.¹⁵

57. Esta Corte ha sostenido previamente que el trabajo doméstico ha sido históricamente invisibilizado y, hasta el día de hoy, recae de manera desproporcionada en las mujeres,^{16 17} incluso en los hogares en los que ambos cónyuges desempeñan trabajo remunerado fuera del hogar.¹⁸ Los datos sobre el tema

¹⁵ Amparo directo en revisión 1754/2015. Fallado el catorce de octubre de dos mil quince, mayoría de tres votos de la Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas y los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (ponente) y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (presidente); en contra del emitido por el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

¹⁶ Al resolver los amparos directos en revisión 43/2021 y 3419/2020, se insistió en que las mujeres realizan gran parte de las tareas en el hogar, aun cuando los hombres están en posibilidad de participar conjuntamente en la realización de esas labores. Textualmente se sostuvo que "conforme a datos del INEGI, el 68.6 % de las mujeres realizan actividades o quehaceres domésticos como cocinar, lavar, planchar y limpiar la casa. El 46.7 % realiza trámites y compras para el hogar (involucrando el pago de servicios), y el 38.3 % se encarga de cuidar a las niñas y los niños que habitan en el hogar. En contraste, los hombres se ocupan de estas actividades sólo en un 0.7 %, 11.5 % y 1 %, respectivamente. La única actividad que se realiza mayoritariamente por hombres consiste en las reparaciones al hogar, muebles o aparatos con un 46.3 % de participación de varones y un 8 % de mujeres. Para 2018, el valor económico total del trabajo no remunerado del hogar fue 25.2 % del Producto Interno Bruto (PIB). Las mujeres llevaron a cabo el 75.1 % de las actividades del hogar y de cuidados en términos de valor económico. Asimismo, ellas dedicaron el 76.4 % de las horas destinadas a realizar aquellas labores en el hogar."

¹⁷ De acuerdo con la Encuesta Nacional de Uso de Tiempo en los Hogares 2019, las mujeres dedican en promedio 30.8 horas semanales a trabajo doméstico no remunerado para su propio hogar, 12.3 horas a trabajo no remunerado de cuidados para la familia y 9.4 horas a cuidado no remunerado de apoyo a otros hogares. En los mismos rubros, los hombres dedican en promedio 11.6, 5.4 y 6.6 horas, respectivamente. La encuesta también destaca que, a nivel nacional, en promedio las mujeres trabajan 6.2 horas más que los hombres. Lo que agrava la situación es que, mientras en 2019 los hombres dedicaban el 69 % de sus horas laborales a tareas remuneradas, las mujeres aplicaban sólo el 31 % de su tiempo a ese tipo de labores.

¹⁸ Al respecto, ver lo resuelto en los amparos directos en revisión sobre doble jornada: 1754/2015, resuelto por la Primera Sala el 14 de octubre de 2015, por mayoría de 3 votos de los Ministros: Arturo



evidencian que existe una situación de desigualdad en el reparto del trabajo no remunerado que requiere atención, especialmente al considerar que los cuidados son actividades que producen en la vida cotidiana el bienestar físico y emocional de las personas.¹⁹ Dada su importancia, garantizar el derecho a la igualdad implica generar acciones para que la dedicación preponderante a estas labores no se traduzca en una situación de vulnerabilidad.

58. Con esta finalidad fue introducida en las legislaciones locales la figura de la compensación económica, para atender los costos de oportunidad generados por la distribución desigual del trabajo doméstico y de cuidados, derivada de los roles de género.²⁰ Esta figura jurídica fue concebida como una solución para revertir el empobrecimiento ocasionado por los acuerdos privados al interior de la familia que, con base en el orden social de género, colocan a determinados miembros en posición de desventaja. Cabe señalar que esta Corte también ha reiterado que no se trata de una compensación que puede ser exclusivamente demandada por mujeres, sino por toda persona que se encuentre en una situación de desigualdad con motivo de su dedicación a estas labores históricamente infravaloradas,²¹ es decir, cualquier miembro de la familia que se haya dedicado al cuidado y a las labores del hogar puede demandar el porcentaje de compensación que le corresponde.

Zaldívar Lelo de Larrea (ponente) Olga Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena; en contra del emitido por el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo; 5490/2016, fallado por la Primera Sala el 7 de marzo de 2018, por unanimidad de 5 votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (ponente), José Ramón Cossío Díaz, quien se reservó el derecho de formular voto aclaratorio, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y presidenta Norma Lucía Piña Hernández, quien votó con el sentido, pero con salvedad en las consideraciones; y 4883/2017, fallado por la Primera Sala el 28 de febrero de 2018, por unanimidad de 4 votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (ponente), José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo y presidenta Norma Lucía Piña Hernández. Ausente el Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

¹⁹ ONU Mujeres, CEPAL, Hacia la construcción de sistemas integrales de cuidados en América Latina y el Caribe. Elementos para su implementación, 2021, p. 11.

²⁰ Amparo directo en revisión 7816/2017. Fallado el siete de agosto de dos mil diecinueve, por mayoría de cuatro votos de los Ministros Norma Lucía Piña Hernández, Luis María Aguilar Morales, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (ponente) y presidente Juan Luis González Alcántara Carrancá. En contra del emitido por el señor Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

²¹ Amparo directo en revisión 5677/2019. Fallado el veinticinco de agosto de dos mil veintiuno, por unanimidad de cuatro votos de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández (quien señaló que está con



59. El propósito de la compensación también queda más claro a partir del análisis de los requisitos para su procedencia que esta Sala ha desarrollado. Inicialmente, la legislación del Distrito Federal señalaba que, para demandar esta indemnización, era necesario que el demandante no hubiera adquirido bienes propios o que, en caso de haberlos adquirido, éstos fueran notoriamente menores a los de la contraparte.

60. Sobre este requisito, en el amparo directo en revisión 5490/2016, esta Primera Sala se pronunció sobre lo que se conoce como "doble jornada" laboral para hablar de los supuestos en los que la persona que desempeñó esas labores también hubiera contado con un trabajo remunerado. En ese asunto se estableció que la compensación tiene un carácter resarcitorio, lo que implica que no resulta relevante si la persona adquirió bienes propios o si sus bienes son notoriamente menores,²² en cambio, lo que debe valorarse para la procedencia de la acción es que, incluso ante el desempeño de un empleo remunerado, la parte demandante haya asumido costos de oportunidad.

61. Estos costos de oportunidad se refieren a los asumidos por el cónyuge que desempeñó las tareas domésticas y familiares en mayor medida que la otra parte y que mermaron su desarrollo en el mercado laboral y/o profesional. Es decir, la procedencia de la compensación depende únicamente de que la parte demandante haya absorbido en mayor medida las cargas domésticas y familiares, incurriendo con ello en un costo de oportunidad que genera un efecto desequilibrador en su patrimonio. Por ello, no resulta relevante si esa dedicación fue preponderante en sus actividades ni el total de bienes que la parte demandante haya acumulado mediante un empleo remunerado.

62. Esto deriva de que la compensación pretende colocar en igualdad de derechos al cónyuge que, al asumir las cargas domésticas y familiares, no logró

el sentido, pero se separa del párrafo cuarenta y tres), los Ministros, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (ponente) y la Ministra presidenta Ana Margarita Ríos Farjat (quien está con el sentido, pero se aparta del análisis de compensación). Ausente el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá.

²² Sobre el requisito de ser "notoriamente menores" véase el amparo directo en revisión 3419/2020 fallado el 26 de enero de 2022, por mayoría de cuatro votos de los Ministros: Juan Luis González



desarrollarse en el mercado de trabajo convencional con igual tiempo, intensidad y diligencia que el otro cónyuge. No resulta determinante que el cónyuge solicitante se dedicara exclusivamente a las labores domésticas, pues existen una multiplicidad de actividades que son el parámetro para graduar la ejecución material y el tiempo dedicado a las labores familiares. El reconocimiento de esta "doble jornada" que se actualiza en esos casos valora que algunas mujeres, además de formar parte del mercado laboral, realizan un trabajo no remunerado para el bienestar de otros miembros de su familia.²³

63. Asimismo, en el amparo directo en revisión 3419/2020 esta Sala reiteró que con la compensación "no se busca igualar los bienes que tenga cada uno, sino resarcir una desventaja derivada de lo invisible y desvalorizado que ha sido socialmente el trabajo de cuidado, (por lo que) no parece trascendente que tan grande o pequeña sea la diferencia entre los patrimonios para la procedencia de la acción. En todo caso, podrá ser relevante al momento de determinar el monto concreto de la compensación."²⁴

64. El efecto reparador de la compensación implica que el cónyuge que desempeñó una doble jornada no está excluido de la posibilidad de acceder al derecho de compensación,²⁵ pues la dedicación exclusiva o preponderante no es un requisito exigible si lo que se busca es generar una situación de igualdad sustantiva al término de la relación de pareja, en la que se reconozca el

Alcántara Carrancá, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (ponente) y la Ministra presidenta Ana Margarita Ríos Farjat (quien está con el sentido, pero con matices en el párrafo cuarenta y uno). En contra del emitido por la Ministra Norma Lucía Piña Hernández (quien se reservó el derecho a formular voto particular).

²³ Amparo directo en revisión 4883/2017. Fallado el veintiocho de febrero de dos mil dieciocho, por unanimidad de cuatro votos de los señores Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (ponente), José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo y presidenta Norma Lucía Piña Hernández. Ausente el Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

²⁴ Amparo directo en revisión 3419/2020. Fallado el veintiséis de enero de dos mil veintidós por mayoría de cuatro votos de los Ministros: Juan Luis González Alcántara Carrancá, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (ponente) y la Ministra presidenta Ana Margarita Ríos Farjat (quien está con el sentido, pero con matices en el párrafo cuarenta y uno). En contra del emitido por la Ministra Norma Lucía Piña Hernández (quien se reservó el derecho a formular voto particular), párr. 42, amparo directo en revisión 43/2021.

²⁵ Amparo directo en revisión 5490/2016, amparo directo en revisión 3419/2020.



costo de oportunidad asumido por quien se dedicó al cuidado de la familia y del hogar familiar. En cambio, para el cálculo del porcentaje "el tiempo y el grado de dedicación al trabajo del hogar, y en su caso, al cuidado de los hijos, deben ser ponderados a efecto de determinar el monto o porcentaje de la eventual compensación".

65. Dadas estas características, es posible concluir que la compensación económica es una norma específica dentro del régimen general de reparto de bienes al término de un matrimonio. Su aplicación pretende hacer efectivo el derecho a la igualdad, al acceso a la justicia y a la propiedad de ambas partes en el matrimonio, ante una situación de reparto desigual del trabajo del hogar y de cuidados no remunerado al interior de la familia.

66. La aplicación de la compensación atiende a la necesidad específica de resolver el desequilibrio económico derivado del costo de oportunidad de asumir las cargas domésticas y familiares.²⁶ Esta medida, producto de un análisis distributivo de las normas jurídicas familiares, permite reconocer que el divorcio puede generar consecuencias económicas negativas cuando al interior de la familia existieron arreglos privados basados en un contexto de distribución desigual de la propiedad y del trabajo entre hombres y mujeres.

67. Entonces, bajo la legislación familiar actual y los criterios de esta Sala de interpretación de la figura, la compensación responde a la necesidad de garantizar el desarrollo integral de los miembros de la familia frente a un contexto de desigualdad. Derivado de este origen, se han establecido reglas específicas sobre cómo debe calcularse la compensación y sobre el papel activo que deben adoptar los órganos jurisdiccionales con el propósito de garantizar el acceso a la justicia.

68. Al respecto, vale la pena destacar que al resolver los amparos directos en revisión 3192/2017,²⁷ 4906/2017,²⁸ 3073/2015²⁹ y 7816/2017,³⁰ esta Primera

²⁶ Amparo directo en revisión 3419/2020, párr. 41.

²⁷ Fallado el 7 de febrero de 2018, por mayoría de cuatro votos de los señores Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz (ponente), Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y presidenta Norma Lucía Piña Hernández. En contra del emitido por el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien se reservó el derecho de formular voto particular.



Sala, en general, se ha pronunciado por considerar que, de acuerdo con las legislaciones en cada caso analizadas, era un elemento necesario para la procedencia de la compensación económica que la persona que la solicita se hubiera dedicado a las labores del hogar o cuidado de los hijos, ya sea de manera preponderante o en doble jornada.

69. Sin embargo, y como se describe más adelante, pueden existir otras situaciones de desequilibrio patrimonial injustificado resultantes del divorcio o separación que pueden ser sujetas también de diversas medidas jurídicas del régimen general. Incluso, cuando la situación de desventaja no esté originada por distribución desigual de las labores de cuidado, las relaciones familiares no están exentas de la aplicación de otras medidas aplicables a las relaciones económicas en general.

ii) Alimentos

70. Como se mencionó, otra de las medidas que limitan el derecho a la propiedad en el régimen de separación de bienes son los alimentos. Esta Corte ha establecido en múltiples asuntos que la institución jurídica de los alimentos descansa en las relaciones de familia y surge como consecuencia del estado de necesidad en que se encuentran determinadas personas. Por la situación en la que se hayan, la ley les reconoce la posibilidad de solicitar lo necesario para su subsistencia.

²⁸ Fallado el 7 de marzo de 2018, por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz (ponente), Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y presidenta Norma Lucía Piña Hernández.

²⁹ Resuelto el 9 de marzo de 2016, por mayoría de tres votos de los señores Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, quien se reserva el derecho de formular voto concurrente, José Ramón Cossío Díaz (ponente) y presidente Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, en contra de los emitidos por los Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien se reserva el derecho de formular voto particular y Norma Lucía Piña Hernández.

³⁰ Resuelto bajo su ponencia el 7 de agosto de 2019 por mayoría de cuatro votos de los señores Ministros: Norma Lucía Piña Hernández, Luis María Aguilar Morales, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (ponente) y presidente Juan Luis González Alcántara Carrancá. En contra del emitido por el señor Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.



71. Para que nazca esta obligación es necesario que concurren tres presupuestos:

- a) El estado de necesidad del acreedor alimentario;
- b) Un determinado vínculo familiar entre acreedor y deudor; y
- c) La capacidad económica del obligado a prestarlos.

72. En los alimentos o pensión alimenticia, el estado de necesidad del acreedor alimentario constituye el origen y fundamento de la obligación. Las cuestiones relativas a quién y en qué cantidad se deberá dar cumplimiento a esta obligación de alimentos dependen directamente de la relación de familia existente entre acreedor y deudor; el nivel de necesidad del primero y la capacidad económica de este último, de acuerdo con las circunstancias particulares del caso concreto.³¹ El estado de necesidad del acreedor alimentario puede derivarse de múltiples y diversas circunstancias, tales como su edad, capacidad económica, falta de experiencia laboral, estado patrimonial o estado de salud. La demanda de alimentos debe ventilarse conforme a las normas y procedimientos aplicables según la legislación local.

73. Para lo que aquí ocupa, debe destacarse que la compensación también es diferente del derecho a alimentos que surge a partir de la disolución del matrimonio³² o de la pensión alimenticia compensatoria regulada en algunas legislaciones.³³ Mientras los alimentos tienen un carácter asistencial, recíproco y se

³¹ "ALIMENTOS. EL ESTADO DE NECESIDAD DEL ACREEDOR DE LOS MISMOS CONSTITUYE EL ORIGEN Y FUNDAMENTO DE LA OBLIGACIÓN DE OTORGARLOS.". Registro digital: 2012502, Primera Sala, Décima Época, materia civil, 1a./J. 41/2016 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 34, septiembre de 2016, Tomo I, pág. 265, jurisprudencia.

³² Cfr. contradicción de tesis 39/2009, resuelta el 7 de octubre de 2009. Mayoría de 4 votos de los señores Ministros: José Ramón Cossío Díaz, Juan N. Silva Meza (ponente), Olga Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Sergio A. Valls Hernández. En contra del voto emitido por el señor Ministro José de Jesús Gudiño Pelayo, quien manifestó formulará voto particular.

³³ Ver, por ejemplo, los amparos directos en revisión 4465/2015, 230/2014, 3703/2018, 1340/2015, 177/2016 y 1754/2015.



rigen por el principio de proporcionalidad, la compensación económica busca reparar un desequilibrio producto de los costos de oportunidad que una de las partes asumió durante el matrimonio. La compensación parte del valor económico de ese trabajo y no necesariamente de la posición de inseguridad económica en la que se puede encontrar una persona. De esta forma, el propósito de la compensación no es asistir al cónyuge que se encuentra en necesidad, sino reconocer el valor del trabajo aportado para la construcción del patrimonio familiar.³⁴

iii) Otros mecanismos regulados por el derecho civil

74. Por otro lado, existen determinados casos en los que los bienes o capital adquirido con el esfuerzo conjunto de los cónyuges pueden reputarse total o parcialmente dentro de la esfera de propiedad y administración de ambos, aunque hayan contraído matrimonio en el régimen de separación de bienes. Reconocer esta situación permite evitar situaciones de enriquecimiento y empobrecimiento injustos y de violencia patrimonial.³⁵

75. De acuerdo con los criterios de este tribunal, toda persona tiene derecho a elegir en forma libre y autónoma su proyecto de vida, sin coacción ni controles injustificados con el fin de cumplir las metas u objetivos que se han fijado, de acuerdo con sus valores, ideas, expectativas, gustos, etcétera.³⁶ Ese

³⁴ Amparo directo en revisión 3419/2020, párr. 40, ADR. 7653/2019, párr. 96 y 121.

³⁵ Artículo 6, fracción III, Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.

³⁶ Tesis P. LXVI/2009, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, diciembre de 2009, página 7, de rubro y texto: "DERECHO AL LIBRE DESARROLLO DE LA PERSONALIDAD. ASPECTOS QUE COMPRENDE. De la dignidad humana, como derecho fundamental superior reconocido por el orden jurídico mexicano, deriva, entre otros derechos personalísimos, el de todo individuo a elegir en forma libre y autónoma su proyecto de vida. Así, acorde a la doctrina y jurisprudencia comparadas, tal derecho es el reconocimiento del Estado sobre la facultad natural de toda persona a ser individualmente como quiere ser, sin coacción ni controles injustificados, con el fin de cumplir las metas u objetivos que se ha fijado, de acuerdo con sus valores, ideas, expectativas, gustos, etcétera. Por tanto, el libre desarrollo de la personalidad comprende, entre otras expresiones, la libertad de contraer matrimonio o no hacerlo; de procrear hijos y cuántos, o bien, decidir no tenerlos; de escoger su apariencia personal; su profesión o actividad laboral, así como la libre opción sexual, en tanto que todos estos aspectos son parte de la forma en que una persona desea proyectarse y vivir su vida y que, por tanto, sólo a ella corresponde decidir autónomamente."



derecho implica que el Estado tiene prohibido interferir en la elección individual de planes de vida, debiéndose limitar a diseñar instituciones que faciliten la persecución individual de esos planes de conformidad con los propios ideales de virtud e impidiendo la interferencia de otras personas en tal empresa. Al mismo tiempo, el Estado debe garantizar ciertas circunstancias mínimas que permitan a las personas llevar a cabo esos planes de vida.

76. Encontrar el equilibrio entre no interferir de manera injustificada en los planes de vida y al mismo tiempo establecer condiciones básicas para el desarrollo de las personas permite establecer regulaciones a actos jurídicos como el matrimonio. Estas medidas pueden, por ejemplo, contribuir en el reconocimiento y garantía del derecho a una repartición proporcional y equitativa de un patrimonio conformado por el esfuerzo y trabajo común.

77. En el mismo sentido, tanto el artículo 17 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos,³⁷ como el 23 del Pacto Internacional Derechos Civiles y Políticos,³⁸ expresamente reconocen que el derecho a la protección familiar "implica (tomar) las medidas apropiadas para asegurar la igualdad de derechos y de responsabilidades de ambos esposos en cuanto al matrimonio, durante el matrimonio y en caso de disolución del mismo". Esta obligación de tomar medi-

³⁷ Artículo 17. Protección a la familia 1. La familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad y debe ser protegida por la sociedad y el Estado. 2. Se reconoce el derecho del hombre y la mujer a contraer matrimonio y a fundar una familia si tienen la edad y las condiciones requeridas para ello por las leyes internas, en la medida en que éstas no afecten al principio de no discriminación establecido en esta Convención. 3. El matrimonio no puede celebrarse sin el libre y pleno consentimiento de los contrayentes. 4. Los Estados Partes deben tomar medidas apropiadas para asegurar la igualdad de derechos y la adecuada equivalencia de responsabilidades de los cónyuges en cuanto al matrimonio, durante el matrimonio y en caso de disolución del mismo. En caso de disolución, se adoptarán disposiciones que aseguren la protección necesaria de los hijos, sobre la base única del interés y conveniencia de ellos. 5. La ley debe reconocer iguales derechos tanto a los hijos nacidos fuera de matrimonio como a los nacidos dentro del mismo."

³⁸ "Artículo 23. 1. La familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad y tiene derecho a la protección de la sociedad y del Estado. 2. Se reconoce el derecho del hombre y de la mujer a contraer matrimonio y a fundar una familia si tienen edad para ello. 3. El matrimonio no podrá celebrarse sin el libre y pleno consentimiento de los contrayentes. 4. Los Estados Partes en el presente Pacto tomarán las medidas apropiadas para asegurar la igualdad de derechos y de responsabilidades de ambos esposos en cuanto al matrimonio, durante el matrimonio y en caso de disolución del mismo. En caso de disolución, se adoptarán disposiciones que aseguren la protección necesaria a los hijos."



das incluye reconocer los mecanismos jurídicos necesarios para impedir que el matrimonio constituya una causa de empobrecimiento.

78. En este sentido, aunque en principio las partes tienen la oportunidad y el derecho de elegir el régimen patrimonial al que desean adherirse cuando contraen matrimonio, este acuerdo privado no es una disposición inmutable o que no puede ser modificada. Ante situaciones de enriquecimiento injustificado de una de las partes a costa de la otra parte en la relación, es necesario dar lugar a la posibilidad de ejercer acciones para corregir tal desventaja.

79. Dentro de estas situaciones de desequilibrio patrimonial al término del matrimonio podemos reconocer, al menos enunciativamente y de forma adicional a los costos de oportunidad derivados de la dedicación a las labores del hogar y de cuidados, tres escenarios distintos:

1) Ambos cónyuges o concubinos colaboraron en actividades mercantiles; industriales o profesionales cuya titularidad o provecho económico recayó única o preponderantemente en una de las partes.

2) Ambos cónyuges o concubinos contribuyeron de forma considerable a la adquisición y/o mejoramiento de una propiedad, que fue registrada a nombre de una sola de las partes.

3) Uno de los cónyuges o concubinos contribuyó a la formación de capital humano de la otra parte, usualmente mediante la aportación económica a la educación o formación profesional del otro, generalmente a costa del propio.

80. Estos escenarios diversos permiten verificar que los acuerdos al interior de la familia pueden propiciar una situación de desigualdad patrimonial o económica que genera enriquecimiento a una de las partes a costa de la otra. Frente a esta multiplicidad de situaciones y ante la ausencia de acuerdos previos para resolver estos conflictos (tales como las capitulaciones matrimoniales), no existe razón para excluir *a priori* estas situaciones del marco jurídico general que regula las relaciones económicas. A continuación, se enuncian algunos ejemplos del uso de este tipo de figuras en la repartición de bienes ante el término de una relación.



a) Sociedad civil

81. Las reglas relativas a la sociedad civil³⁹ fueron aplicadas por esta Sala en los amparos directos en revisión 4116/2015,⁴⁰ 4219/2016⁴¹ y 3376/2018.⁴² En los tres casos, luego de la disolución de una unión en concubinato, una de las partes acudió a reclamar su derecho de propiedad sobre los bienes que se constituyeron con el esfuerzo y trabajo conjuntos durante el concubinato, en el contexto en que las legislaciones civiles no prevén un régimen patrimonial para el concubinato.

82. En el amparo directo en revisión 4116/2015, esta Sala estableció que, aunque de la cohabitación no se deriva necesariamente una comunidad de bienes, existe la posibilidad de que una pareja que cohabita colabore más allá del mero afecto y la intimidad, de modo que contribuyan al manejo, conservación y administración de los bienes. Por ello, los órganos jurisdiccionales deben estar abiertos a analizar las posibles consecuencias económicas de tal circunstancia.⁴³

83. Este razonamiento reconoce la mutabilidad de los acuerdos al interior de la familia y de las uniones maritales. En este sentido, en el caso se apuntó

³⁹ El Código Civil para el Estado de Michoacán Ocampo establece: "Artículo 1849. Por el contrato de sociedad los socios se obligan mutuamente a combinar sus recursos o sus esfuerzos para la realización de un fin común, de carácter preponderantemente económico, pero que no constituya una especulación comercial."

⁴⁰ Amparo directo en revisión 4116/2015. Fallado el dieciséis de noviembre de dos mil dieciséis, mayoría de tres votos de los señores Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, quien se reserva el derecho de formular voto concurrente, José Ramón Cossío Díaz (ponente) y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, en contra de los emitidos por el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo y presidenta Norma Lucía Piña Hernández, párr. 50.

⁴¹ Amparo directo en revisión 4219/2016. Fallado el veinticinco de abril de dos mil dieciocho, por mayoría de tres votos de la Ministra y los Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, quien reserva el derecho de formular voto concurrente, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (ponente) y Norma Lucía Piña Hernández (presidenta). Votó en contra el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ausente: Ministro José Ramón Cossío Díaz.

⁴² Amparo directo en revisión 3376/2018. Fallado el siete de noviembre de dos mil dieciocho, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y la Ministra Norma Lucía Piña Hernández (presidenta y ponente).

⁴³ Amparo directo en revisión 4116/2015. Fallado el dieciséis de noviembre de dos mil dieciséis, párr. 50.



que, aunque no es aplicable ninguno de los regímenes patrimoniales a la liquidación de los bienes incorporados o adquiridos durante el concubinato, existe el deber de proteger a los concubinos como un grupo familiar esencialmente igual a los cónyuges. De esta forma, se llegó a la conclusión de que resulta factible la liquidación de bienes y derechos surgidos durante el concubinato siempre y cuando la misma descansa sobre la base de que su adquisición fue el resultado del trabajo común de ambos miembros de la pareja.

84. De esta forma, en ese caso, como en los dos siguientes sobre el mismo tema, esta Sala reconoció la posibilidad de aplicar a la división de bienes en el concubinato las normas previstas para la liquidación de la sociedad civil. En tal sentencia se estableció que estas normas podían ser aplicadas cuando además de establecer un concubinato, las personas se obligan mutuamente a combinar sus recursos o esfuerzos para la realización de un fin común, de carácter preponderantemente económico, de modo que les son aplicables los artículos relativos a este tipo de sociedad.

85. En las sentencias citadas también se apuntó que no reconocer la existencia de la sociedad civil de hecho, a pesar de la actualización de las características establecidas en la ley, implicaría sustraer a una persona del marco regulatorio de las sociedades previsto en la legislación de la Ciudad de México por su estado civil. Esta exclusión resultaría discriminatoria y dejaría desprotegidas a las personas que han optado por establecer un hogar con su pareja y se han asociado con ella en una actividad económica.

86. El mismo supuesto podría actualizarse en casos como los que se analizan ahora, particularmente cuando ambos cónyuges o concubinos colaboraron en actividades mercantiles, industriales o profesionales cuya titularidad o provecho económico recayó única o preponderantemente en una de las partes. La adhesión a un sistema de separación de bienes no impide que en supuestos específicos como los relatados, uno de los cónyuges ejerza acciones para el reconocimiento de su derecho de propiedad en torno al patrimonio constituido de manera común.

87. En este sentido, a pesar de que en los matrimonios celebrados bajo el régimen de separación de bienes se realizó un acuerdo privado que se formalizó



al momento de la celebración del matrimonio, el reconocimiento del derecho a la propiedad y de acceso a la justicia implica permitir el ejercicio de este tipo de acciones. De esta forma, se busca no convalidar situaciones que, con la pretensión de ser parte de la "esfera privada" de la familia, permiten que una sola de las partes se beneficie con el trabajo y aportaciones de la otra, dejándole en una situación de desventaja y precariedad al finalizar la relación.

88. En estos casos, como se sostuvo en el precedente, es necesario considerar:

1) El número, valor y destino de los bienes adquiridos y de las aportaciones económicas de ambos cónyuges para su adquisición.

2) Las circunstancias que les permiten a los cónyuges adquirir bienes.

3) Las condiciones y circunstancias de cada adquisición en particular.

4) La incidencia del orden social de género en la calidad y cantidad de las aportaciones, en el modo y tiempo de las adquisiciones de los bienes comunes y personales de los esposos o concubinos, en las decisiones y oportunidad de las enajenaciones, en el valor y cuantía de sus patrimonios personales.

5) La manera en que determinado o determinados bienes pueden caracterizarse como producto de un esfuerzo común y, por tanto, originar una copropiedad entre los esposos respecto de ellos, aun cuando hubieren sido adquiridos a título personal por los cónyuges durante la vigencia del matrimonio celebrado bajo el régimen de separación de bienes.

b) Enriquecimiento sin causa

89. Otra posibilidad para reconocer los intercambios económicos derivados del matrimonio o concubinato la constituye la figura general de enriquecimiento sin causa. De acuerdo con el artículo 1882 del Código Civil Federal, el enriquecimiento ilegítimo ocurre cuando alguna persona se enriquece sin causa en detrimento de otro. Frente a este hecho, la ley obliga a indemnizarlo de su



empobrecimiento en la medida en que esa persona se ha enriquecido.⁴⁴ No existe razón para excluir a excónyuges o concubinos de la acción de enriquecimiento sin causa, como se mostró en los escenarios referidos, diferentes acuerdos dentro del entorno familiar pueden redundar en el beneficio de alguna de las partes en el detrimento de la otra.

90. Este hecho está caracterizado por:

- 1) El enriquecimiento del demandado, quien incrementa su patrimonio.
- 2) El empobrecimiento del actor, que pierde algo que estaba en su patrimonio o dejar de recibir algo a lo que tenía derecho.
- 3) Un vínculo de causalidad entre los dos elementos anteriores: el empobrecimiento y enriquecimiento de cada parte deben ser recíprocos y correlativos, de tal manera que no pueda existir el enriquecimiento si no es como efecto del empobrecimiento y a la inversa.
- 4) Un desplazamiento patrimonial que carece de causa jurídica, contractual o extracontractual, de modo que la persona empobrecida no tenga otro medio para obtener la indemnización.⁴⁵

91. En los escenarios descritos anteriormente, estos elementos pueden actualizarse de modo que ante el término de la relación familiar entre dos personas una de ellas se enriquezca sin causa justificada a costa de la otra. Sobre el elemento de *causa justificada* será necesario valorar de forma individual y en atención al derecho a la protección familiar y a las herramientas para juzgar con perspectiva de género si ésta se actualiza o no. Lo que debe tenerse en consideración es que la mera existencia de una relación familiar entre las partes no

⁴⁴ "Artículo 1882. El que sin causa se enriquece en detrimento de otro, está obligado a indemnizarlo de su empobrecimiento en la medida que él se ha enriquecido."

⁴⁵ "ENRIQUECIMIENTO ILEGÍTIMO, ELEMENTOS DE LA ACCIÓN DE." Registro digital: 240555, Tercera Sala, Séptima Época, materia civil, *Semanario Judicial de la Federación*, Volúmenes 157-162, Cuarta Parte, página 70, tesis aislada.



es razón suficiente para considerar que el enriquecimiento de una a costa de la otra parte está justificado.

92. De este modo, en cada caso, la mera relación familiar no puede tomarse como la causa de justificación para el enriquecimiento de una de las partes en detrimento de la otra. Aunque será necesario atender a cada contexto específico, a los acuerdos al interior de la familia, y a las herramientas para juzgar con perspectiva de género, las relaciones familiares no están exentas de la aplicación de esta figura. Este razonamiento coincide, por ejemplo, con legislaciones como el Código Civil y Comercial de la Nación de Argentina, que reconoce la posibilidad de la distribución de bienes consecuencia del divorcio (sic) puede realizarse en atención a los principios generales relativos a esta figura jurídica.⁴⁶

V.II Trabajo doméstico y/o de cuidados como requisito para la compensación económica

93. De acuerdo con lo razonado en párrafos previos, en este apartado se explica por qué se encuentra justificado el requisito consistente en que el cónyuge que reclame la compensación haya desempeñado trabajo del hogar y/o labores de cuidado –aunque no necesariamente de manera preponderante o exclusiva–. Se estima que no es posible desaplicar el requisito cuando se encuentre previsto en la legislación local⁴⁷ o la aplicación de la figura derive de la

⁴⁶ Ver, por ejemplo, los artículos 401 o 528 que expresamente prevén la posibilidad de demandar un enriquecimiento sin causa entre esposales, cónyuges o convivientes: "Artículo 401. Esponsales. Este Código no reconoce esponsales de futuro. No hay acción para exigir el cumplimiento de la promesa de matrimonio ni para reclamar los daños y perjuicios causados por la ruptura, sin perjuicio de la aplicación de las reglas del enriquecimiento sin causa, o de la restitución de las donaciones, si así correspondiera."

"Artículo 528. Distribución de los bienes. A falta de pacto, los bienes adquiridos durante la convivencia se mantienen en el patrimonio al que ingresaron, sin perjuicio de la aplicación de los principios generales relativos al enriquecimiento sin causa, la interposición de personas y otros que puedan corresponder."

⁴⁷ Véanse los artículos 267, fracción VI, del Código Civil para el Distrito Federal; 289, fracción VI, del Código Civil del Estado de Aguascalientes; 279 Bis del Código Civil para el Estado de Baja California; 239 de la Ley para la Familia de Coahuila de Zaragoza; 476 Bis del Código de Procedimientos Familiares para el Estado de Hidalgo; 287 Bis del Código Civil para el Estado de Colima; 342-A del



jurisprudencia de esta Suprema Corte. Esto es así, como se mencionó, la figura se inscribe en un sistema más amplio que asigna diferentes consecuencias patrimoniales a la terminación de un matrimonio o divorcio.

94. Como se ha señalado en diversos precedentes, "la regulación jurídica del matrimonio, en sus diferentes vertientes, intenta conjugar dos necesidades igualmente importantes e irrenunciables. Por un lado, la necesidad de ser un instrumento al servicio de la autonomía de la voluntad de las dos personas que desean contraerlo. Por otro, la necesidad de someter esta autonomía de la voluntad a los límites derivados del interés público y social que tiene el Estado en proteger la organización y el desarrollo integral de los miembros de la familia y en asegurar que la regulación jurídica que les afecta garantice el respeto de su dignidad como se deriva, entre otros, del artículo 4o. de la Constitución Federal."⁴⁸

Código Civil para el Estado de Guanajuato; 7 Bis de la Ley de Divorcio del Estado de Guerrero; 406, fracción VI, y 417 Bis del Código Civil del Estado de Jalisco; 4.46 del Código Civil del Estado de México; 258 del Código Familiar para el Estado de Michoacán de Ocampo; 178 del Código Familiar para el Estado Libre y Soberano de Morelos; 281 A del Código Civil para el Estado de Nayarit; 268 del Código Civil del Estado de Querétaro; 90 del Código Familiar para el Estado de San Luis Potosí; y, 182, fracción VI, del Código Familiar del Estado de Sinaloa.

⁴⁸ Contradicción de tesis 490/2011. Fallada el veintinueve de febrero de dos mil doce por mayoría de cuatro votos de los señores Ministros: Jorge Mario Pardo Rebolledo, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Olga Ma. del Carmen Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, en cuanto a la competencia legal de esta Primera Sala en contra del emitido por el Ministro José Ramón Cossío Díaz (ponente); y, por mayoría de cuatro votos de los señores Ministros: José Ramón Cossío Díaz (ponente), Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Olga Ma. del Carmen Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, en cuanto al fondo del asunto, en contra del emitido por el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo quien se reserva el derecho de formular voto particular.

Amparo directo en revisión 230/2014. Fallado el diecinueve de noviembre de dos mil catorce, por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (ponente); José Ramón Cossío Díaz, quien se reservó el derecho a formular voto concurrente; Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien también se reservó el derecho a formular voto concurrente; Olga Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

Amparo directo en revisión 2764/2013. Fallado el seis de noviembre de dos mil trece, por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (ponente), Olga Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Jorge Mario Pardo Rebolledo, párr. 45.



95. En general, en la legislación familiar mexicana existe la posibilidad de contraer matrimonio bajo dos regímenes patrimoniales distintos: el de sociedad conyugal y el de separación de bienes. En la sociedad conyugal "el patrimonio aportado es común a ambos cónyuges en cuanto a su uso y disfrute, es decir, son condueños y cotitulares de los bienes y derechos que forman el fondo social, en relación con los cuales existe una comunidad de la que participan en los términos convenidos en las capitulaciones o de no existir precisiones al respecto, en el cincuenta por ciento de los bienes y derechos."⁴⁹

96. Por su parte, el régimen de separación de bienes implica que cada cónyuge "conserva la propiedad y administración de los bienes que respectivamente les pertenecen y, por consiguiente, todos los frutos y accesiones de dichos bienes no serán comunes, sino del dominio exclusivo del dueño de ellos."⁵⁰ El establecimiento de un régimen patrimonial requiere la declaración de voluntad de las partes y forma parte del derecho de los cónyuges a definir en qué términos desean configurar el matrimonio.

97. Como se mencionó, en diversas sentencias, el Tribunal ha establecido que optar por este régimen no implica para las partes un derecho subjetivo definitivo e inamovible de conservar sus bienes, sino que este derecho de propiedad puede ser modulado por el Estado para atender a las circunstancias particulares del matrimonio.⁵¹ De esta forma, se han establecido diversos límites a la separación de las masas patrimoniales de los cónyuges o concubinos, con el fin de dotar de contenido la función económico social del derecho a la propiedad.⁵² La compensación económica constituye uno de estos límites, pues permite reconocer los costos de oportunidad en los que incurrió una de las partes que de otra forma pasarían desapercibidos.

⁴⁹ Amparo directo en revisión 139/2019. Fallado el veintidós de mayo de dos mil diecinueve, unanimidad de cinco votos de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández y los Ministros Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Juan Luis González Alcántara Carrancá (presidente y ponente), párr. 87.

⁵⁰ Amparo directo en revisión 139/2019. Fallado el veintidós de mayo de dos mil diecinueve, párr. 89.

⁵¹ Amparo directo en revisión 5677/2019. Fallado el veinticinco de agosto de dos mil veintiuno, párr. 39.

⁵² Contradicción de tesis 39/2009. Fallada el siete de octubre de dos mil nueve, p. 37.



98. Como una medida dentro del régimen general de repartición de bienes ante un divorcio o separación, la compensación económica implica deberes específicos al valorar las circunstancias del caso concreto, que obligan al juzgador a adoptar un rol activo ante la duda de cómo se distribuyeron las cargas domésticas y de cuidado durante el matrimonio.⁵³ Como se sostuvo en el apartado anterior, estos deberes específicos responden al interés del Estado en generar un mecanismo de protección ante una situación de desigualdad particular.

99. Debe entenderse entonces que esta medida se constituye como una protección adicional derivada de una situación específica: las desventajas a las que se enfrenta la o el cónyuge que se dedicó a las labores del hogar y de cuidados cuando ocurre un divorcio. Cuando esta realidad de desigualdad no se actualiza, por regla general se aplicará la división de bienes conforme al régimen patrimonial inicialmente elegido.

100. En este sentido, por las características de la compensación económica expuestas, no compartimos el criterio del Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Décimo Primer Circuito en el amparo directo 861/2015. Con base en la regulación actual y los precedentes de esta Primera Sala, la compensación económica es una medida específica que atiende a un contexto concreto de desigualdad y no está orientada a equilibrar la masa patrimonial de los cónyuges, por lo que los argumentos vertidos por el Tribunal Colegiado no constituyen una motivación suficiente para inaplicar el requisito de dedicación a las labores del hogar y de cuidados previsto en la legislación.

101. Contrario a lo que sostuvo el Tribunal Colegiado, el requisito de desarrollar labores del hogar y cuidado de los hijos para la procedencia de la compensación previsto en el artículo 277, fracción II, del Código Familiar del Estado de Michoacán (vigente en ese momento) no viola el artículo 21⁵⁴ de la

⁵³ Amparo directo en revisión 4883/2017. Fallado el veintiocho de febrero de dos mil dieciocho.

⁵⁴ "Artículo 21. Derecho a la propiedad privada 1. Toda persona tiene derecho al uso y goce de sus bienes. La ley puede subordinar tal uso y goce al interés social. 2. Ninguna persona puede ser privada de sus bienes, excepto mediante el pago de indemnización justa, por razones de utilidad pública o de interés social y en los casos y según las formas establecidas por la ley. 3. Tanto la usura como cualquier otra forma de explotación del hombre por el hombre deben ser prohibidas por la ley."



Convención Americana sobre Derechos Humanos sobre el derecho a la propiedad, en su vertiente de justa indemnización. Por el contrario, la compensación económica constituye un mecanismo adicional encaminado a hacer realidad el derecho a la igualdad, y su existencia no impide la aplicación de otras medidas para garantizar que el divorcio o separación no ponga en una situación precaria o se prive de sus bienes a alguno de los cónyuges o concubinos, como se sostuvo en el apartado anterior.

102. Se estima, entonces, que el requisito de desempeñar labores del hogar o de cuidado previsto en la legislación se encuentra justificado. Por un lado, la compensación constituye un reconocimiento especial a este tipo de trabajo históricamente desvalorizado, que continúan realizando de manera desproporcionada mujeres, y permite que su reclamo se haga de manera específica bajo las reglas previamente establecidas. Esto explica que, incluso cuando la legislación no reconoce expresamente la figura, se limite la voluntad de las partes que optaron por separar sus bienes para reconocer el beneficio que un cónyuge aportó al otro mediante el trabajo de cuidado. Por el otro, la exclusión de la compensación para solventar otro tipo de circunstancias de desequilibrio patrimonial no autoriza el empobrecimiento injustificado de alguno de los cónyuges pues se encuentra inscrita en un sistema más amplio que incluye la pensión alimenticia en casos de necesidad, y no impide aplicar las normas generales para el reconocimiento de propiedad o de trabajo –como las reglas de las sociedades civiles, del enriquecimiento sin causa, entre otras–.

103. Ahora bien, debe precisarse que esta forma de regular las consecuencias económicas del divorcio o separación no es la única disponible. En diferentes sistemas jurídicos se ha optado por aplicar diversas figuras jurídicas para la distribución de propiedad con posterioridad a la separación⁵⁵ o por legislar de manera conjunta una compensación que incluya otros supuestos. Por ejemplo, en la legislación española existe una compensación en sentido amplio que

⁵⁵ Por otro lado, en Estados Unidos diversas cortes locales se han pronunciado sobre la contratación entre cohabitantes mediante la aplicación de figuras como el *trust* en las relaciones familiares. Cfr. Sosa Pastrana, Fernando, *El concubinato y su dimensión patrimonial*, Ciudad de México, Tirant Lo Blanch, 2021, pp. 107-116.



responde a diversas causas de desequilibrio económico.⁵⁶ Esta Primera Sala reconoce que las Asambleas Legislativas podrían optar por otros diseños regulatorios –como de hecho se advierte de la legislación local–⁵⁷ que amplíen la procedencia de la compensación y faciliten un reclamo conjunto. No obstante, esta circunstancia no implica que el diseño legislativo que se estudia (aquel que requiere que se lleven a cabo en alguna medida labores de cuidado del hogar y de los hijos) sea inconvencional.

104. En breve, bajo la legislación actual, para la procedencia de la compensación económica está justificado exigir que la persona que la solicite hubiera desempeñado trabajo del hogar y/o labores de cuidado en alguna medida. El requisito no resulta en una limitación injustificada al derecho de propiedad, pues cumple con un propósito constitucional específico y existen otros mecanismos para evitar el empobrecimiento injustificado derivado del divorcio o separación.

⁵⁶ Código Civil Español: "Artículo 97. El cónyuge al que la separación o el divorcio produzca un desequilibrio económico en relación con la posición del otro, que implique un empeoramiento en su situación anterior en el matrimonio, tendrá derecho a una compensación que podrá consistir en una pensión temporal o por tiempo indefinido, o en una prestación única, según se determine en el convenio regulador o en la sentencia.

"A falta de acuerdo de los cónyuges, el Juez, en sentencia, determinará su importe teniendo en cuenta las siguientes circunstancias: 1a. Los acuerdos a que hubieran llegado los cónyuges. 2a. La edad y el estado de salud. 3a. La cualificación profesional y las probabilidades de acceso a un empleo. 4a. La dedicación pasada y futura a la familia. 5a. La colaboración con su trabajo en las actividades mercantiles, industriales o profesionales del otro cónyuge. 6a. La duración del matrimonio y de la convivencia conyugal. 7a. La pérdida eventual de un derecho de pensión. 8a. El caudal y los medios económicos y las necesidades de uno y otro cónyuge. 9a. Cualquier otra circunstancia relevante.

"En la resolución judicial o en el convenio regulador formalizado ante el secretario judicial o el Notario se fijarán la periodicidad, la forma de pago, las bases para actualizar la pensión, la duración o el momento de cese y las garantías para su efectividad."

⁵⁷ Vale destacar que a la figura analizada se le denomina compensación en 16 entidades federativas: Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Chiapas, Ciudad de México, Coahuila, Guanajuato, Jalisco, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Tamaulipas, Veracruz y Yucatán. Si bien comparten la idea principal de resarcir los costos de llevar a cabo trabajo relacionado con el hogar y de cuidados, las especificidades varían en cada una de las legislaciones. Por otra parte, en sentido similar, 6 Estados regulan lo que llaman una indemnización: Colima, Guerrero, Michoacán, Morelos, Nayarit, Quintana Roo. Asimismo, Sinaloa, Sonora y Yucatán prevén lo que se conoce como división de beneficios netos obtenidos, repartición de bienes en el Estado de México y régimen de gananciales en Zacatecas.



105. Para sostener esta conclusión, es fundamental tener presente que la exclusión basada en el estado civil de las personas de las figuras y consecuencias jurídico-económicas generales de los intercambios económicos resulta problemática. Ante la ausencia de acuerdos privados específicos, no existe justificación para excluir a las relaciones entre cónyuges o concubinos de las reglas de las sociedades civiles o de enriquecimiento sin causa que podrían solventar circunstancias como las de los casos analizados por los tribunales contendientes. Hacerlo daría a las relaciones familiares un carácter excepcional que permitiría que las personas se enriquecieran a costa de otras con base en visiones idealizadas sobre la familia, incompatibles con el derecho a la igualdad y al libre desarrollo de la personalidad.

106. En cada caso, es necesario analizar las disposiciones jurídicas aplicables de acuerdo con cada legislación estatal, así como los mecanismos para recabar y valorar pruebas. En este sentido, el estudio de acciones distintas a la figura de compensación económica –como la división de una sociedad civil, el enriquecimiento sin causa u otras– necesariamente deberá realizarse con perspectiva de género y considerar la posibilidad de acuerdos familiares adicionales, explícitos o implícitos, particulares a ese contexto. Por ejemplo, bajo los supuestos analizados por los Tribunales Colegiados, podría ser el caso que el cónyuge hubiera puesto a nombre de su entonces esposa un bien inmueble en atención a que ella desempeñaría las labores de trabajo del hogar o de cuidado y, por tanto, no podría hacerse de patrimonio propio por medio de trabajo remunerado. En estos casos, no podría considerarse que se trata de un enriquecimiento sin causa, pues la señora se hizo del bien con base en el trabajo de cuidado que realizó.

107. Por último, con fundamento en los principios de la indivisibilidad de la demanda, de concentración, y de celeridad del procedimiento, establecidos en el artículo 17 constitucional, es necesario precisar que cuando los reclamos derivan del divorcio o separación, debe ser el Juez familiar quien conozca de estos procedimientos –ya sea mediante los mecanismos procesales regulares o por medio de un incidente innominado–. El conocimiento del Juez o la Jueza familiar permite no dividir la continencia de la causa y, por tanto, respetar el principio de economía procesal, al evitar costos innecesarios en la administración de justicia. Esto es así, pues cuenta con los elementos para mejor proveer, dado que conoce las particularidades de la controversia y tiene a su vista las pruebas ofrecidas



por ambas partes. Incluso, el Juez familiar se encuentra facultado para determinar la acción que efectivamente hace valer la parte demandante en atención a la causa de pedir. Así, en atención al principio *pro actione*, de oficio la Jueza deberá enderezar la causa para hacer efectivos los derechos de las partes.

108. Dada la diversidad de legislaciones familiares en el país, las acciones que uno de los cónyuges puede ejercer son variadas. En todo caso, la procedencia de la acción dependerá de la actualización de los requisitos establecidos en cada legislación y de un estudio cuidadoso para determinar si el estado civil resulta una justificación razonable para excluir a la persona accionante de su derecho de acceso a la justicia.

VI. Criterio que debe prevalecer

109. 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:

COMPENSACIÓN ECONÓMICA. EL REQUISITO CONSISTENTE EN QUE LA PERSONA QUE LA SOLICITE HAYA REALIZADO TRABAJO DEL HOGAR O DE CUIDADO NO VIOLA EL DERECHO A LA PROPIEDAD.

Hechos: Los Tribunales Colegiados contendientes analizaron asuntos con hechos sustancialmente similares en los que un hombre demandó una compensación económica a cargo de su ahora excónyuge. El demandante no había probado que se dedicó a labores del hogar y/o al cuidado de los hijos durante el matrimonio, pero argumentó que los bienes propiedad de la esposa fueron adquiridos con aportaciones económicas derivadas de su trabajo remunerado. Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes sostuvieron criterios opuestos al analizar la compensación económica solicitada. El primero concluyó que era procedente inaplicar la porción normativa que establece el trabajo en el hogar y de cuidados como requisito para acceder a la compensación, al considerar que violaba el derecho a la propiedad privada previsto en el artículo 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en su vertiente de justa indemnización. Por su parte, el segundo tribunal revocó la sentencia que ordenó el pago de la compensación, al considerar que no se había acreditado que el



demandante se hubiera dedicado a las labores del hogar o al cuidado de los hijos, requisito necesario para la procedencia de la compensación.

Criterio jurídico: Para la procedencia de la compensación económica, está justificado exigir que la persona que la solicite haya desempeñado, en alguna medida, trabajo del hogar o labores de cuidado, pues son los costos de oportunidad de la realización de ese trabajo lo que se pretende compensar. Cuando la legislación local así lo establezca o la aplicación de la figura derive de la jurisprudencia de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, este requisito no resulta en una limitación injustificada al derecho de propiedad, pues cumple con un propósito constitucional específico y existen otros mecanismos para evitar el empobrecimiento injustificado derivado del divorcio o separación.

Justificación: La compensación económica permite reconocer que el trabajo del hogar y de cuidado generan costos de oportunidad en perjuicio de quienes los llevan a cabo y beneficia económicamente a las personas que lo reciben. Realizar este tipo de labores históricamente desvalorizadas coloca particularmente a las mujeres en situación de desventaja, pues hasta el día de hoy, son ellas las que de manera desproporcionada las desempeñan. Para remediar esta situación, esta Primera Sala ha desarrollado criterios sobre cómo deben compensarse esos costos de oportunidad y sobre el papel activo que deben adoptar los órganos jurisdiccionales en estos casos para garantizar el acceso a la justicia en condiciones de igualdad. Estos deberes específicos no responden a la pretensión de igualar las masas patrimoniales de las partes ante un divorcio o separación, por lo que no son trasladables automáticamente a cualquier otra situación de eventual desproporción de bienes con posterioridad a la separación. Ahora bien, la exclusión de la compensación económica de otros supuestos de discordancia sobre los bienes no viola el derecho a la propiedad ni autoriza el empobrecimiento injustificado de alguno de los cónyuges. Esto es así, pues esta figura se encuentra inscrita en un sistema más amplio que incluye la pensión alimenticia en casos de necesidad, y no excluye la posibilidad de aplicar las normas generales para el reconocimiento de propiedad o de trabajo como son las reglas de disolución de las sociedades civiles, del enriquecimiento sin causa, entre otras. En caso de que se ejerzan este tipo de acciones o se adviertan de oficio en atención a la causa de pedir, será el juzgado familiar quien deberá conocer de todos los reclamos patrimoniales derivados del posible desequilibrio económico que derive de la disolución del vínculo matrimonial.



VII. Decisión

110. Por lo antes expuesto, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve:

PRIMERO.—Sí existe la contradicción de tesis denunciada.

SEGUNDO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que ha quedado precisado en esta resolución.

TERCERO.—Publíquese la tesis de jurisprudencia que se sustenta en la presente resolución en términos de lo dispuesto en los artículos 219 y 220 de la Ley de Amparo.

Notifíquese; envíese testimonio de esta resolución a los tribunales contendientes y, en su oportunidad, archívese este asunto como concluido.

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

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

Nota: El rubro al que se alude al inicio de esta sentencia, corresponde a la tesis de jurisprudencia 1a./J. 133/2022 (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 1205, con número de registro digital: 2025559.

La tesis de jurisprudencia 1a./J. 41/2016 (10a.) citada en esta sentencia, también aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 9 de septiembre de 2016 a las 10:18 horas.

La parte conducente de la ejecutoria relativa a la contradicción de tesis 39/2009 citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, marzo de 2010, página 214, con número de registro digital: 22019.

Voto particular que formula el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo en la contradicción de tesis 229/2021.

La ejecutoria se ocupó de analizar la contradicción de tesis existente entre Tribunales Colegiados, respecto a la procedencia de la compensación económica solicitada, en el particular por hombres que no probaron haberse dedicado a las labores del hogar y/o cuidado de los hijos durante el matrimonio, pero argumentaron que aportaron el producto de su trabajo remunerado en la adquisición de los bienes que exclusiva o mayoritariamente se encuentran a nombre de la esposa.

La determinación mayoritaria que alcanzó esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consistió en determinar que para la procedencia de la compensación económica, está justificado exigir que la persona que la solicite haya desempeñado, en alguna medida, trabajo del hogar o labores de cuidado, porque son los costos de oportunidad de la realización de ese trabajo lo que se pretende compensar. De igual forma, se estableció que cuando la legislación local así lo establezca o la aplicación de la figura derive de la jurisprudencia de esta Primera Sala del Máximo Tribunal, el requisito aludido no es una limitación injustificada al derecho de la propiedad, porque cumple con un propósito constitucional específico y existen otros mecanismos para evitar el empobrecimiento injustificado derivado del divorcio o separación.

Para fundamentar dicho criterio, la mayoría estableció que la compensación aludida permite reconocer que el trabajo del hogar y de cuidados, genera costos de oportunidad en perjuicio de quienes lo llevan a cabo y beneficia económicamente a las personas que lo reciben, motivo por el que la compensación tiene por objeto remediar esa situación de desigualdad; sin que se pretenda igualar las masas patrimoniales de las partes ante un divorcio o separación, por lo que



no son trasladables automáticamente a cualquier otra situación de eventual desproporción de bienes con posterioridad a la separación; de ahí que la exclusión de la compensación de otros supuestos de discordia sobre los bienes, no viola el derecho a la propiedad ni autoriza el empobrecimiento injustificado de alguno de los cónyuges. Ello, porque se trata de una figura inscrita en un sistema más amplio que incluye la pensión alimenticia en casos de necesidad, y no excluye la posibilidad de aplicar las normas generales para el reconocimiento de propiedad o de trabajo como son las reglas de disolución de las sociedades civiles, del enriquecimiento sin causa, entre otras.

Respetuosamente disiento del criterio adoptado por las Ministras y Ministros de la Primera Sala, en atención a las siguientes consideraciones:

El Estado Mexicano ha adquirido obligaciones internacionales que implican respeto a los derechos humanos y garantías individuales no únicamente establecidas en la Constitución Federal, sino también en los tratados internacionales de los que forma Parte. Así se encuentra previsto en el artículo 1o. constitucional, conforme al cual en los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte; y todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar esos derechos.

En ese orden, debe tenerse en consideración lo establecido en los artículos 17 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 23 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.¹

Por ello, estimo evidente que el Estado Mexicano asumió la obligación de tomar las medidas que resulten apropiadas para asegurar la igualdad y equivalencia de responsabilidades de los cónyuges en cuanto al matrimonio, no sólo durante éste, sino también en caso de la disolución del mismo.

De ahí que, si bien comparto la postura mayoritaria en torno a que ante la disolución del matrimonio no deben igualarse las masas patrimoniales, por no ser eso el objeto de la compensación económica; considero que tales disposiciones sí conllevan la obligación de que las masas patrimoniales se repartan equitativamente, tomando en cuenta las responsabilidades o roles que cada uno de ellos asumió durante el matrimonio, a fin de procurar esa igualdad de derechos.

¹ **Artículo 17. Protección a la familia**

"1. La familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad y debe ser protegida por la sociedad y el Estado.



Bajo esa lógica, desde mi punto de vista, la compensación debe ser considerada como una de las medidas previstas por el Estado a fin de cumplir con la obligación que se deriva de dichos tratados internacionales, pues es una figura que por su propia naturaleza contribuye a lograr una equivalencia o equilibrio patrimonial entre los cónyuges, cuando éstos deciden dar por terminado el vínculo matrimonial.

Lo anterior, basándose en los principios de equidad y proporcionalidad, a fin de compensar no únicamente al cónyuge que por haber realizado de manera cotidiana el trabajo del hogar consistente en tareas de administración, dirección, atención del mismo o cuidado de la familia, no pudo ingresar al mercado laboral o sus oportunidades de hacerlo fueron reducidas (opciones de empleo perdidas, pocas horas de trabajo remunerado, trabajos exclusivamente en el sector no estructurado de la economía y sueldos más bajos).

Sino también, lograr el propósito de un equilibrio patrimonial, a fin de dar cumplimiento a la obligación internacional asumida, no únicamente resarciendo el costo de oportunidad que tuvo el cónyuge que se dedicó a las labores del hogar.

Por ello, estimo que atendiendo a ese compromiso internacional, así como a las diversas maneras de dividir las responsabilidades del matrimonio sobre las que

"2. Se reconoce el derecho del hombre y la mujer a contraer matrimonio y a fundar una familia si tienen la edad y las condiciones requeridas para ello por las leyes internas, en la medida en que éstas no afecten al principio de no discriminación establecido en esta Convención.

"3. El matrimonio no puede celebrarse sin el libre y pleno consentimiento de los contrayentes.

"4. Los Estados Partes deben tomar medidas apropiadas para asegurar la **igualdad de derechos y la adecuada equivalencia de responsabilidades de los cónyuges en cuanto al matrimonio, durante el matrimonio y en caso de disolución del mismo**. En caso de disolución, se adoptarán disposiciones que aseguren la protección necesaria de los hijos, sobre la base única del interés y conveniencia de ellos.

"5. La ley debe reconocer iguales derechos tanto a los hijos nacidos fuera de matrimonio como a los nacidos dentro del mismo."

"Artículo 23.

"1. La familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad y tiene derecho a la protección de la sociedad y del Estado.

"2. Se reconoce el derecho del hombre y de la mujer a contraer matrimonio y a fundar una familia si tienen edad para ello.

"3. El matrimonio no podrá celebrarse sin el libre y pleno consentimiento de los contrayentes.

"4. Los Estados Partes en el presente Pacto tomarán las medidas apropiadas para asegurar **la igualdad de derechos y de responsabilidades de ambos esposos en cuanto al matrimonio, durante el matrimonio y en caso de disolución del mismo**. En caso de disolución, se adoptarán disposiciones que aseguren la protección necesaria a los hijos."



existe plena libertad entre los cónyuges; en caso de que ambos aporten medios económicos para la adquisición de bienes y éstos queden registrados exclusiva o mayoritariamente a nombre de uno solo de ellos; si al momento de la disolución del vínculo, el otro miembro de la pareja, a pesar de haber aportado recursos con el producto de su trabajo, carece de bienes que le permitan acceder a un nivel de vida digna; entonces, resulta procedente que a través de la compensación le sea resarcido ese desequilibrio a través de una parte del o los bienes, lo cual le permita acceder a un nivel de vida digno; teniendo esa figura un carácter estrictamente reparador que no implica igualar las masas patrimoniales.

Es necesario destacar que lo expuesto no debe confundirse ni significa equiparar la compensación económica con la disolución de la sociedad conyugal en los matrimonios celebrados bajo este último régimen, en los que al momento de la disolución del vínculo, se dividen en partes iguales los bienes adquiridos durante el matrimonio; sino que, advirtiendo que en la separación de bienes la compensación pretende únicamente resarcir, a fin de que el cónyuge que aportó con su trabajo (ya sea en el hogar o en el ámbito laboral externo), a la formación de un patrimonio, y al momento de disolverse el vínculo de pareja no cuenta con uno propio que le permita una vida digna; entonces, sea resarcido de ese desequilibrio.

Ello, precisamente por el hecho de que el matrimonio está basado en lazos de amor, confianza, respeto y ayuda mutua; por tanto, si partiendo de esos lazos, uno de los cónyuges está de acuerdo en poner los bienes que se adquirieron durante el matrimonio a nombre de su pareja y ninguno al propio, a pesar de haber participado en su adquisición, y al término del matrimonio no cuenta con bienes que le permitan acceder a una vida digna, negarle la compensación económica sería tanto como reprocharle que durante el matrimonio hubiese honrado las bases en que éste se sustenta. Criterio que sustenté también al emitir mi voto particular en el amparo directo en revisión 3908/2021 del índice de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En esa medida, sólo reitero mi decisión, siempre respetuosa del criterio de mis compañeros, señoras Ministras y señores Ministros de esta Primera Sala, de separarme del sentido y de las consideraciones que constituyen la presente ejecutoria.

Nota: La parte conducente de la sentencia relativa al amparo directo en revisión 3908/2021 citada en este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 9 de septiembre de 2022 a las 10:18 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 17, Tomo III, septiembre de 2022, página 2527, con número de registro digital: 30904.



DEMANDA DE AMPARO DIRECTO PROMOVIDA EN CONTRA DE SENTENCIAS DEFINITIVAS CONDENATORIAS QUE IMPONEN PENA DE PRISIÓN. EL CÓMPUTO DEL PLAZO DE OCHO AÑOS PARA PRESENTARLA PREVISTO EN EL ARTÍCULO 17, FRACCIÓN II, DE LA LEY DE AMPARO, DEBE EXCLUIR EL PERIODO QUE LA AUTORIDAD RESPONSABLE SUSPENDIÓ SUS LABORES EXCLUSIVAMENTE CON MOTIVO DE LA PANDEMIA OCASIONADA POR EL VIRUS SARS-CoV-2 (COVID-19).

CONTRADICCIÓN DE CRITERIOS 96/2022. ENTRE LOS SUS-
TENTADOS POR EL SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN
MATERIA PENAL DEL PRIMER CIRCUITO Y EL SEGUNDO TRI-
BUNAL COLEGIADO EN MATERIA PENAL DEL DÉCIMO SEXTO
CIRCUITO. 7 DE SEPTIEMBRE DE 2022. CINCO VOTOS DE LAS
MINISTRAS NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ, QUIEN RESERVÓ
SU DERECHO PARA FORMULAR VOTO CONCURRENTENTE, 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. SECRE-
TARIAS: IRLANDA DENISSE ÁVALOS NÚÑEZ Y KARINA CASTILLO
FLORES.

ÍNDICE TEMÁTICO

Apartado	Criterio y decisión	Páginas
I. Competencia	La Primera Sala es competente para conocer del presente asunto.	5-6
II. Legitimación	La denuncia fue presentada por parte legitimada.	6
III. Criterios denunciados	A. Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Décimo Sexto Circuito (AD. 132/2021) El órgano jurisdiccional determinó que la demanda de amparo era extemporánea , porque se presentó fuera del plazo de ocho años previsto para los juicios en que se reclame una sentencia penal que imponga pena de prisión, el cual debe computarse por años naturales, sin descontar los días inhábiles que mediaron en dicho periodo.	7-14



Además, consideró que **no era procedente descontar los días en que se suspendieron las labores jurisdiccionales con motivo de la pandemia ocasionada por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19)**, pues, como se señaló, el cómputo de dicho plazo debe realizarse en años naturales.

Aunado a que, del informe emitido por el secretario general del Consejo del Poder Judicial del Estado de Guanajuato, se advertía que la suspensión de labores culminó ocho meses antes de que concluyera el plazo para presentar su demanda de amparo y, aun cuando el término aconteciera durante la suspensión, los órganos judiciales continuaron con la recepción de promociones urgentes, hipótesis en la que encuadraría su caso.

B. Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito (AD. 59/2021)

El órgano jurisdiccional determinó que la demanda de amparo era **oportuna**, porque se había promovido durante el plazo de ocho años que concede la Ley de Amparo para reclamar las sentencias del orden penal que impongan pena de prisión.

El Tribunal Colegiado consideró que este plazo debe computarse por años naturales, sin la exclusión de días inhábiles, **con excepción de los que la autoridad responsable suspendió sus labores con motivo de la pandemia ocasionada por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19)**.

Esto es así, porque el fenómeno de la emergencia sanitaria no puede operar en demérito del justiciable, por ello, en atención al derecho de acceso a la justicia y del principio *pro actione*, debe excluirse el periodo de suspensión de labores de la autoridad responsable, pues es ésta ante quien se presenta la demanda y se solicitan las constancias necesarias para ejercer el derecho de defensa.



IV. Existencia de la contradicción	<p>Primer requisito. Sí existe un ejercicio interpretativo y arbitrio judicial.</p> <p>Segundo requisito. Existe un punto de toque en la cuestión jurídica planteada y diferendo en criterios interpretativos: Si para el cómputo del plazo para la promoción de una demanda de amparo contra las sentencias condenatorias que impongan una pena de prisión, procede o no descontar los días en que la autoridad responsable suspendió sus labores con motivo de la pandemia ocasionada por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19).</p> <p>Tercer requisito. Formulación de una pregunta genuina respecto de la cuestión jurídica.</p>	15-20
V. Estudio de fondo	<p>1. Se determina que, del plazo de ocho años para promover un juicio de amparo directo contra una sentencia condenatoria, sí se debe excluir el tiempo en que la autoridad responsable suspendió sus labores <u>exclusivamente</u> con motivo de la pandemia por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19).</p>	20-37
VI. Criterio que debe prevalecer	<p>Debe prevalecer la tesis jurisprudencial 1a./J. 135/2022 (11a.), de rubro: "DEMANDA DE AMPARO DIRECTO PROMOVIDA EN CONTRA DE SENTENCIAS DEFINITIVAS CONDENATORIAS QUE IMPONEN PENA DE PRISIÓN. EL CÓMPUTO DEL PLAZO DE OCHO AÑOS PARA PRESENTARLA PREVISTO EN EL ARTÍCULO 17, FRACCIÓN II, DE LA LEY DE AMPARO, DEBE EXCLUIR EL PERIODO QUE LA AUTORIDAD RESPONSABLE SUSPENDIÓ SUS LABORES EXCLUSIVAMENTE CON MOTIVO DE LA PANDEMIA OCASIONADA POR EL VIRUS SARS-CoV-2 (COVID-19)."</p>	37-39
VII. Decisión	<p>PRIMERO. Si existe la contradicción entre los criterios sustentados por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Décimo Sexto Circuito.</p> <p>SEGUNDO. Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por esta Primera Sala, en los términos de la tesis redactada en el presente fallo.</p>	39-40



TERCERO. Publíquese la tesis de jurisprudencia que se sustenta en la presente resolución en términos de lo dispuesto en los artículos 219 y 220 de la Ley de Amparo.

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

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la contradicción de criterios, suscitada entre el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Décimo Sexto Circuito.

El problema jurídico a resolver por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación consiste en determinar si para efecto de realizar el cómputo del plazo de ocho años para presentar una demanda de amparo en contra de la sentencia definitiva condenatoria en materia penal debe o no excluirse el periodo en el que la autoridad responsable suspendió labores con motivo de la pandemia ocasionada por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19).

ANTECEDENTES DEL ASUNTO

1. Denuncia de la contradicción. El diecisiete de marzo de dos mil veintidós, los Magistrados integrantes del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Décimo Sexto Circuito dictaron sentencia dentro de los autos del juicio de amparo directo 132/2021, en la que denunciaron la posible contradicción de criterios entre el sustentado en dicha resolución y el emitido por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito al resolver el juicio de amparo directo 59/2021.

2. Trámite de la denuncia. Por acuerdo de doce de abril de dos mil veintidós, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación admitió a trámite la denuncia de contradicción de criterios, ordenó su registro con el número de expediente 96/2022 y solicitó que el Segundo Tribunal Colegiado en Materia



Penal del Primer Circuito informara sobre la vigencia de su criterio. Además, al advertir que el tema se encontraba relacionado con la diversa contradicción de tesis 463/2019,¹ resuelta previamente bajo la ponencia de la señora Ministra Ana Margarita Ríos Farjat, turnó el presente asunto a su ponencia para su estudio y propuesta de resolución.²

3. Avocamiento de la Sala. El veintiocho de abril de dos mil veintidós, la Ministra presidenta se avocó al conocimiento del asunto y solicitó a los Tribunales Colegiados contendientes que informaran si las sentencias que contienen los criterios denunciados ya causaron ejecutoria.

4. El tres de mayo de dos mil veintidós, el Magistrado presidente del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito informó que el amparo directo 59/2021 causó ejecutoria y que el criterio ahí establecido sigue vigente, el cual ha sido reiterado en los juicios de amparo directo 75/2021, 89/2021, 105/2021 y 118/2021; circunstancia que derivó en la generación de la jurisprudencia I.2o.P. J/1 P (11a.),³ de rubro y texto siguientes:

"DEMANDA DE AMPARO DIRECTO CONTRA SENTENCIAS DEFINITIVAS CONDENATORIAS QUE IMPONEN PENA DE PRISIÓN. EL PLAZO DE OCHO AÑOS PARA PRESENTARLA, PREVISTO EN EL ARTÍCULO 17, FRACCIÓN II, DE LA LEY DE AMPARO, SE COMPUTA POR AÑOS NATURALES, SIN LA EXCLUSIÓN DE DÍAS INHÁBILES, CON EXCEPCIÓN DE LOS QUE LA AUTORIDAD

¹ Resuelta por la Primera Sala en sesión de dieciocho de noviembre de dos mil veinte, por mayoría de tres votos de la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat (ponente), y los Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. En contra de los votos emitidos por la Ministra Norma Lucía Piña Hernández y el Ministro presidente Juan Luis González Alcántara Carrancá, quienes formularon voto particular.

² En sesión privada de veinte de febrero de dos mil doce, el Pleno de esta Suprema Corte determinó que, respecto de denuncias de contradicción de tesis que se refieran al mismo problema jurídico en la que una se encuentre ya integrada y turnada en definitiva a ponencia, la nueva denuncia dará lugar a la formación de un expediente diverso, el cual al estimarse relacionado con la previamente integrada se turnará al mismo ponente de ésta, sin que ello dé lugar a compensación. *Cfr.* Acuerdo de admisión, fojas 4 a 7.

³ **Datos de localización:** Tribunales Colegiados de Circuito, Undécima Época, abril de 2022, registro digital: 2024523. Derivó de las resoluciones de los amparos directos 59/2021, 75/2021, 89/2021, 105/2021 y 118/2021.



RESPONSABLE SUSPENDIÓ LABORES CON MOTIVO DE LA PANDEMIA OCACIONADA POR EL VIRUS SARS-CoV-2 (COVID-19).

"Hechos: El quejoso promovió juicio de amparo directo contra la sentencia definitiva condenatoria en un proceso penal que le impuso pena de prisión, dictada previamente a la entrada en vigor de la Ley de Amparo vigente; en términos de la tesis de jurisprudencia P./J. 39/2014 (10a.) del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el plazo de ocho años para la promoción de la demanda inició el 3 de abril de 2013; sin embargo, se presentó con posterioridad al 3 de abril de 2021.

"Criterio jurídico: Este Tribunal Colegiado de Circuito determina que el plazo de ocho años previsto en el artículo 17, fracción II, de la Ley de Amparo para la presentación de la demanda de amparo directo contra sentencias definitivas condenatorias que imponen pena de prisión se computa por años naturales, sin la exclusión de días inhábiles, con excepción de los que la autoridad responsable suspendió labores con motivo de la pandemia ocasionada por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19).

"Justificación: El plazo de ocho años para promover amparo directo contra sentencias condenatorias que imponen pena de prisión es una excepción a la regla general de quince días y constituye una norma especial; en consecuencia, no debe computarse conforme a la regla para los plazos fijados en días, prevista en el artículo 22 de la Ley de Amparo, sino por años naturales, sin la exclusión de días inhábiles. Lo anterior, pues si el legislador estableció ese plazo en años con el objetivo de otorgar certeza y seguridad jurídica a las víctimas del delito, el excluir de los ocho años los días inhábiles implicaría un cómputo indeterminado, complicado y confuso, pues éstas tendrían que investigar no sólo el calendario de días inhábiles, sino también los acuerdos y circulares de las autoridades responsables federales y locales en cada entidad federativa en que, por cualquier motivo, se declaren días inhábiles en cada uno de los años del plazo. En la Ley de Amparo existen plazos cortos, en horas y días, así como largos, en años, de manera que en los primeros se justifica que no deban considerarse los días inhábiles dado que, al no poder tener lugar las actuaciones judiciales, sería perjudicial para las partes imponer que se consideraran los días inhábiles, porque afectaría la oportunidad de defensa de las partes. Sin embargo, el establecimiento de un



plazo largo, particularmente el de ocho años, no afecta la defensa de los sentenciados, pues existen suficientes días hábiles en los que es posible consultar constancias y promover, de requerirse, lo necesario. No obstante, como excepción a esa regla, por razón de justicia y en atención al principio *pro actione*, debe considerarse el fenómeno de la emergencia sanitaria provocada por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19) que ha tenido impactos catastróficos para toda la población a nivel global, lo que ocasionó, entre otras consecuencias, la paralización total de la administración de justicia en nuestro país, lo que no puede operar en demérito del justiciable. En ese sentido, considerando que es ante la autoridad responsable que se presenta la demanda de amparo directo y se solicitan las constancias conducentes a efecto de ejercer el derecho de defensa, debe excluirse del plazo de ocho años el tiempo que esa autoridad suspenda labores con motivo de la pandemia ocasionada por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19)."

5. Por su parte, el diecisiete de mayo del presente año, el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Décimo Sexto Circuito informó que el juicio de amparo directo 132/2021 fue sobreseído por la presentación extemporánea de la demanda y esta resolución no fue recurrida a través del recurso de revisión, por lo que causó estado por ministerio de ley, de conformidad con el artículo 357 del Código Federal de Procedimientos Civiles.⁴

I. COMPETENCIA

6. En términos de lo previsto en la fracción II del artículo primero transitorio 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,⁵ así como el diverso tercero

⁴ "Artículo 356. Causan ejecutoria las siguientes sentencias: ...

"III. Las consentidas expresamente por las partes, sus representantes legítimos o sus mandatarios con poder bastante."

"Artículo 357. En los casos de las fracciones I y III del artículo anterior, las sentencias causan ejecutoria por ministerio de la ley; en los casos de la fracción II se requiere declaración judicial, la que será hecha a petición de parte. La declaración se hará por el Tribunal Colegiado de apelación, en la resolución que declare desierto el recurso. Si la sentencia no fuere recurrida, previa certificación de esta circunstancia por la Secretaría, la declaración la hará el tribunal que la haya pronunciado, y, en caso de desistimiento, será hecha por el tribunal ante el que se haya hecho valer."

⁵ "Primero. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, salvo lo siguiente: ...



transitorio del decreto publicado en dicho medio oficial el once de marzo de esa anualidad,⁶ por el que se declararon reformadas y adicionadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos relativas al Poder Judicial de la Federación, aún no se surte la competencia de los Plenos Regionales, prevista en el artículo 42, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación vigente,⁷ por lo que el trámite del presente asunto se rige por las disposiciones constitucionales y legales vigentes hasta el once de marzo y siete de junio de dos mil veintiuno.

7. 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; 14, fracción II, párrafo primero, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, vigentes hasta el once de marzo y siete de junio de dos mil veintiuno, en relación con el punto segundo, fracción VII, del Acuerdo General Número 5/2013 del Pleno de este Alto Tribunal, sin que se advierta necesaria la intervención del Tribunal Pleno.

II. LEGITIMACIÓN

8. La denuncia de la contradicción de tesis 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

"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."

⁶ "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."

⁷ "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."

⁸ "Artículo 227. La legitimación para denunciar las contradicciones de criterios se ajustará a las siguientes reglas:



pues fue realizada por los Magistrados integrantes del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Décimo Sexto Circuito, quienes emitieron uno de los criterios contendientes en la contradicción bajo estudio.

III. CRITERIOS DENUNCIADOS

9. Para estar en posibilidad de analizar la existencia de la contradicción de criterios en estudio es necesario abordar los elementos fácticos y jurídicos que fueron considerados en las decisiones materia de la denuncia.

A. Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Décimo Sexto Circuito [Amparo directo 132/2021]

10. **Contexto fáctico.** El doce de marzo de dos mil nueve, el señor ***** fue sentenciado por la comisión de los delitos de homicidio calificado y violación equiparada en agravio del señor *****.

11. El dieciocho de mayo de dos mil nueve, la Primera Sala Penal del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Guanajuato dictó sentencia en la que modificó la resolución de primera instancia y fijó una pena privativa de libertad de treinta y ocho años con diez meses. En esa misma fecha, el señor ***** fue notificado de la sentencia de apelación.

12. El siete de mayo de dos mil veintiuno, el señor ***** promovió juicio de amparo directo en el que manifestó, bajo protesta de decir verdad, que tuvo conocimiento del acto reclamado el día de su emisión y que, dada la suspensión de las actividades jurisdiccionales debido a la pandemia ocasionada por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19) y la consecuente inhabilitación de días, se encontraba en el plazo legal para promover el juicio de amparo.

"...

"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."



13. Criterio jurídico. El diecisiete de marzo de dos mil veintidós, el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Décimo Sexto Circuito dictó sentencia en la que **sobreseyó** en el juicio de amparo, porque consideró que se actualizó la causal de improcedencia relativa a la **extemporaneidad** de la demanda, prevista en el artículo 61, fracción XIV, de la Ley de Amparo.⁹ En su resolución, el órgano colegiado determinó lo siguiente:

- En atención al artículo 17, fracción II, de la Ley de Amparo,¹⁰ el plazo que rige en el presente juicio para la presentación de la demanda de amparo directo es de ocho años, pues quien acude a esta instancia constitucional como parte quejosa fue sentenciado en un proceso penal a la compurgación de una pena de prisión.

- Si bien el señor ***** fue notificado el dieciocho de mayo de dos mil nueve, el plazo deberá computarse a partir del tres de abril de dos mil trece, de conformidad con lo establecido por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la contradicción de tesis 366/2013 y en los criterios jurisprudenciales P./J. 39/2014 (10a.), P./J. 40/2014 (10a.) y P./J. 41/2014 (10a.).¹¹

⁹ "Artículo 61. El juicio de amparo es improcedente:

"...

"XIV. Contra normas generales o actos consentidos tácitamente, entendiéndose por tales aquellos contra los que no se promueva el juicio de amparo dentro de los plazos previstos."

¹⁰ "Artículo 17. El plazo para presentar la demanda de amparo es de quince días, salvo:

"...

"II. Cuando se reclame la sentencia definitiva condenatoria en un proceso penal, que imponga pena de prisión, podrá interponerse en un **plazo de hasta ocho años.**"

¹¹ **Contradicción de tesis 366/2013**, resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de veintinueve de abril de dos mil catorce, por mayoría de ocho votos de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Luis María Aguilar Morales, Sergio A. Valls Hernández, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alberto Pérez Dayán. Los Ministros José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea y el presidente Juan N. Silva Meza votaron en contra. De la resolución de este asunto, derivaron las siguientes jurisprudencias:

Tesis P./J. 39/2014 (10a.), de rubro: "AMPARO DIRECTO CONTRA SENTENCIAS CONDENATORIAS QUE IMPONEN PENA DE PRISIÓN DICTADAS ANTES DEL TRES DE ABRIL DE DOS MIL TRECE. EL PLAZO PARA PROMOVERLO A PARTIR DE ESA FECHA SE RIGE POR LO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 17, FRACCIÓN II, DE LA LEY DE AMPARO Y SI LOS SUPUESTOS QUE DAN INICIO A



- Desde esta óptica, el plazo de ocho años para la promoción del juicio de amparo transcurrió del tres de abril de dos mil trece al tres de abril de dos mil veintiuno, por lo que si la demanda se presentó el siete de mayo de dos mil veintiuno es inconcuso que es extemporánea.

- Los artículos 17 y 18 de la Ley de Amparo establecen claramente que el cómputo para determinar la oportunidad de la demanda de amparo se puede realizar por días o por años.¹² En ambos supuestos, se estableció que, por regla general, los plazos deben computarse a partir del día siguiente a aquel en que surta efectos el acto o resolución, conforme a la ley que lo rijan.

- En atención a la literalidad de dichos numerales, el cómputo del plazo de ocho años debe realizarse de esa manera, por años, y sin hacer descuento alguno de los días inhábiles que hayan existido dentro de ese plazo, pues de lo contrario, se generaría incertidumbre y falta de claridad para las partes.

- El cómputo propuesto constituye una medida que restringe de forma razonable el derecho de acceso a la justicia de las personas sentenciadas, ya que les permite preparar su defensa durante un lapso considerable y, con ello,

SU CÓMPUTO EN TÉRMINOS DEL DIVERSO 18 DE ESE ORDENAMIENTO ACONTECIERON CON ANTERIORIDAD A SU ENTRADA EN VIGOR, EL REFERIDO PLAZO INICIA A PARTIR DEL TRES DE ABRIL DE DOS MIL TRECE."

Tesis P./J. 40/2014 (10a.), de rubro: "AMPARO DIRECTO CONTRA SENTENCIAS CONDENATORIAS QUE IMPONEN PENA DE PRISIÓN DICTADAS ANTES DEL TRES DE ABRIL DE DOS MIL TRECE. EL CÓMPUTO DEL PLAZO DE OCHO AÑOS PARA PROMOVERLO A PARTIR DE ESA FECHA NO VIOLA EL PRINCIPIO DE IRRETROACTIVIDAD DE LA LEY (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL TRES DE ABRIL DE DOS MIL TRECE)."

Tesis P./J. 41/2014 (10a.), de rubro: "AMPARO DIRECTO CONTRA SENTENCIAS CONDENATORIAS QUE IMPONEN PENA DE PRISIÓN DICTADAS ANTES DEL TRES DE ABRIL DE DOS MIL TRECE. EL CÓMPUTO DEL PLAZO DE OCHO AÑOS PARA PROMOVERLO A PARTIR DE ESA FECHA NO VIOLA EL DERECHO HUMANO DE ACCESO EFECTIVO A LA JUSTICIA (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL TRES DE ABRIL DE DOS MIL TRECE)."

¹² **Artículo 18.** Los plazos a que se refiere el artículo anterior se computarán a partir del día siguiente a aquel en que surta efectos, conforme a la ley del acto, la notificación al quejoso del acto o resolución que reclame o a aquel en que haya tenido conocimiento o se ostente sabedor del acto reclamado o de su ejecución, salvo el caso de la fracción I del artículo anterior en el que se computará a partir del día de su entrada en vigor."



se logra un mejor equilibrio entre sus derechos fundamentales y los derechos de las personas víctimas del delito.

- El contemplar los días inhábiles en el cómputo del plazo permitiría ampliarlo exponencialmente, lo cual, por una parte, no fue la intención de la reforma que dio lugar a la Ley de Amparo vigente y, por la otra, produciría un estado de inseguridad jurídica para las partes respecto al momento en que se vence el término para impugnar la sentencia condenatoria, pues se encontraría sujeto a los días inhábiles de cada órgano jurisdiccional.

- Ahora bien, **tampoco es procedente descontar los días inhábiles que mediaron por la suspensión de las labores con motivo de la pandemia ocasionada por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19)**, toda vez que, como se señaló, el cómputo previsto en el artículo 17, fracción II, de la Ley de Amparo vigente debe realizarse en días naturales.

- Se llega a esta determinación, pues de acuerdo con el informe rendido por el secretario general del Consejo del Poder Judicial del Estado de Guanajuato, la suspensión de plazos y términos ante la autoridad responsable con motivo de la pandemia transcurrió del veintiuno de marzo de dos mil veinte al siete de junio de ese mismo año, esto es, dicha suspensión culminó ocho meses antes de que concluyera el plazo para presentar la demanda de amparo, por lo que se considera que éste era un tiempo suficiente para que el quejoso instara la acción constitucional.

- Finalmente, aun cuando el vencimiento del plazo se diera durante el periodo de la suspensión, de los acuerdos emitidos por el Consejo del Poder Judicial del Estado, se advierte que los órganos jurisdiccionales continuaron con la recepción de promociones de carácter urgente, hipótesis en la que podría encuadrar una promoción de juicio de amparo directo de término.

B. Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito [Amparo directo 59/2021]

14. Contexto fáctico. El treinta de abril de mil novecientos ochenta y cinco, ***** fue sentenciado por la comisión del delito de homicidio agravado en perjuicio de ***** y *****.



15. El diez de octubre de mil novecientos ochenta y seis, la entonces Sexta Sala Penal del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal dictó sentencia en la que modificó la resolución de primera instancia, únicamente con el objeto de suprimir la medida establecida en los artículos 88 y 89 del Código Penal para el Distrito Federal al haber sido derogados, y confirmó la acreditación del delito, su responsabilidad penal y la pena privativa de libertad por treinta y siete años.

16. El cinco de abril de dos mil veintiuno, el señor ***** presentó demanda de amparo directo ante la Oficina de Correspondencia Común de los Tribunales Colegiados de Circuito en Materia Penal del Primer Circuito y no así, ante la autoridad responsable.¹³ No obstante, la misma se remitió ante la responsable el treinta de abril del mismo año.

17. **Criterio jurídico.** El veintitrés de septiembre de dos mil veintiuno, el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito dictó sentencia en la que consideró **oportuna** la presentación de la demanda de amparo, por lo que procedió al estudio de fondo del asunto y concedió el amparo al señor *****.

18. En virtud de lo que constituye la materia de contradicción, se prescindirá de reseñar las consideraciones de fondo de esa sentencia y únicamente se hará referencia a las consideraciones relativas a la oportunidad:

- El acto reclamado se emitió el diez de octubre de mil novecientos ochenta y seis, por lo que el plazo de ocho años para la presentación de la demanda inició el tres de abril de dos mil trece, en términos de la jurisprudencia P./J. 39/2014 (10a.).¹⁴

¹³ El ocho de abril de dos mil veintiuno, el Sexto Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito solicitó a la Sala responsable que realizara el trámite correspondiente.

Una vez realizado lo anterior, el diecinueve de mayo de dos mil veintiuno, el Sexto Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito remitió los autos al Segundo Tribunal Colegiado de la misma materia y circuito al considerar que le correspondía el conocimiento del asunto por haber resuelto previamente dos amparos directos relacionados.

El veintiséis de mayo de la misma anualidad, la presidencia del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito aceptó y se avocó al conocimiento del asunto.

¹⁴ De rubro: "AMPARO DIRECTO CONTRA SENTENCIAS CONDENATORIAS QUE IMPONEN PENA DE PRISIÓN DICTADAS ANTES DEL TRES DE ABRIL DE DOS MIL TRECE. EL PLAZO PARA



- La Ley de Amparo contempla tres tipos de plazos: **1)** en horas, que se dirige a las autoridades responsables para determinados casos y que transcurren de momento a momento; **2)** en días, en que se encuentra el plazo genérico y del cual ya se pronunció la Suprema Corte; y, **3)** en años, supuesto en que se encuentra aquel previsto para reclamar una sentencia en materia agraria o una penal que establezca una pena de prisión.

- En ese sentido, como se advierte, el plazo previsto para la promoción de un juicio de amparo directo en contra de una sentencia condenatoria que impone pena de prisión es una excepción a la regla general de quince días, y constituye una norma especial que prevalece ante cualquier norma general que pudiera contradecir su contenido.

- La razón por la que el legislador estableció un plazo determinado para reclamar este tipo de actos en la Ley de Amparo vigente fue brindar seguridad jurídica a las personas víctimas del delito, toda vez que la Ley de Amparo abrogada otorgaba la posibilidad de impugnar la sentencia condenatoria en cualquier momento. Esta indefinición no sólo implicaba una considerable afectación al derecho de seguridad jurídica de las personas víctimas, sino también a sus derechos a la reparación del daño, a la verdad y a la justicia.

- En la contradicción de tesis 366/2013,¹⁵ la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que el plazo de ocho años permite a las personas sentenciadas preparar su defensa durante un lapso considerablemente mayor a aquel previsto para otros actos de autoridad, con lo que se logra un mejor equilibrio entre esa prerrogativa de la persona sentenciada y los derechos de la persona víctima.

PROMOVERLO A PARTIR DE ESA FECHA SE RIGE POR LO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 17, FRACCIÓN II, DE LA LEY DE AMPARO Y SI LOS SUPUESTOS QUE DAN INICIO A SU CÓMPUTO EN TÉRMINOS DEL DIVERSO 18 DE ESE ORDENAMIENTO ACONTECIERON CON ANTERIORIDAD A SU ENTRADA EN VIGOR, EL REFERIDO PLAZO INICIA A PARTIR DEL TRES DE ABRIL DE DOS MIL TRECE". **Datos de localización:** Pleno, Décima Época, junio de 2014, registro digital: 2006587. Derivó de la resolución de la contradicción de tesis 366/2013, *supra* nota al pie 11.

¹⁵ *Supra*, nota al pie 15.



- En atención a lo anterior, dicho plazo debe computarse en años naturales, lo que implica que no se excluyen días inhábiles ni le aplica la regla prevista en el artículo 22 de la Ley de Amparo para los plazos fijados en días.¹⁶

- El considerar lo contrario implicaría realizar un cómputo indeterminado, complicado y confuso para las personas víctimas del delito, pues tendrían que investigar no sólo el calendario de días inhábiles de la autoridad responsable y del Tribunal Colegiado de Circuito, sino también los acuerdos y circulares de las autoridades responsables federal y locales de cada entidad federativa en cada uno de los años del plazo, lo que extendería injustificadamente el plazo, aun cuando éste ya es elevado.

- No se soslaya que en sesión de dieciséis de agosto de dos mil veintiuno, el Pleno de la Suprema Corte resolvió la contradicción de tesis 257/2020,¹⁷ en la que determinó que los días en que el Tribunal Colegiado de Circuito suspenda sus labores, distintos a los señalados en el artículo 19 de la Ley de Amparo, no deben excluirse del plazo de quince días para la promoción de las demandas de amparo directo. Sin embargo, este criterio no es aplicable al caso concreto, porque dicho pronunciamiento se realizó en torno a sentencias definitivas que no eran penales que impusieran una pena de prisión.

- Ahora bien, en atención al principio *pro actione* y a fin de garantizar el acceso a la justicia a las personas sentenciadas con pena de prisión y disminuir las consecuencias de las dificultades que pudieron enfrentar al promover su demanda de amparo en el contexto de una emergencia sanitaria, **el plazo de ocho años debe excluir el tiempo en que la autoridad responsable suspendió**

¹⁶ "Artículo 22. Los plazos se contarán por días hábiles, comenzarán a correr a partir del día siguiente al en que surta sus efectos la notificación y se incluirá en ellos el del vencimiento, inclusive para las realizadas en forma electrónica a través del uso de la Firma Electrónica, salvo en materia penal, en donde se computarán de momento a momento. Correrán para cada parte desde el día siguiente a aquel en que para ella hubiese surtido sus efectos la notificación respectiva."

¹⁷ Resuelto por **unanimidad de once votos** de los Ministros y Ministras Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Juan Luis González Alcántara Carrancá, Yasmín Esquivel Mossa, José Fernando Franco González Salas, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Norma Lucía Piña Hernández, Ana Margarita Ríos Farjat, Javier Laynez Potisek, Luis María Aguilar Morales, Alberto Pérez Dayán y presidente Arturo Zaldívar Lelo de la Larrea.



sus labores exclusivamente con motivo de la pandemia por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19), pues es ésta ante quien se presenta la demanda y se solicitan las constancias necesarias para ejercer el derecho de defensa.

- En ese sentido, de los acuerdos plenarios emitidos en relación con la suspensión de plazos procesales conforme al Plan de Contingencia del Poder Judicial de la Ciudad de México, se advierte que el total de días en que la autoridad responsable suspendió sus labores en el dos mil veinte y dos mil veintiuno fueron ciento noventa y tres, por lo que, el plazo con la exclusión de estos días transcurrió del tres de abril de dos mil trece al trece de octubre de dos mil veintiuno, de ahí que, si la demanda se presentó el treinta de abril de dos mil veintiuno, se concluye que ésta fue oportuna.

IV. EXISTENCIA DE LA CONTRADICCIÓN

19. 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:¹⁸

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,

¹⁸ Jurisprudencia 1a./J. 22/2010, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. CONDICIONES PARA SU EXISTENCIA.". Datos de localización: Primera Sala, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, registro digital: 165077. Contradicción de tesis 235/2009. Sentencia de 23 de septiembre de 2009. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: José Ramón Cossío Díaz.



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.

20. 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.¹⁹

21. Tomando en cuenta lo anterior, esta Primera Sala considera que **sí se satisfacen los requisitos para que exista contradicción entre los criterios denunciados.**

22. En cuanto al **primer requisito**, se advierte que ambos órganos contendientes se pronunciaron sobre cuestiones litigiosas que fueron sometidas a su consideración, recurriendo a su arbitrio judicial.

23. En concreto, ambos tribunales contendientes ejercieron su arbitrio judicial para determinar si en el cómputo del plazo de ocho años para promover el juicio de amparo directo contra una sentencia condenatoria que impuso pena de prisión deben descontarse o no los días en que las autoridades responsables suspendieron sus labores jurisdiccionales con motivo de la pandemia por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19).

24. Respecto al **segundo requisito**, relativo a la existencia de un razonamiento en el que se adopte un criterio diferenciado sobre un mismo tema jurídico, **también se surte.**

25. En efecto, el **Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Décimo Sexto Circuito** indicó que la demanda de amparo se presentó de manera

¹⁹ Jurisprudencia P./J. 27/2001, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. PARA QUE PROCEDA LA DENUNCIA BASTA QUE EN LAS SENTENCIAS SE SUSTENTEN CRITERIOS DISCREPANTES.". Datos de localización: Primera Sala, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, registro digital: 189998. Contradicción de tesis 44/2000-PL. Sentencia de 18 de enero de 2001. Mayoría de diez votos. Disidente: Humberto Román Palacios. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas.



extemporánea, porque consideró que el término de ocho años que contempla la Ley de Amparo para promoverlo contra sentencias condenatorias ya había transcurrido a la fecha en que presentó su demanda. Señaló que conforme a los artículos 17 y 18 de la Ley de Amparo, el cómputo de dicho plazo debe realizarse en años naturales, y sin hacer descuento alguno de los días inhábiles que hayan existido dentro de ese plazo, pues de lo contrario, se generaría incertidumbre y falta de claridad para las partes. Por tanto, indicó que **no era procedente descontar los días inhábiles que mediaron por la suspensión de las labores con motivo de la pandemia ocasionada por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19)**.

26. Por otra parte, el **Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito** consideró que la presentación de la demanda de amparo resultaba **oportuna**. Indicó que el plazo de ocho años que establece la Ley de Amparo para su promoción contra sentencias condenatorias que imponen pena de prisión debía contarse en años naturales, lo que implicaba que no se excluyeran días inhábiles. Sin embargo, consideró que, en atención al principio *pro actione* y a fin de garantizar el acceso a la justicia a las personas sentenciadas con pena de prisión y disminuir las consecuencias de las dificultades que pudieron enfrentar al promover su demanda de amparo en el contexto de una emergencia sanitaria, como un caso de excepción **debía excluirse en dicho plazo el tiempo en que la autoridad responsable suspendió sus labores exclusivamente con motivo de la pandemia por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19)**, pues es ésta ante quien se presenta la demanda y se solicitan las constancias necesarias para ejercer el derecho de defensa.

27. De lo anterior se desprende que ambos Tribunales Colegiados llegaron a posturas distintas sobre un mismo tema: mientras uno de los órganos de amparo consideró que no es viable descontar del cómputo del plazo para la promoción de una demanda de amparo (contra las sentencias condenatorias que impongan una pena de prisión) los días en que **la autoridad responsable suspendió sus labores con motivo de la pandemia ocasionada por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19)**, otro de los tribunales llegó a la conclusión de que ante este supuesto sí se actualiza una excepción de tal forma que deben descontarse esos días.

28. El punto de contradicción se sintetiza en el siguiente cuadro esquemático.



**Segundo Tribunal Colegiado en
Materia Penal del Décimo Sexto
Circuito
(Amparo directo 132/2021)**

**Segundo Tribunal Colegiado en
Materia Penal del Primer Circuito
(Amparo directo 59/2021)**

Los dos Tribunales Colegiados se pronunciaron sobre si el periodo en el que la autoridad responsable suspendió labores con motivo de la pandemia ocasionada por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19) debe o no excluirse para efecto de realizar el cómputo del plazo de ocho años para presentar una demanda de amparo en contra de la sentencia definitiva condenatoria en materia penal.

• En el cómputo del plazo de ocho años previsto para la promoción del juicio de amparo en contra de la sentencia definitiva condenatoria en materia penal no procede descontar los días inhábiles que mediaron por la suspensión de las labores con motivo de la pandemia ocasionada por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19).

• En el cómputo del plazo de ocho años previsto para la promoción de un juicio de amparo directo en contra de una sentencia condenatoria que impone pena de prisión, en atención al principio *pro actione* y al derecho de acceso a la justicia, se debe excluir el periodo en que la autoridad responsable suspendió sus labores con motivo de la pandemia por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19), con el objeto de disminuir las consecuencias de las dificultades que pudieron enfrentar al promover su demanda de amparo en el contexto de una emergencia sanitaria.

29. Cabe destacar que **no es materia de contradicción** la circunstancia relativa a si en el cómputo del plazo de ocho años, previsto por la fracción II del artículo 17 de la Ley de Amparo, deben descontarse los días inhábiles como una regla general.

30. Lo anterior es así dado que respecto de este punto existe coincidencia entre ambos órganos colegiados, pues los dos reconocieron que, tratándose del amparo directo en materia penal contra una sentencia definitiva condenatoria, el cómputo del plazo de ocho años debe realizarse por años sin hacer descuento alguno de los días inhábiles que hayan existido dentro de ese plazo, pues de lo contrario, se generaría incertidumbre y falta de claridad para las partes. Por tanto, los tribunales son coincidentes en no descontar los días declarados inhábiles de la autoridad responsable que hayan mediado dentro del plazo de ocho años, así como de hacer el cómputo del referido plazo en años.



31. En ese sentido, si la discrepancia derivó solamente de si deben o no descontarse los días inhábiles en que la autoridad responsable suspendió labores con motivo de la pandemia por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19), como un caso de excepción, es inconcuso que respecto del descuento de días inhábiles ajenos a dicha circunstancia especial no existe contradicción alguna.

32. En esas condiciones, el **tercer requisito se cumple**, pues el análisis de la contradicción denunciada permitirá a esta Primera Sala atender la siguiente interrogante: ***¿Es procedente descontar del plazo de ocho años para promover juicio de amparo directo en materia penal contra sentencia condenatoria los días inhábiles que mediaron por la suspensión de las labores con motivo de la pandemia ocasionada por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19)?***

V. ESTUDIO DE FONDO

33. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que debe prevalecer con el carácter de jurisprudencia el criterio en el sentido de que para efecto de realizar el cómputo del plazo de ocho años para promover un juicio de amparo directo contra una sentencia condenatoria **sí se debe excluir el tiempo en que la autoridad responsable suspendió sus labores exclusivamente con motivo de la pandemia por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19).**

34. Con la finalidad de explicar la conclusión alcanzada en la presente contradicción, el análisis se realizará a partir del desarrollo de cuatro temáticas que a continuación se señalan:

I. Interpretación de los artículos 17 y 18 de la Ley de Amparo.

II. Doctrina de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre el plazo para la presentación de la demanda de amparo directo contra sentencia condenatoria.

III. Contenido y alcance del derecho de acceso a la justicia.



IV. Suspensión de labores ocasionado con motivo de la pandemia por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19).

I. Interpretación de los artículos 17 y 18 de la Ley de Amparo

35. La promoción del juicio de amparo está condicionada a que se presente en un tiempo expresamente delimitado en la ley que permita la tutela efectiva de los derechos de las partes.

36. En ese sentido, los artículos 17, primer párrafo, fracción II y 18 de la Ley de Amparo disponen:

"Artículo 17. El plazo para presentar la demanda de amparo es de quince días, salvo: ...

"II. Cuando se reclame la sentencia definitiva condenatoria en un proceso penal, que imponga pena de prisión, podrá interponerse en un plazo de hasta ocho años."

"Artículo 18. Los plazos a que se refiere el artículo anterior se computarán a partir del día siguiente a aquel en que surta efectos, conforme a la ley del acto, la notificación al quejoso del acto o resolución que reclame o a aquel en que haya tenido conocimiento o se ostente sabedor del acto reclamado o de su ejecución, salvo el caso de la fracción I del artículo anterior en el que se computará a partir del día de su entrada en vigor."

37. El segundo de los preceptos mencionados establece que los plazos para la presentación de la demanda de amparo se contarán conforme a los siguientes momentos: *i)* desde el día siguiente al en que haya surtido efectos, conforme a la ley del acto, la notificación al quejoso de la resolución o acuerdo que reclame, *ii)* al en que haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución, o *iii)* al en que se hubiese ostentado sabedor de los mismos.

38. Por su parte, el primer precepto establece una regla general de quince días para la presentación de la demanda de amparo. Asimismo, prevé excepciones a esa regla; concretamente en su fracción II, que aquí interesa, alude a



que podrá presentarse la demanda de amparo en el plazo de ocho años cuando se reclame la sentencia definitiva condenatoria en un proceso penal, que imponga pena de prisión.

39. Del contenido de esta última disposición, se advierte que el legislador procuró incluir como principios fundamentales de la norma, entre otros, el respeto al derecho a la libertad personal. Por esa razón, el texto de dicho precepto permite el ejercicio de la acción constitucional con ese amplio margen temporal, en virtud del alto valor que se protege.

40. Al respecto, esta Primera Sala ha sostenido que el derecho a la libertad personal se refiere al estado de libertad física en que se encuentran los seres humanos, lo cual implica la ausencia de obstáculos y límites para llevar a cabo comportamientos corporales. Asimismo, que la libertad personal debe ser la regla y su limitación o restricción, la excepción.²⁰

41. Este Alto Tribunal ha señalado que la libertad personal se reconoce como un derecho humano de primer grado, tanto en la Constitución Política del país, como en distintos tratados internacionales de los que México es Parte, por lo que su tutela debe ser la más amplia posible y sólo puede limitarse bajo determinados supuestos de excepcionalidad; es decir, a partir del estricto cumplimiento de requisitos y garantías de forma mínima a favor de la persona pues, de lo contrario, se estaría ante una detención o privación de la libertad personal prohibida tanto a nivel nacional como internacional.²¹

²⁰ Amparo directo en revisión 3506/2014, fallado por la Primera Sala en sesión de tres de junio de dos mil quince, por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz (ponente), Jorge Mario Pardo Rebolledo, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quienes se reservan su derecho a formular voto concurrente, con excepción del Ministro ponente, página 101.

²¹ Amparo en revisión 703/2012, fallado por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión de seis de noviembre de dos mil trece, por unanimidad de cinco votos por la concesión del amparo de los señores Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (encargado del engrose), Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Jorge Mario Pardo Rebolledo (ponente), y mayoría de tres votos por el amparo liso y llano en contra de los emitidos por los Ministros José Ramón Cossío Díaz y presidente Jorge Mario Pardo Rebolledo (ponente).



42. En ese sentido resulta claro que, con las disposiciones transcritas anteriormente, el legislativo buscó establecer una tutela privilegiada para la presentación de la demanda cuando los actos de las autoridades ponen en peligro el derecho humano a la libertad personal.

II. Doctrina de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre el plazo para la presentación de la demanda de amparo directo contra sentencia condenatoria

43. El Tribunal Pleno de esta Suprema Corte, al resolver la contradicción de tesis 366/2013,²² determinó que el plazo legal para promover una demanda de amparo directo contra una sentencia condenatoria privativa de la libertad, dictada antes del tres de abril de dos mil trece, es de ocho años computado a partir de esta fecha, es decir, contado a partir de la entrada en vigor de la entonces nueva Ley de Amparo. A juicio del Pleno, es la posición más respetuosa de los principios de irretroactividad de la ley y de su aplicación, de progresividad y del derecho de acceso efectivo a la justicia.

44. Asimismo, al resolver la contradicción de tesis 463/2019, esta Primera Sala se ocupó de determinar cuál es el plazo que debe regir para presentar la demanda de amparo cuando el acto reclamado únicamente versa sobre aspectos relativos a la reparación del daño y la persona sentenciada no interpuso recurso de apelación. Al respecto, se concluyó que ese plazo es el de ocho años previsto en la fracción II del artículo 17 de la Ley de Amparo. Además, a juicio de esta

²² Contradicción de tesis 366/2013, resuelta por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión de veintinueve de abril de dos mil catorce. Unanimidad de once votos de las Ministras y de los Ministros: Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas (ponente), Pérez Dayán y presidente Silva Meza, respecto de los considerandos cuarto y quinto relativos, respectivamente, a la existencia de la contradicción de tesis y punto de derecho materia de ésta y a las sentencias materia de la denuncia ajenas al punto de contradicción de tesis.

En este asunto, el Tribunal Pleno identificó la pregunta por resolver en los siguientes términos: ¿cuál es la normativa que rige la oportunidad para promover el juicio de amparo directo, en el que se impugna una sentencia definitiva privativa de la libertad personal dictada con anterioridad a la entrada en vigor de la nueva Ley de Amparo y, en su caso, a partir de qué momento se computa el plazo para su promoción?



Sala, el supuesto ahí previsto es una excepción a la regla genérica que establece el término de quince días para la presentación de la demanda de amparo directo.²³

45. Asimismo, en dicho precedente la Sala precisó que el legislador procuró incluir como principios fundamentales de la norma, entre otros, el respeto al derecho a la libertad personal y, para ello, otorgó una tutela privilegiada para la presentación de la demanda cuando los actos de las autoridades ponen en peligro ese derecho humano. Así, el artículo 17, fracción II, permite el ejercicio de la acción constitucional con ese amplio margen temporal, en virtud del alto valor que se protege.

46. Por otro lado, debemos destacar que el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la contradicción de tesis 257/2020,²⁴ en la que el punto a dilucidar consistió en determinar si para la presentación de la demanda de amparo directo, en general, debe descontarse del cómputo únicamente los días inhábiles o no laborables para la autoridad responsable o también aquellos señalados en el artículo 19 de la Ley de Amparo.

47. El Tribunal Pleno resolvió que para el cómputo de la presentación de la demanda de amparo directo deben excluirse tanto los días inhábiles establecidos por el artículo 19 de la Ley de Amparo (aun cuando la autoridad responsable no haya suspendido labores) así como aquellos en que el órgano responsable ante el que se presenta la demanda sí suspenda actividades. Además, precisó que si bien el Consejo de la Judicatura Federal puede decretar la suspensión de actividades de manera extraordinaria en los órganos colegiados de amparo, ello no implica que el plazo para la promoción de una demanda de amparo directo se vea interrumpido.

²³ Contradicción de tesis 463/2019, resuelta por la Primera Sala en sesión de dieciocho de noviembre de dos mil veinte. Mayoría de tres votos de la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat (ponente) y de los Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. En contra de los emitidos por la Ministra Norma Lucía Piña Hernández y el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá (presidente), quienes se reservaron su derecho a formular voto particular.

²⁴ Contradicción de tesis 257/2020, resuelta en sesión de dieciséis de agosto de dos mil veintiuno. Unanimidad de once votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González



48. Finalmente, el Pleno determinó que estas conclusiones, además de reconocer la voluntad del legislador respecto a los plazos en la ley reglamentaria y el rol de la autoridad responsable como autoridad auxiliar en la tramitación del juicio de amparo directo, permiten otorgar certeza a las personas justiciables respecto a los días en que estarán en posibilidad de presentar la demanda de amparo.

III. Contenido y alcance del derecho de acceso a la justicia

49. Esta Primera Sala ha determinado que el derecho a la tutela judicial efectiva 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.²⁵

50. Asimismo, se ha señalado que este derecho comprende tres etapas, a las que corresponden tres derechos: a) una previa al juicio, a la que le corresponde el derecho de acceso a la jurisdicción, que parte del derecho de acción y que motiva un pronunciamiento por parte de las autoridades; b) una judicial, que va desde el inicio del procedimiento hasta la última actuación y a la que concierne el derecho al debido proceso; y, c) una posterior al juicio, identificada con la eficacia de las resoluciones emitidas.²⁶

Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo (ponente), Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldivar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al criterio que debe prevalecer.

²⁵ 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.". Datos de localización: Primera Sala, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Novena Época, registro digital: 172759. Amparo directo en revisión 631/2006, resuelto el 4 de agosto de 2006. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Sergio A. Valls Hernández. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas.

²⁶ Tesis **1a./J. 103/2017 (10a.)**, de rubro: "DERECHO DE ACCESO EFECTIVO A LA JUSTICIA. ETAPAS Y DERECHOS QUE LE CORRESPONDEN.". **Datos de localización:** Primera Sala. Décima Época, registro digital: 2015591, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 48, Tomo I, noviembre de 2017, página 151. Amparo directo en revisión 3646/2013, resuelto el



51. De igual forma, se ha sostenido también que el legislador puede establecer requisitos y reglas del procedimiento que regulen el ejercicio de la impartición de justicia, precisamente con el ánimo de optimizarla y procurar las condiciones adecuadas para los juicios y procedimientos, con la única limitante de que estos requisitos de procedencia o reglas del procedimiento no constituyan impedimentos fácticos de acceso a la jurisdicción carentes de racionalidad y proporcionalidad o bien que resulten discriminatorios.²⁷

52. Asimismo, esta Primera Sala ha señalado que para poder concluir que existe un verdadero acceso a la jurisdicción o a los tribunales debe verificarse la inexistencia de impedimentos jurídicos o fácticos que resulten carentes de racionalidad, proporcionalidad o que resulten discriminatorios.

53. Por consiguiente, la ley aplicable no deberá imponer límites a ese derecho, aunque sí la previsión de requisitos y formalidades esenciales para el desarrollo del proceso, por lo que los **órganos encargados de administrar justicia deben asumir una actitud de facilitadores de acceso a la jurisdicción.**²⁸

54. Sobre este aspecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, al resolver el *Caso Myrna Mack Chang Vs. Guatemala*,²⁹ señaló que las autoridades jurisdiccionales, como rectoras del proceso, tienen el deber de dirigir y encausar

26 de febrero de 2014 por unanimidad de cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

²⁷ **Tesis 1a./J. 90/2017 (10a.)**, de rubro: "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.". **Datos de localización:** Primera Sala, Décima Época, registro digital: 2015595, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Recurso de reclamación 1492/2016. Resuelto el 25 de enero de 2017 por unanimidad de cuatro votos de los Ministros José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Norma Lucía Piña Hernández. Ausente y ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea; hizo suyo el asunto Jorge Mario Pardo Rebolledo.

²⁸ **Amparo directo en revisión 4407/2018**, resuelto el seis de marzo de dos mil diecinueve, por unanimidad de cinco votos de la señora Ministra Norma Lucía Piña Hernández y de los señores Ministros Luis María Aguilar Morales, quien se reservó su derecho a formular voto concurrente, Jorge Mario Pardo Rebolledo (ponente), Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y presidente Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien se reservó su derecho a formular voto concurrente.

²⁹ Sentencia de veinticinco de noviembre de 2003. Fondo, Reparaciones y Costas, párrafo 211.



el procedimiento judicial con la finalidad de no sacrificar la justicia y el debido proceso en pro del formalismo y la impunidad.

55. En relación con lo anterior, al resolver el amparo directo en revisión 1080/2014,³⁰ esta Primera Sala señaló que el principio *pro actione* está encaminado a no entorpecer ni obstruir el derecho a la tutela judicial efectiva, por lo que, ante la duda, **los requisitos y presupuestos procesales siempre deberán ser interpretados en el sentido más favorable a la plena efectividad de ese derecho humano, esto es, en caso de duda entre abrir o no un juicio en defensa de un derecho humano, por aplicación de ese principio, se debe elegir la respuesta afirmativa.**

56. Más aun, esta Primera Sala, al resolver la contradicción de tesis 74/2009, reconoció que este principio interpretativo deriva del principio *pro personae*.³¹ Lo anterior con base en que este principio permite establecer que, ante eventuales interpretaciones distintas de una misma norma, se debe optar por aquella que conduzca a una mejor protección de los derechos fundamentales, descartando así las que restrinjan o limiten su ejercicio.

57. Asimismo, por imperativo constitucional, las autoridades deben preferir la solución del conflicto sobre formalismos procedimentales, conforme a lo previsto en el artículo 17 de la Constitución Política del País:³²

"Artículo 17. ...

"Siempre que no se afecte la igualdad entre las partes, el debido proceso u otros derechos en los juicios o procedimientos seguidos en forma de juicio, **las**

³⁰ Fallado en sesión de veintiocho de mayo de dos mil catorce, por unanimidad de cinco votos de los Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Olga Sánchez Cordero de García Villegas (ponente) y presidente Jorge Mario Pardo Rebolledo.

³¹ Resuelta por esta Primera Sala el veintinueve de abril de dos mil nueve por unanimidad de cinco votos de los Ministros José de Jesús Gudiño Pelayo, José Ramón Cossío Díaz, Juan N. Silva Meza, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Sergio A. Valls Hernández. Ponente: José Ramón Cossío Díaz.

³² Decreto por el que 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). Publicado en el Diario Oficial de la Federación el Viernes 15 de septiembre de 2017.



autoridades deberán privilegiar la solución del conflicto sobre los formalismos procedimentales. ..."

IV. Suspensión de labores ocasionado con motivo de la pandemia por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19)

58. En diciembre de dos mil diecinueve en la ciudad de Wuhan de la República Popular China inició un brote de neumonía denominado como la enfermedad por coronavirus COVID-19,³³ que se expandió y consecuentemente afectó diversas regiones de otros países, entre los que se encuentra México. La enfermedad infecciosa puso en riesgo la salud y, por tanto, la integridad de la población en general, derivado de su fácil propagación.

59. Ante los niveles alarmantes tanto de propagación y gravedad, el once de marzo de dos mil veinte, la Organización Mundial de la Salud (OMS) declaró como pandemia a la enfermedad denominada COVID-19. En México, el treinta de marzo de dos mil veinte, el Consejo de Salubridad General declaró emergencia sanitaria por causa de fuerza mayor a la pandemia generada por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19).³⁴

60. A fin de procurar la seguridad en la salud de sus habitantes y eventualmente de sus visitantes, diversos países, entre ellos México, adoptaron diversas acciones para contener la COVID-19, entre las que se encuentran medidas de higiene, suspensión de actos y eventos masivos, filtros sanitarios en escuelas, centros de trabajo y aeropuertos, así como la suspensión o restricción en la entrada y salida a su territorio o a algunas regiones del mismo.

61. En el ámbito jurisdiccional, ante el grave riesgo que implicó -y que sigue implicando- la enfermedad coronavirus COVID-19, los órganos jurisdiccionales adoptaron las medidas que consideraron necesarias para proteger la salud de

³³ Organización Mundial de la Salud, *Información básica sobre la COVID-19*, OMS, once de agosto de dos mil veintidós. Disponible en: <https://www.who.int/es/emergencias/diseases/novel-coronavirus-2019>

³⁴ Diario Oficial de la Federación, once de agosto de dos mil veintidós. Disponible en: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5590745&fecha=30/03/2020#gsc.tab=0



todas las personas. Así, suspendieron las actividades jurisdiccionales y, por ende, declararon inhábiles los días del periodo comprendidos en sus respectivos acuerdos,³⁵ por lo que en consecuencia no corrieron plazos ni fenecieron términos.

62. Sin embargo, la continua prolongación del período de emergencia sanitaria hizo necesario el restablecimiento de la actividad jurisdiccional, mediante la reactivación de los plazos procesales y de forma limitada la tramitación de manera física de solicitudes, demandas, incidentes, recursos y demás promociones.³⁶ Con la finalidad de no entorpecer el derecho de acceso a la justicia establecido en el artículo 17, párrafo segundo, de la Constitución Política del País, se implementaron, entre otras cuestiones, sistemas de citas y recepción de asuntos urgentes a fin de evitar conglomeraciones y contagios que propiciaban la propagación del virus.

63. Es un hecho notorio que la pandemia subsiste como un peligro para la salud, de modo que la reactivación de actividades en los órganos jurisdiccionales del país no se ha desarrollado en un contexto de "normalidad", pues las medidas de protección y limitantes para desarrollar dichas actividades continúan. Lo anterior ha implicado la implementación de modalidades que permiten enfrentar la emergencia sanitaria, a través de la utilización de tecnologías de la información y de las comunicaciones, con la finalidad de privilegiar en la medida de lo posible el derecho de acceso a la justicia.

³⁵ Ejemplo de ello fue lo acontecido en el Poder Judicial de la Federación, a través de los Acuerdos Generales 4/2020 y 6/2020 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, se suspendieron labores en los órganos jurisdiccionales del Poder Judicial de la Federación del dieciocho de marzo al cinco de mayo de dos mil veinte. De igual forma, a través de los Acuerdos Generales 3/2020, 6/2020, 7/2020, 10/2020, 12/2020 y 13/2020, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se determinó la suspensión de diversos plazos procesales desde el dieciocho de marzo de dos mil veinte.

³⁶ Ejemplo de ello es el Acuerdo General 14/2020, de veintiocho de julio de dos mil veinte, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por medio del cual se reanudaron plazos para continuar con la actividad jurisdiccional. Así como el veintisiete de abril de dos mil veinte, el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal emitió el Acuerdo General 8/2020 en el que se consideró un esquema de contingencia que mantuviera la atención de casos urgentes a partir de un nuevo catálogo de asuntos y con la posibilidad de resolver asuntos listos para sentencia que se hubieran sustanciado físicamente, así como la de tramitar y resolver asuntos mediante el esquema en línea.



64. Ahora bien, los poderes judiciales en el ámbito local y federal determinaron que la prestación del servicio público de impartición de justicia era una actividad esencial y por ello mantuvieron en operatividad los órganos jurisdiccionales para la atención de casos urgentes bajo un esquema estricto de distanciamiento social y trabajo a distancia como elementos centrales, lo cual implicó, como se mencionó, que la labor jurisdiccional no se llevara a cabo con la normalidad requerida.³⁷

Respuesta a la interrogante materia de la presente contradicción de criterios

65. En virtud de lo reseñado anteriormente, como se anunció al inicio del presente considerando, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio consistente en que cuando se presente una demanda de amparo directo contra una sentencia condenatoria que impuso una pena de prisión **sí debe excluirse el tiempo en que la autoridad responsable suspendió sus labores exclusivamente con motivo de la pandemia por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19).**

66. En efecto, en aras de otorgar la máxima protección al derecho de acceso a la justicia de las personas privadas de su libertad con motivo de una sentencia condenatoria dictada en su contra, debe considerarse que el contexto de pandemia por COVID-19 que obligó a que las autoridades responsables suspendieran sus labores y, por tanto, no estuvieran en condiciones de desarrollar sus

³⁷ Ejemplo de ello es el **Acuerdo General de Administración II/2020** de veintinueve de julio de dos mil veinte, mediante el cual se emitieron los lineamientos de seguridad sanitaria en la Suprema Corte de Justicia de la Nación durante la emergencia sanitaria generada por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19); posteriormente en atención a las nuevas condiciones de evolución epidemiológica de la enfermedad y el avance en el Programa Nacional de Vacunación contra la misma, por medio del **Acuerdo General de Administración VII/2021**, del presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de treinta de julio de dos mil veintiuno, se reformaron diversas disposiciones del Acuerdo General de Administración Número II/2020 con el objeto de establecer medidas adicionales para aumentar las labores presenciales. Asimismo, es ejemplo de ello, el diverso **Acuerdo General de Administración II/2022**, del presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de cinco de abril de dos mil veintidós, con el que se reformaron y derogaron disposiciones relativas para incrementar el trabajo presencial.



actividades y atención al público de manera habitual, actualiza una excepción en torno al cómputo del plazo para la presentación de la demanda.

67. En ese sentido, para el cómputo deben contemplarse los días inhábiles determinados para la autoridad responsable, únicamente por el caso excepcional de la pandemia suscitada a nivel mundial.

68. Lo anterior, dado que esta Primera Sala no puede ser ajena a las diversas alteraciones que este fenómeno atípico impuso en la forma de organizar tiempos hábiles y laborales, lo cual provocó una extensa interrupción de las labores en los órganos jurisdiccionales. Dicha circunstancia debe ser atendida de forma flexible a fin de respetar el derecho de acceso a la justicia de las personas; particularmente, de quienes se encuentran privadas de su libertad y que acuden al juicio de amparo a reclamar una sentencia condenatoria dictada en su contra.

69. Al respecto, debe recordarse que las autoridades responsables, en su calidad de auxiliares de las autoridades de amparo realizan, entre otras cuestiones, la tarea de recibir e iniciar el trámite de la demanda de amparo directo, situación que no pudo desarrollarse en condiciones de normalidad por virtud de la contingencia sanitaria referida.

70. Por tanto, si la demanda de amparo se presenta ante la autoridad responsable y es por conducto de ella que se tiene acceso a los autos que obran en el expediente del asunto que se controvierte en el juicio de amparo, no puede soslayarse la situación de pandemia y la consecuente suspensión de labores que rodearon la actividad de estas autoridades.

71. Se afirma lo anterior en tanto que el ejercicio del derecho de defensa de las personas privadas de libertad, con motivo de la condena impuesta, se vio limitado ante una situación sin precedentes, como lo es la pandemia referida, ya que las autoridades responsables no sólo son quienes reciben la demanda de amparo, sino que son las que cuentan con las actuaciones judiciales necesarias para elaborar las estrategias de defensa.

72. Por ende, ante la prolongación de la situación de pandemia y su consecuente suspensión de labores, además de verse limitado el acceso completo y total a las actuaciones necesarias para la preparación de una defensa, las



circunstancias no permitieron que la persona solicitante de amparo estuviera en condiciones óptimas de poder contactar a su defensora, a fin de que ésta se impusiera de constancias, elaborara la demanda, investigara alguna prueba superviniente, etcétera. De ahí la importancia de reponer ese tiempo que fue vedado en detrimento de las personas justiciables.

73. Al respecto, es necesario tomar en cuenta que, al resolver la citada contradicción de tesis 366/2013, el Tribunal Pleno reconoció la constitucionalidad del artículo 17, fracción II, de la vigente Ley de Amparo al considerar que la disminución del plazo para que la persona sentenciada pudiera presentar una demanda de amparo (de indefinido a ocho años) resulta constitucional en tanto que tiene un fin constitucionalmente válido, que es otorgar a las víctimas de los delitos, la reparación del daño, la verdad y la justicia.

74. En dicha ejecutoria, también se indicó que, conforme al test de proporcionalidad, en su primera grada, debe partirse de la base de que el establecimiento del plazo de ocho años para la promoción del juicio de amparo es brindar seguridad jurídica a las víctimas del delito; particularmente, en lo tocante a la obtención de la reparación del daño, y los derechos a la verdad y a la justicia.

75. En cuanto a la segunda grada, se concluyó que la medida delimita de manera razonable el derecho de acceso efectivo a la justicia de las personas sentenciadas, pues les permite preparar sus defensas durante un lapso considerable y lograr un mejor equilibrio entre esa prerrogativa fundamental y los derechos de las víctimas u ofendidos de una conducta delictiva.

76. Finalmente, en cuanto a la proporcionalidad en sentido estricto, se consideró que la limitación de ocho años para promover la demanda de amparo no afecta de manera desmedida ese derecho fundamental, en virtud de que, aun cuando la inexistencia de plazo para impugnar en amparo las sentencias condenatorias permitía una mayor tutela del derecho a la libertad personal, lo cierto es que este derecho no es absoluto, en relación con los derechos de la víctima, razón por la que se consideró que el plazo de ocho años es razonable, atendiendo a la relevancia de esa prerrogativa que implica el otorgamiento de un plazo



considerablemente mayor a los que rigen la impugnación de otro tipo de actos de autoridad.

77. Con base en tal razonamiento se considera que la conclusión de descontar los días en que las autoridades responsables suspendieron sus labores por la situación de pandemia no resulta desproporcional en cuanto a los derechos de las víctimas a la verdad y la justicia. Lo anterior es así, puesto que el establecimiento del plazo para la presentación de la demanda de amparo contra sentencias condenatorias sigue intocado, ya que lo único que se está considerando, es que ante el fenómeno de la emergencia sanitaria provocada por la pandemia por el virus COVID-19, que ha tenido impactos catastróficos para toda la población a nivel global, debe optarse por aquella decisión que conduzca a una mejor protección de los derechos de las personas; en este caso, de quienes están privadas de su libertad derivado de una sentencia condenatoria en su contra.

78. Finalmente, esta Primera Sala es enfática en precisar que el presente criterio jurisprudencial únicamente rige para descontar los días inhábiles en que la autoridad responsable suspendió labores con motivo de la pandemia por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19), **como un caso de excepción**. Por tanto, el presente criterio no implica que en el cómputo del plazo de ocho años, previsto por la fracción II del artículo 17 de la Ley de Amparo, para promover demanda de amparo contra sentencia condenatoria que impone pena de prisión, deban descontarse los días inhábiles como una regla general.

79. Lo anterior es así, pues como quedó establecido en el apartado de existencia de la contradicción de criterios, sobre dicho punto no existió discrepancia entre los Tribunales Colegiados contendientes, pues los dos reconocieron que, tratándose del amparo directo en materia penal contra una sentencia definitiva condenatoria, el cómputo del plazo de ocho años debe realizarse por años sin hacer descuento alguno de los días inhábiles que hayan existido dentro de ese plazo, pues de lo contrario, se generaría incertidumbre y falta de claridad para las partes.

80. En ese sentido, si el punto contradictorio derivó solamente de si deben o no descontarse los días inhábiles en que la autoridad responsable suspendió



labores con motivo de la pandemia por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19), como un caso excepcional, el presente pronunciamiento sólo aplica en dicho supuesto.

VI. CRITERIO QUE DEBE PREVALECER

81. 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:

DEMANDA DE AMPARO DIRECTO PROMOVIDA EN CONTRA DE SENTENCIAS DEFINITIVAS CONDENATORIAS QUE IMPONEN PENA DE PRISIÓN. EL CÓMPUTO DEL PLAZO DE OCHO AÑOS PARA PRESENTARLA PREVISTO EN EL ARTÍCULO 17, FRACCIÓN II, DE LA LEY DE AMPARO, DEBE EXCLUIR EL PERIODO QUE LA AUTORIDAD RESPONSABLE SUSPENDIÓ SUS LABORES EXCLUSIVAMENTE CON MOTIVO DE LA PANDEMIA OCACIONADA POR EL VIRUS SARS-CoV-2 (COVID-19).

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes llegaron a conclusiones discrepantes en cuanto a si en el cómputo del plazo de ocho años previsto en el artículo 17, fracción II, de la Ley de Amparo, para la presentación de una demanda de amparo directo en contra las sentencias condenatorias que impongan una pena de prisión, procede o no descontar los días en que la autoridad responsable suspendió sus labores con motivo de la pandemia ocasionada por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19), como un caso de excepción. Un Tribunal consideró que no debía descontarse dicho periodo de contingencia y por tanto sobreseyó en el juicio porque la demanda de amparo fue extemporánea. El otro Tribunal determinó que sí debía excluirse dicho periodo, por lo que admitió la demanda y procedió a analizar el fondo del asunto.

Criterio jurídico: En el cómputo del plazo de ocho años previsto en la fracción II del artículo 17 de la Ley de Amparo, para promover un juicio de amparo directo en contra una sentencia condenatoria que imponga una pena de prisión, se debe excluir el tiempo en que la autoridad responsable suspendió sus labores exclusivamente con motivo de la pandemia por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19),



pues esto impidió que estuvieran en condiciones de desarrollar sus actividades y atender al público de manera habitual.

Justificación: El artículo 17, fracción II, de la Ley de Amparo prevé que podrá presentarse la demanda de amparo en el plazo de ocho años cuando se reclame la sentencia definitiva condenatoria en un proceso penal que imponga pena de prisión. Dicho precepto permite el ejercicio de la acción constitucional con ese amplio margen temporal, en virtud del alto valor que se protege, la libertad personal.

Por otro lado, la Primera Sala ha señalado que el principio *pro actione* está encaminado a no entorpecer ni obstruir el derecho a la tutela judicial efectiva, por lo que, en caso de duda entre abrir o no un juicio en defensa de un derecho humano, por aplicación de ese principio, se debe elegir la respuesta afirmativa.

Así, en aras de otorgar la máxima protección al derecho de acceso a la justicia de las personas privadas de su libertad con motivo de una sentencia condenatoria dictada en su contra y en atención al contexto de pandemia en el que las autoridades responsables suspendieron sus labores y, por tanto, no estuvieron en condiciones de desarrollar sus actividades y atender al público de manera habitual, para el cómputo de la presentación de la demanda de amparo directo deben contemplarse los días inhábiles determinados para la autoridad responsable, únicamente por el caso excepcional de la pandemia suscitada a nivel mundial. Lo anterior porque esta Primera Sala no puede ser ajena a las diversas alteraciones que este fenómeno atípico impuso en la forma de organizar tiempos hábiles y laborales, lo cual provocó una extensa interrupción de las labores en los órganos jurisdiccionales.

Esto resulta relevante en el caso en cuestión, en virtud de que las autoridades responsables, en su calidad de auxiliares de las autoridades de amparo realizan, entre otras cuestiones, la tarea de recibir e iniciar el trámite de la demanda de amparo directo, situación que no pudo desarrollarse en condiciones de normalidad con motivo de la contingencia sanitaria referida, lo que impactó en



la preparación de una defensa adecuada de las personas sentenciadas, dado que esas circunstancias no les permitieron contactar a su defensora en condiciones óptimas para que se impusiera de las constancias, elaborara la demanda, investigara alguna prueba superviniente, etcétera. De ahí la importancia de reponer ese tiempo que fue vedado en detrimento de las personas justiciables.

Es necesario precisar que el presente criterio únicamente rige para descontar los días inhábiles en que la autoridad responsable suspendió labores con motivo de la pandemia por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19), como un caso de excepción. Por lo tanto, esta decisión no implica que, en el cómputo del plazo de ocho años, previsto por la fracción II del artículo 17 de la Ley de Amparo, para presentar la demanda de amparo contra una sentencia condenatoria que impone pena de prisión, deban descontarse los días inhábiles como una regla general.

VII. DECISIÓN

82. Por lo antes expuesto, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve:

PRIMERO.—Sí existe la contradicción entre los criterios sustentados por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Décimo Sexto Circuito.

SEGUNDO.—Debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio sustentado por esta Primera Sala, en los términos de la tesis redactada en el presente fallo.

TERCERO.—Publíquese la tesis de jurisprudencia que se sustenta en la presente resolución en términos de lo dispuesto en los artículos 219 y 220 de la Ley de Amparo.

Notifíquese; envíese testimonio de esta resolución a los tribunales concurrentes 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, quien se reservó el derecho a formular voto concurrente, 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).

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. 135/2022 (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 1213, con número de registro digital: 2025577.

Las tesis de jurisprudencia P./J. 27/2001, 1a./J. 42/2007 y 1a./J. 22/2010 citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*, Novena Época, Tomos XIII, abril de 2001, página 77; XXV, abril de 2007, página 124 y XXXI, marzo de 2010, página 122, con números de registro digital: 189998, 172759 y 165077, respectivamente.

Las tesis de jurisprudencia P./J. 39/2014 (10a.), P./J. 40/2014 (10a.), P./J. 41/2014 (10a.), 1a./J. 90/2017 (10a.), 1a./J. 103/2017 (10a.) y I.2o.P. J/1 P (11a.) citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 6 de junio de 2014 a las 12:30 horas, 24 de noviembre de 2017 a las 10:35 horas y 29 de abril de 2022 a las 10:33 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 7, Tomo I, junio de 2014, páginas 11, 9 y 7; Libro 48, Tomo I, noviembre de 2017, páginas 213 y 151, así como Undécima Época, Libro 12, Tomo III, abril de 2022, página 2578, con números de registro digital: 2006587, 2006586, 2006585, 2015595, 2015591 y 2024523, respectivamente.



PROCEDIMIENTO DE EXTRADICIÓN. SU TRAMITACIÓN DE FORMA REITERADA EN CONTRA DE UNA MISMA PERSONA, POR LOS MISMOS HECHOS Y FUNDAMENTO, NO VIOLA EL PRINCIPIO *NON BIS IN ÍDEM*.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 348/2019. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS PENAL Y ADMINISTRATIVA DEL DÉCIMO CUARTO CIRCUITO, EL TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA PENAL DEL SEGUNDO CIRCUITO, EL PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA PENAL DEL PRIMER CIRCUITO Y EL NOVENO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA PENAL DEL PRIMER CIRCUITO. 24 DE AGOSTO DE 2022. UNANIMIDAD DE CUATRO VOTOS DE LAS MINISTRAS NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ Y ANA MARGARITA RÍOS FARJAT, QUIEN RESERVÓ SU DERECHO PARA FORMULAR VOTO CONCURRENTENTE, Y LOS MINISTROS JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ Y ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. AUSENTE: MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO. PONENTE: ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. SECRETARIA: JAQUELINE SÁENZ ANDUJO.

ÍNDICE TEMÁTICO

Hechos: El director general de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Relaciones Exteriores denunció la posible contradicción de tesis entre los criterios sustentados por diversos Tribunales Colegiados de Circuito que se pronunciaron en forma divergente en torno a la aplicabilidad del principio *non bis in ídem* cuando exista duplicidad de procedimientos de extradición. Lo anterior da lugar a esta Primera Sala a responder el siguiente cuestionamiento: ¿La reiteración de procedimientos de extradición –con identidad de objeto, hechos y personas– resulta violatorio del principio *non bis in ídem* contenido en el artículo 23 de la Constitución Federal?

	Apartado	Criterio y decisión	Páginas
I.	COMPETENCIA	La Primera Sala es competente para conocer de la presente contradicción de tesis.	3
II.	LEGITIMACIÓN	La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima.	4



III.	CRITERIOS DENUNCIADOS	Se reseñan las consideraciones de los tribunales contendientes al resolver los amparos en revisión sometidos a su consideración.	4-20
IV.	EXISTENCIA DE LA CONTRADICCIÓN	No existe la contradicción de criterios por lo que se refiere al Tercer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito. Existe la contradicción de tesis respecto del resto de tribunales contendientes.	20-27
V.	ESTUDIO DE FONDO	La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que la tramitación reiterada de procedimientos de extradición, contra la misma persona, por los mismos hechos y fundamento, no viola el principio <i>non bis in ídem</i> , previsto en el artículo 23 constitucional.	27-51
VI	CRITERIO QUE DEBE PREVALECER	Se transcribe la tesis de título: "PROCEDIMIENTO DE EXTRADICIÓN. SU TRAMITACIÓN DE FORMA REITERADA EN CONTRA DE UNA MISMA PERSONA, POR LOS MISMOS HECHOS Y FUNDAMENTO, NO VIOLA EL PRINCIPIO <i>NON BIS IN ÍDEM</i> ."	51-53
VII	DECISIÓN	PRIMERO.—No existe la contradicción de tesis por lo que se refiere al Tercer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito. SEGUNDO.—Sí existe la contradicción de tesis entre el criterio sustentado por el Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Cuarto Circuito, en contra de los emitidos por el Primero y Noveno Tribunales Colegiados, ambos en Materia Penal del Primer Circuito. TERCERO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.	53-54



		CUARTO.—Publíquese la tesis de jurisprudencia que se sustenta en la presente resolución en términos de lo dispuesto en los artículos 219 y 220 de la Ley de Amparo.	
--	--	---	--

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

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la contradicción de tesis, suscitada entre el Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Cuarto Circuito, Tercer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito, Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito y Noveno Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito.

El problema jurídico a resolver por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación consiste en determinar, de ser existente la contradicción de tesis denunciada, si la tramitación de dos procedimientos de extradición de forma reiterada en contra de una misma persona por los mismos hechos y fundamento resultaría violatoria del principio *non bis in ídem*.

ANTECEDENTES DEL ASUNTO

1. **Denuncia de la contradicción.** Mediante escrito presentado por el director general de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Relaciones Exteriores, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte el 5 de agosto de 2019,¹ se denunció la posible contradicción de los criterios sustentados por el Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Cuarto Circuito y el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo

¹ Contradicción de tesis 348/2019 del índice de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (en adelante: contradicción de tesis 348/2019), foja 2 a 32 y sus anexos de las fojas 35 a 328.



Circuito, al resolver los amparos en revisión 133/2010 y 5/2010, respectivamente, y el criterio sustentado por el Primer y Noveno Tribunales Colegiados, ambos en Materia Penal en el Primer Circuito, al resolver los amparos en revisión 189/2013 y 126/2014, así como el 83/2017.

2. **Trámite de la denuncia.** Por acuerdo de 12 de agosto de 2019, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente con el número 348/2019; solicitó a las presidencias de los Tribunales Colegiados en Materias Penal y Administrativa del Décimo Cuarto Circuito, Tercero en Materia Penal del Segundo Circuito y Noveno y Primero en Materia Penal del Primer Circuito para que remitieran por medio de MINTERSCJN la versión digitalizada del original y, de ser el caso, copia certificada de las ejecutorias dictadas en los asuntos de su índice. También solicitó que informaran si los criterios sustentados en dichos asuntos se encontraban aún vigentes o, en su caso, la causa para tenerlos por superados o abandonados y señalar las razones que sustentaran las consideraciones respectivas. Además, que una vez integrado el expediente, se turnara para su estudio al Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.²

3. Mediante acuerdo dictado por el presidente de la Primera Sala el 4 de septiembre de 2019, se tuvo a los Tribunales Colegiados dando cumplimiento al requerimiento realizado el 12 de agosto de 2019. Finalmente, el presidente de esta Primera Sala ordenó el envío de autos al Ministro ponente para la elaboración del proyecto de resolución.

I. Competencia

4. 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 vigente a partir del 3 de abril de 2013, y 21, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con los puntos primero y tercero del Acuerdo

² Contradicción de tesis 348/2019, fojas 330 a 334.



General Plenario Número 5/2013, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de mayo de 2013, en virtud de que se trata de una contradicción de tesis entre Tribunales Colegiados de distinto Circuito, en la que no se requiere la intervención del Tribunal Pleno para su resolución.³

³ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, P. I/2012 (10a.), Décima Época, Libro VI, Tomo 1, marzo de 2012, página 9, registro digital: 2000331, de rubro y texto siguientes: "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE DIFERENTE CIRCUITO. CORRESPONDE CONOCER DE ELLAS A LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN XIII, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 6 DE JUNIO DE 2011). De los fines perseguidos por el Poder Reformador de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte que se creó a los Plenos de Circuito para resolver las contradicciones de tesis surgidas entre Tribunales Colegiados pertenecientes a un mismo Circuito, y si bien en el Texto Constitucional aprobado no se hace referencia expresa a la atribución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer de las contradicciones suscitadas entre Tribunales Colegiados pertenecientes a diferentes Circuitos, debe estimarse que se está en presencia de una omisión legislativa que debe colmarse atendiendo a los fines de la reforma constitucional citada, así como a la naturaleza de las contradicciones de tesis cuya resolución se confirió a este Alto Tribunal, ya que uno de los fines de la reforma señalada fue proteger el principio de seguridad jurídica manteniendo a la Suprema Corte como órgano terminal en materia de interpretación del orden jurídico nacional, por lo que dada la limitada competencia de los Plenos de Circuito, de sostenerse que a este Máximo Tribunal no le corresponde resolver las contradicciones de tesis entre Tribunales Colegiados de diverso Circuito, se afectaría el principio de seguridad jurídica, ya que en tanto no se diera una divergencia de criterios al seno de un mismo Circuito sobre la interpretación, por ejemplo, de preceptos constitucionales, de la Ley de Amparo o de diverso ordenamiento federal, podrían prevalecer indefinidamente en los diferentes Circuitos criterios diversos sobre normas generales de trascendencia nacional. Incluso, para colmar la omisión en la que se incurrió, debe considerarse que en el artículo 107, fracción XIII, párrafo segundo, de la Constitución General de la República, se confirió competencia expresa a este Alto Tribunal para conocer de contradicciones de tesis entre Tribunales Colegiados de un mismo Circuito, cuando éstos se encuentren especializados en diversa materia, de donde se deduce, por mayoría de razón, que también le corresponde resolver las contradicciones de tesis entre Tribunales Colegiados de diferentes Circuitos, especializados o no en la misma materia, pues de lo contrario el sistema establecido en la referida reforma constitucional daría lugar a que al seno de un Circuito, sin participación alguna de los Plenos de Circuito, la Suprema Corte pudiera establecer jurisprudencia sobre el alcance de una normativa de trascendencia nacional cuando los criterios contradictorios derivaran de Tribunales Colegiados con diferente especialización, y cuando la contradicción respectiva proviniera de Tribunales Colegiados de diferente Circuito, especializados o no, la falta de certeza sobre la definición de la interpretación de normativa de esa índole permanecería hasta en tanto no se suscitara la contradicción entre los respectivos Plenos de Circuito. Por tanto, atendiendo a los fines de la indicada reforma constitucional, especialmente a la tutela del principio de seguridad jurídica que se pretende garantizar mediante la resolución de las contradicciones de tesis, se concluye que a este Alto Tribunal le corresponde conocer de las contradicciones de tesis entre Tribunales Colegiados de diferente Circuito."



II. Legitimación

5. La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima, como se deduce de los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 227, fracción II, de la Ley de Amparo vigente, pues fue formulada por la Secretaría de Relaciones Exteriores quien fue parte recurrente en el amparo en revisión 83/2017, tramitado ante el Noveno Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, de donde emanó uno de los criterios sobre los cuales se denunció la presente contradicción.

III. Criterios denunciados

Criterio del Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Cuarto Circuito al resolver el amparo en revisión 133/2010

6. Mediante escrito presentado por el quejoso, en contra del acuerdo de 29 de julio de 2009, emitido por la Secretaría de Relaciones Exteriores, así como de la opinión jurídica dictada el 17 de junio de 2009 por el Juez Sexto de Distrito de Procesos Penales Federales en el Distrito Federal, dentro del procedimiento de extradición, y después de una serie de pronunciamientos de diversos órganos respecto a la competencia, por acuerdo de 18 de diciembre de 2009, el Juzgado Primero de Distrito en el Estado de Yucatán se avocó al conocimiento del asunto, bajo el número 1198/2009. El 12 de marzo de 2010 dictó sentencia en la cual determinó sobreseer por una parte y, por otra, no amparar ni proteger al quejoso.

7. Inconforme con esa determinación, el quejoso ***** interpuso recurso de revisión. Seguido el trámite, el Tribunal Colegiado del conocimiento dictó sentencia el 13 de enero de 2011 en el amparo en revisión 133/2010, en la que confirmó la sentencia impugnada.

8. Las consideraciones del Tribunal Colegiado para confirmar la sentencia recurrida son, esencialmente, las que se reseñan a continuación:

a) Mediante nota diplomática 664 firmada por el embajador de los Estados Unidos de América en México, solicitó ante la Secretaría de Relaciones Exteriores, la detención provisional con fines de extradición internacional del hoy quejoso,



para que cumpliera con las partes restantes de diversas sentencias que le fueron impuestas en dos casos distintos, por los delitos de homicidio, robo armado, tentativa de robo armado, allanamiento de morada, secuestro, por una Corte del Condado de Dade, Florida. El 21 de abril de 2008, el subprocurador Jurídico y de Asuntos Internacionales, en suplencia del procurador general de la República, solicitó al Juez de Distrito de Procesos Penales Federales correspondiente, la detención provisional con fines de extradición internacional de ***** , alias ***** , ***** , ***** , ***** , ***** , ***** o ***** , la que fue acordada favorablemente por el Juez de Distrito del conocimiento, el 4 de noviembre de 2008.

b) El 22 de mayo de 2008 fue detenido el ahora quejoso, por lo que se tuvo por cumplimentada la orden de detención provisional con fines de extradición internacional y quedó a disposición del Juez en el Centro de Readaptación de Mérida, Yucatán, por lo que, vía exhorto, el 28 de mayo de 2008, se hizo del conocimiento del quejoso. Dentro del término de sesenta días se recibió la petición formal de extradición y seguido el procedimiento se decretó la procedencia de la misma. El 29 de julio de 2009 la Secretaría de Relaciones Exteriores concedió la extradición del hoy quejoso; esa determinación fue reclamada en la vía constitucional.

c) En la resolución del juicio de amparo indirecto, el quejoso sostuvo que se le pretendía juzgar dos veces por las mismas razones pues ya se resolvió su absolución al haberse negado en forma definitiva su extradición, ya que el gobierno requirente no demostró que la persona requerida y el quejoso fueran la misma persona. Sin embargo, el Juez estimó infundado el concepto de violación ya que de las constancias advirtió que en el primer proceso de extradición, contra el cual promovió el diverso juicio de amparo 223/99, se concedió el amparo y protección de la Justicia Federal, toda vez que las pruebas ofrecidas por el gobierno requirente, si bien demostraron que ***** llevó a cabo diversas conductas ilícitas en territorio norteamericano, no fueron suficientes para acreditar que aquél es la misma persona que el solicitante de amparo, mas no por el hecho de que el quejoso haya demostrado plenamente que no es el reclamado por dicha nación, hipótesis en la que jurídicamente no procedería una nueva solicitud de extradición por los mismos motivos en su contra.



d) Además, si bien se siguió un diverso proceso de extradición –mismo que fue negado– como bien lo señala la Secretaría de Relaciones Exteriores, no existe en la legislación mexicana precepto que impida a un Estado extranjero reiterar una solicitud de extradición cuando la primera fue negada, pues en este caso, el nuevo procedimiento constituye un acto autónomo e independiente de aquél. Con el nuevo procedimiento de extradición no se pretendió juzgar o imputar algún delito al quejoso, sólo se verificó que se reunieran los requisitos del tratado y de la ley correspondiente para su entrega al Estado extranjero. El hecho de que la autoridad haga una nueva petición formal de extradición del quejoso, se inicie el procedimiento correspondiente y se conceda su entrega, no implica que se haya dejado sin efecto aquel medio de control constitucional pues se reitera que se trata de actos autónomos e independientes del primero. En México no existe ningún precepto legal que impida a un país extranjero reiterar la solicitud de extradición internacional de alguna persona.

e) El quejoso expresó en sus agravios que el artículo 23 constitucional dispone que nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito, ya sea que se le absuelva o se le condene. En el presente caso, sí fue juzgado en el anterior procedimiento de extradición por la misma causa, supuestos y motivaciones que se expresaron tanto en el primer acto reclamado que fue motivo del primer amparo número 233/99-IV que llevó a la revisión en el Tercer Tribunal Colegiado del Décimo Cuarto Circuito bajo los tocas 508/2000 y 509/2000 que no sólo confirmaron el amparo y protección de la justicia a su favor, y negaron definitivamente la petición formal de extradición por no haberse probado que el quejoso ***** y el reclamado *****, conjuntamente con todos sus alias, fueran la misma persona, es decir, se le absolvió en forma definitiva y ahora nuevamente se le pretende juzgar mediante el mismo acto que se reclama y que motivó la anterior demanda de garantías.

f) El Tribunal Colegiado consideró infundados los agravios. Estimó que, el anterior juicio de amparo determinó otorgar el amparo y protección de la justicia a ***** porque no se acreditó plenamente que éste y ***** fueran la misma persona, lo que debió quedar fehacientemente comprobado y no sólo presumirse. Por lo que no quedaron acreditados los requisitos exigidos por el tratado de extradición celebrado entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos



de América, pero ello se debió a la incorrecta valoración por parte de la autoridad responsable del material probatorio, es decir, a una cuestión formal acorde a cómo aparecía probado el acto reclamado en el proceso de extradición seguido ante la autoridad responsable.

g) Entonces, resulta inexacto que el acto reclamado verse sobre el mismo procedimiento de extradición y por los mismos supuestos y motivos que se expresaron en el diverso amparo. Además, no se advierte precepto legal alguno que impida la presentación de una solicitud de extradición por segunda vez en contra de una misma persona y por los mismos delitos si la primera fue negada, subsanando los errores u omisiones de forma que hubieren existido en la primera solicitud.

h) Por lo que la admisión de la segunda solicitud no constituye ninguna violación constitucional, ni supone que se juzgue al delincuente dos veces por el mismo delito, constituyendo el nuevo procedimiento un acto autónomo e independiente de aquél.

i) Estimó aplicable la tesis aislada de la Quinta Época, emitida por el Pleno, con número de registro digital: 287218, de rubro y contenido siguiente: "SOLICITUD DE EXTRADICIÓN. En nuestra Ley de Extranjería no hay precepto alguno que prohíba al Estado requirente reiterar su solicitud de extradición, llenando los requisitos de que hubiera carecido la primera; y admitir la segunda solicitud no importa violación constitucional ni supone el que se juzgue al delincuente dos veces."

Criterio del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito al resolver el amparo en revisión 5/2010

9. El quejoso promovió juicio de amparo indirecto mediante escrito presentado el 15 de junio de 2009 ante la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito de Amparo en Materia Penal en el Distrito Federal, en contra de actos de la Secretaría de Relaciones Exteriores y otras, consistente en la resolución de 22 de mayo de 2009, en la que concedió la extradición internacional del quejoso a los Estados Unidos de Norteamérica.



10. Correspondió conocer del asunto, previa declinación de competencia de un diverso órgano, al Juzgado Segundo de Distrito en Materias de Amparo y de Juicios Civiles Federales en el Estado de México, con residencia en Toluca, quien aceptó la competencia, admitió a trámite la demanda con el número 712/2019. El 3 de agosto de 2009, dictó resolución en la que determinó amparar al quejoso.

11. Inconforme con esa determinación, el agente del Ministerio Público de la Federación, promoviendo en nombre y representación de la Procuraduría General de la República, interpuso recurso de revisión, del cual tocó conocer al Tercer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito, que por auto de 5 de enero de 2010 admitió el recurso bajo el número 5/2010. En sesión de 11 de noviembre de 2010, dictó sentencia en la que determinó revocar la sentencia recurrida y no amparar al quejoso.

12. Las consideraciones del Tribunal Colegiado para revocar la sentencia recurrida y negar el amparo son, esencialmente, las que se reseñan a continuación:

a) Mediante nota diplomática 1592 de 18 de septiembre de 2007, el Gobierno de los Estados Unidos de América, a través de su embajada en México, solicitó la detención provisional con fines de extradición internacional de ***** para ser procesado por diversos cargos.

b) El 4 de octubre de 2007, el Juez Décimo Primero de Distrito en Materia de Procesos Penales Federales en el Distrito Federal, a quien le tocó conocer del asunto, formó el expediente 3/2007, dictó resolución en la que determinó ordenar la detención provisional con fines de extradición internacional del ahora quejoso. Esa orden quedó cumplimentada el 8 de enero de 2008 quedando el reclamado a su disposición en el Centro Federal de Readaptación Social Número Uno "Altiplano" en Almoloya de Juárez, Estado de México.

c) El 7 de marzo de 2008, previa solicitud del Gobierno de los Estados Unidos de América, presentó ante el Juez del conocimiento la petición formal de extradición. Seguido el procedimiento, el 21 de abril de 2009, el Juez del conocimiento emitió su opinión jurídica en el sentido de considerar procedente la



extradición solicitada y remitió el expediente a la Secretaría de Relaciones Exteriores quien, mediante resolución de 22 de mayo de 2009, concedió la extradición de ***** , solicitada por el Gobierno de los Estados Unidos de América.

d) Contrario a lo determinado por el Juez de amparo, estimó fundados los agravios del Ministerio Público, y suficientes para revocar la sentencia recurrida, ya que el acto se encontraba debidamente fundado y motivado por lo que no se transgredía la garantía de legalidad contenida en el artículo 16 constitucional. La autoridad responsable fundó y motivó su determinación, citó los preceptos legales aplicables, señalando que quedaron satisfechos los requisitos que debe reunir la solicitud de extradición.

e) En otro aspecto, estimó infundados los motivos de inconformidad del quejoso, quien alegó que se violaron en su perjuicio los artículos 23 constitucional, 6 del Tratado de Extradición entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América y artículo 7, fracción IV, de la Ley de Extradición Internacional, dado que al conceder su extradición al Gobierno de los Estados Unidos de América será sometido a dos procesos por los mismos delitos por los que está siendo juzgado en México.

f) El principio *non bis in ídem* tiene como propósito proteger al gobernado que ha sido juzgado por un delito de ser sujeto a juicio nuevamente por el mismo ilícito, o bien, que la propia conducta sea sometida a dos procedimientos diferentes y que en cada uno de ellos se imponga sanción, es decir, que una persona no puede ser juzgada dos veces por los mismos hechos que se consideran delictuosos, con el fin de evitar que quede pendiente una amenaza permanente sobre el que ha sido sometido a un proceso penal anterior. Para que se actualice una violación a dicho principio, es necesario que el procesado haya sido condenado o absuelto mediante sentencia ejecutoriada, por lo que como correctamente lo advirtió la cancelería responsable, única y exclusivamente cuando en un juicio penal se haya dictado una sentencia en los términos anteriormente señalados y establecidos en los ordenamientos procesales penales, se actualizará la garantía de seguridad jurídica referida.

g) Entonces, conforme al artículo 23 constitucional, el individuo, que ya haya sido condenado o absuelto por sentencia ejecutoriada será el titular de la



garantía. En caso de que la sentencia dictada no tenga ese carácter de irrevocable, es perfectamente factible la posibilidad de un nuevo proceso.

h) En el caso, como lo adujo la autoridad responsable, no existe violación al mencionado principio cuando a una persona se le instruyen procesos por ilícitos de la misma naturaleza, pero se cometen en actos distintos. La Secretaría de Relaciones Exteriores, de manera adecuada, estableció que los hechos son distintos de los que se siguen en su contra en las causas penales 114/2017, 30/2007 y 97/2007, tramitados en juzgados penales diversos, todas por su probable responsabilidad en la comisión de los delitos de delincuencia organizada con la finalidad de cometer delitos contra la salud.

Criterio del Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito al resolver el recurso de revisión 189/2013

13. El 29 de agosto de 2012, *****, en su carácter de quejoso, promovió amparo indirecto en contra de la resolución dictada por la Secretaría de Relaciones Exteriores en la que se determinó conceder su extradición, así como en contra del acuerdo que decretó su detención formal con fines de extradición.

14. Seguido el procedimiento, el Juez Quinto de Distrito de Amparo en Materia Penal en el Distrito Federal dictó sentencia el 7 de agosto de 2013, en la que resolvió por una parte sobreseer y, por otra, otorgar el amparo solicitado.

15. Inconformes con esa determinación, el Ministerio Público adscrito al juzgado y el autorizado del quejoso, interpusieron recurso de revisión, mismos que fueron admitidos por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito y registrados bajo el expediente de amparo en revisión 189/2013.

16. El Tribunal Colegiado que conoció del asunto dictó sentencia el 16 de octubre de 2013, mediante la cual modificó la resolución recurrida y concedió el amparo liso y llano al quejoso *****.

17. El Tribunal Colegiado del conocimiento estimó infundados los agravios del Ministerio Público y modificó los efectos de la concesión del amparo bajo los siguientes razonamientos:



a) Existió una duplicidad de procedimientos de extradición por los mismos hechos, esto es para cumplir con la sentencia impuesta en el proceso ***** por la Corte Superior de Los Ángeles, California, Estados Unidos de América.

b) El primer procedimiento de extradición 3/2010 ante el Juez de Distrito, se inició con una detención provisional con fines de extradición ejecutada desde el 29 de octubre de 2010, se siguió el procedimiento hasta su culminación y, mediante la protección brindada al quejoso en un juicio de amparo anterior, se ordenó a la Secretaría de Relaciones Exteriores que dejara insubsistente la resolución por la que había concedido la extradición y repusiera el procedimiento a partir de que recibió la petición formal de extradición y negara su trámite, así como dejara en total e inmediata libertad al quejoso.

c) Paralelamente, antes de que la secretaría mencionada dejara insubsistente el anterior procedimiento, y antes de que quedara en libertad, se inició un segundo procedimiento de extradición tramitado ante el Juez de Distrito bajo el expediente 2/2012 por el mismo motivo –cumplir con la sentencia estadounidense– mediante otra solicitud de detención provisional que hizo Estados Unidos de América, la cual se ejecutó. Posteriormente, dicho país presentó la petición formal de extradición, se siguió el procedimiento y culminó con la resolución de la Secretaría de Relaciones Exteriores que nuevamente concede la extradición del quejoso que aquí se reclama en amparo.

d) Contrario a lo que estima el Ministerio Público, aunque el segundo procedimiento hubiera subsanado deficiencias propias de la primera extradición, ello no le quita autonomía o paralelismo con el primer procedimiento. Es decir, el segundo procedimiento no fue un seguimiento del primero, ni formal ni materialmente, sino un auténtico nuevo procedimiento por los mismos motivos. Inclusive, se dilató injustificadamente la libertad del quejoso ordenada en un amparo anterior, lo que permitió la detención del quejoso en virtud de la segunda orden de detención provisional. La Secretaría de Relaciones Exteriores inició, a petición de Estados Unidos de América, un segundo procedimiento de extradición paralelo al primero en el que se aprovechó el primero para privar de la libertad al quejoso.



e) Esa duplicidad de procedimientos sí está prohibida en el marco jurídico mexicano, primeramente, a través del principio *non bis in ídem*, previsto en el artículo 23 constitucional, cuya esencia es que no pueda castigarse doblemente una misma conducta o bien, que la misma conducta sea sometida a dos procedimientos diferentes. En segundo lugar, expresamente el artículo 12 de la Convención sobre Extradición suscrita en Montevideo, Uruguay, prevé que negada la extradición de un individuo no podrá solicitarse de nuevo por el mismo hecho imputado, cuya observancia es obligatoria para el Estado Mexicano en cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 1o. constitucional.

f) Tampoco puede considerarse, como lo pretende el Ministerio Público, que el plazo pueda computarse dentro de los sesenta días de detención provisional anterior, pues derivan de dos procedimientos diversos, por lo que dichas medidas cautelares son independientes. Por tanto, se violó el plazo máximo de detención provisional con fines de extradición. Duplicar procesos con los mismos motivos, es cuestión suficiente para estimar violatoria de derechos fundamentales la segunda detención provisional.

g) Además, si la única razón de los dos procedimientos de extradición es el cumplimiento de una sentencia estadounidense, el plazo constitucional de sesenta días de la detención provisional debe ser igualmente único, pues sería un sinsentido limitarlo si sólo estuviera en función de la formalidad de expedir una orden de detención provisional con fines de extradición, en tanto que si éstas se multiplicaran, igualmente se multiplicaría dicho plazo.

h) En consecuencia, la concesión del amparo debía ser para que, en la resolución reclamada –que es la decisión final de la Secretaría de Relaciones Exteriores–, se determine que por esas violaciones se negaba en definitiva la extradición del reclamado –y no la reposición del procedimiento–. Además, se debía dejar en absoluta e inmediata libertad al solicitante del amparo.

Criterio del Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito al resolver el recurso de revisión 126/2014

18. El 30 de octubre de 2013, el quejoso ***** , promovió amparo indirecto en contra del acuerdo de 7 de octubre de 2013, en el que se concede la extradición del quejoso, así como los acuerdos de fechas 12 y 22 de diciembre de



2006 y 2 de enero de 2007, dictadas por la Secretaría de Relaciones Exteriores, dentro del procedimiento especial de extradición 6/2006-IV; y su ejecución.

19. Seguida la tramitación del juicio de amparo, el Juez Sexto de Distrito de Amparo en Materia Penal en el Distrito Federal, dictó sentencia el 30 de abril de 2014 y resolvió sobreseer en parte y, por otra, negar el amparo al quejoso.

20. Inconforme con esa determinación, el quejoso interpuso recurso de revisión, el cual fue admitido por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito y lo registró bajo el expediente de amparo en revisión 126/2014.

21. El Tribunal Colegiado que conoció del asunto dictó sentencia el 9 de abril de 2015 mediante la cual revocó la resolución recurrida y concedió el amparo al quejoso.

22. El Tribunal Colegiado estimó parcialmente fundados los agravios del quejoso –por conducto de su autorizado– bajo los siguientes razonamientos:

a) El quejoso alegó que fue juzgado por los mismos hechos en la causa penal 94/2000, del índice del Juzgado Décimo Tercero de Distrito de Procesos Penales Federales, por lo que en términos del artículo 6 del Tratado de Extradición entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de Norteamérica, la extradición era improcedente. Además, que la Secretaría de Relaciones Exteriores no llevó a cabo una comparativa real y suficiente entre los hechos que fueron materia de la causa penal 94/2000-II, del índice del Juzgado Décimo Tercero de Distrito de Procesos Penales Federales debido a que se limitó a comparar las pruebas emitidas en la misma, con los hechos que son materia del acto reclamado, cuando la comparación se debió haber hecho entre los hechos materia del citado expediente y los que son materia de la extradición 6/2006, del índice del Juzgado Décimo Quinto de Distrito de Procesos Penales Federales, en el Distrito Federal.

b) El Tribunal Colegiado estimó parcialmente fundadas las alegaciones porque la Secretaría de Relaciones Exteriores, en lugar de hacer una comparativa de hechos entre los que son materia del proceso de extradición y los que fueron materia de la causa penal 94/2000, realizó un análisis probatorio aislado,



sin examinar si los elementos globales que obran en ambos procesos se aprecia identidad entre los hechos materia de uno y otro.

c) Del artículo 6 del Tratado de Extradición entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América, se advierte el principio denominado *non bis in ídem*, que, para efectos de un procedimiento de extradición, proscribe la de una persona que haya sido sometida a proceso o juzgada por el mismo delito en que se apoye la solicitud del Estado requirente.

d) La Constitución Federal contempla dicho principio en su artículo 23, el cual forma parte del catálogo de prerrogativas de las cuales es titular la persona extraditable. La prohibición de doble juzgamiento constituye un límite al ejercicio desproporcionado de la potestad sancionadora de los Estados, consistente en evitar que las autoridades penales intenten indefinidamente lograr el procesamiento o condena por un determinado hecho, a través de la reiteración de las acusaciones penales.

e) En el caso, la expresión "por el mismo delito" contenida en el artículo 6 del citado tratado, no se encuentra constreñida a la calificación legal que durante el proceso y sentencia se haya asignado a la conducta delictiva, sino que debe entenderse en alcance a los hechos efectivos materia del enjuiciamiento.

f) Respecto de las operaciones y depósitos materia expresa de la causa penal 94/2000, ya no existe posibilidad alguna de juzgar al quejoso ni de extraditarlo, por lo que la autoridad responsable debe analizar de forma completa y pormenorizada todas las operaciones que ya fueron materia de esa causa penal y contrastarla con las operaciones financieras que son materia del proceso CR 98-508, radicado en el Tribunal Federal de Distrito, Distrito Central de California. En caso de no tener suficientes elementos, deberá negar la extradición, sin perjuicio de que Estados Unidos de América vuelva a solicitar la extradición del quejoso por esos cargos y que en un nuevo proceso de extradición se recaben todas las pruebas.

g) El Tribunal Colegiado determinó revocar el fallo recurrido y conceder la protección constitucional, a efecto de que deje insubsistente el acuerdo de 7 de octubre de 2013 y dicte uno nuevo en el que se pronuncie sobre: la procedencia



de ciertos cargos; la prohibición de entrega del extraditable respecto de otros; la obligación de contrastar todas las operaciones de las causas penales a fin de que la autoridad responsable determine si son distintas total o parcialmente y si procede o se niega la extradición del quejoso.

Criterio del Noveno Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito al resolver el amparo en revisión 83/2017

23. Mediante escrito presentado el 17 de mayo de 2016, la quejosa interpuso amparo indirecto en contra del acuerdo de la Secretaría de Relaciones Exteriores, de 13 de abril de 2016, por el que se concedió al Gobierno de los Estados Unidos de América la extradición internacional de la quejosa, para ser procesada ante la Corte de Distrito del Condado de El Paso, Texas, Estados Unidos de América, dentro del proceso 20000D05542, en el que se acusa a la reclamada de homicidio, en violación a lo dispuesto en la sección 19.03 del Código Penal del Estado de Texas. Así como del cumplimiento que se pretende dar al acuerdo de concesión de extradición.

24. Correspondió conocer del juicio de amparo indirecto 431/2016 al Juzgado Décimo Segundo de Distrito de Amparo en Materia Penal de la Ciudad de México. Seguido el trámite, el 27 de febrero de 2017, se resolvió sobreseer en parte y, por otra, conceder para efectos el amparo solicitado.

25. Inconforme, el director jurídico Contencioso de la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Relaciones Exteriores y la agente del Ministerio Público de la Federación adscrita al juzgado de origen interpusieron recurso de revisión.

26. Seguido el trámite, el Tribunal Colegiado dictó sentencia el 16 de noviembre de 2017 en el amparo en revisión 83/2017 y determinó confirmar la resolución recurrida y amparar y proteger a la quejosa.

27. Las consideraciones del Tribunal Colegiado para confirmar la sentencia recurrida son, esencialmente, las que se reseñan a continuación:



a) El 28 de marzo de 2008 el subprocurador jurídico y de Asuntos Penales de la Procuraduría General de la República, solicitó la detención provisional con fines de extradición de la quejosa. En esa ocasión, correspondió conocer al Juzgado Octavo de Distrito de Procesos Penales Federales en el Distrito Federal, dando origen al procedimiento de extradición 1/2008, en el cual el 29 de marzo de 2008, se ordenó la detención con fines de extradición de la quejosa. Ese mandato fue cumplimentado el 27 de noviembre de 2015, momento en que la quejosa fue puesta a disposición del Juez en el Centro Femenil de Readaptación Social, Santa Martha Acatitla. En la audiencia a que se refiere el artículo 24 de la Ley de Extradición Internacional, la quejosa señaló que fue sujeta a extradición aproximadamente en el año 2000, siendo liberada en el 2004.

b) El 22 de enero de 2016, el subprocurador jurídico y de Asuntos Penales de la Procuraduría General de la República, hizo petición formal de extradición de la quejosa, en relación con el proceso 20000D05542, presentado el 7 de diciembre de 2000 ante la Corte de Distrito del Condado de El Paso, Texas, Estados Unidos de América, por el cargo de homicidio.

c) En el procedimiento, el defensor de la parte quejosa, expuso que la solicitud de extradición debía ser denegada puesto que ya fue materia de estudio en diverso procedimiento incoado en el 2001 por lo que hizo valer la excepción de cosa juzgada.

d) El 26 de febrero de 2016, el agente del Ministerio Público dio respuesta a la excepción opuesta, destacando que en el anterior juicio de amparo promovido por la quejosa se resolvió conceder de forma lisa y llana la protección de la Justicia Federal, al considerarse que las garantías de no aplicación de cadena perpetua ofrecidas por el gobierno estadounidense eran insuficientes. Sin embargo, el 26 de febrero se emitió opinión jurídica favorable porque se consideró que no existe cosa juzgada.

e) El 13 de abril de 2016, la Secretaría de Relaciones Exteriores emitió resolución en la que se determinó conceder la extradición de la quejosa al Gobierno de los Estados Unidos de América, para ser procesada ante la Corte de Distrito del Condado de El Paso, Texas, Estados Unidos de América, en el proceso 20000D05542, presentado el 7 de diciembre de 2000, acusada de



homicidio. Esa resolución precisó, además, que obraban antecedentes de que en el 2001, mediante nota diplomática, el gobierno estadounidense presentó solicitud de extradición internacional contra la quejosa, misma que se concedió mediante acuerdo de 10 de agosto de 2001. Sin embargo, a raíz de un amparo que se promovió contra esa resolución se le otorgó amparo a la quejosa, misma que fue recurrida por la Secretaría de Relaciones Exteriores. En aquella ocasión, el Tribunal Colegiado del conocimiento, por sentencia de 6 de noviembre de 2002, concedió el amparo a la requerida, por lo que se dejó sin efectos el acuerdo de 16 de octubre de 2001.

f) No existe evidencia alguna que dé cuenta de lo que aconteció en la ocasión anterior que se solicitó la extradición de la quejosa por los mismos hechos como para afirmar que previamente no ha sido juzgada por el homicidio por el que la requiere el Gobierno de los Estados Unidos. Además, acorde con el artículo 23 de la Constitución y 6 del Tratado de Extradición aplicable al caso, el principio *non bis in ídem*, no sólo es aplicable al supuesto de que ya se haya sentenciado por ese delito.

g) El principio *non bis in ídem*, para el caso del procedimiento de extradición, no debe entenderse como un doble enjuiciamiento penal simple y llanamente, sino como un doble enjuiciamiento sobre los hechos materia de la extradición.

h) Lo que debe interpretarse sistemáticamente con lo dispuesto por el artículo 6 del Tratado de Extradición bilateral, en el sentido de que no se concederá la extradición cuando el reclamado haya sido sometido a proceso o haya sido juzgado y condenado o absuelto por la parte requerida por el mismo delito en que se apoye la solicitud de extradición. Consecuentemente, el principio *non bis in ídem* a que aluden ambos preceptos, es aplicable en esas condiciones al procedimiento de extradición ante una solicitud de los Estados Unidos de América.

IV. Existencia de la contradicción

28. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación advierte que la contradicción denunciada es existente, respecto de algunos órganos colegiados, con las precisiones que se realizarán en este apartado.



29. Para sustentar la anterior consideración, en principio, es importante mencionar que esta Primera Sala ha desarrollado jurisprudencialmente los requisitos para la existencia de una contradicción de tesis,⁴ los cuales son:

a) Que los tribunales contendientes hayan resuelto alguna cuestión litigiosa en la que se vieron en la necesidad de ejercer el arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo mediante la adopción de algún canon o método, cualquiera que fuese.

b) Que entre los ejercicios interpretativos respectivos se encuentre algún punto de toque, es decir, que exista al menos un tramo de razonamiento en el que la interpretación ejercida gire en torno a un mismo tipo de problema jurídico; ya sea el sentido gramatical de una norma, el alcance de un principio, la finalidad de una determinada institución o cualquier otra cuestión jurídica en general.

c) Que lo anterior pueda dar lugar a la formulación de una pregunta genuina acerca de si la forma de acometer la cuestión jurídica es preferente con relación a cualquier otra que, como la primera, también sea legalmente posible.

30. El **primer requisito** sí se cumple. Esto es, ejercer el arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo mediante la adopción de algún canon o método, porque, a juicio de esta Primera Sala, los Tribunales Colegiados contendientes,

⁴ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 1a./J. 22/2010, Novena Época, Tomo XXXI, marzo de 2010, página 122, registro digital: 165077, de rubro y texto siguientes: "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. CONDICIONES PARA SU EXISTENCIA. Si se toma en cuenta que la finalidad última de la contradicción de tesis es resolver los diferendos interpretativos que puedan surgir entre dos o más Tribunales Colegiados de Circuito, en aras de la seguridad jurídica, independientemente de que las cuestiones fácticas sean exactamente iguales, puede afirmarse que para que una contradicción de tesis exista es necesario que se cumplan las siguientes condiciones: 1) que los tribunales contendientes hayan resuelto alguna cuestión litigiosa en la que tuvieron que ejercer el arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo mediante la adopción de algún canon o método, cualquiera que fuese; 2) que entre los ejercicios interpretativos respectivos se encuentre al menos un razonamiento en el que la diferente interpretación ejercida gire en torno a un mismo tipo de problema jurídico, ya sea el sentido gramatical de una norma, el alcance de un principio, la finalidad de una determinada institución o cualquier otra cuestión jurídica en general, y 3) que lo anterior pueda dar lugar a la formulación de una pregunta genuina acerca de si la manera de acometer la cuestión jurídica es preferente con relación a cualquier otra que, como la primera, también sea legalmente posible."



al resolver los asuntos que se sometieron a su jurisdicción, se vieron en la necesidad de ejercer su arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo para llegar a una solución determinada.

31. En efecto, el **Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, al resolver el amparo en revisión 189/2013**, estimó que en atención al principio *non bis in ídem*, contemplado en el artículo 23 la Constitución Federal y a lo expresamente previsto en el artículo 12 de la Convención sobre Extradición suscrita en Montevideo, Uruguay, está prohibida la duplicidad de procedimientos por la misma causa, vinculados a los principios procesales de litispendencia y cosa juzgada.

32. Además, ese **Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, al resolver el amparo en revisión 126/2014**, estimó que, conforme al artículo 6 del Tratado de Extradición entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América, se advierte el principio *non bis in ídem*, que para efectos de un procedimiento de extradición, proscribe la solicitud de una persona que haya sido sometida proceso o juzgada por el mismo delito en que se apoye la solicitud del Estado requirente. Además, ese principio está contemplado en el artículo 23 de la Constitución y es una prerrogativa de la cual es titular la persona extraditable.

33. La prohibición de doble juzgamiento constituye un límite al ejercicio desproporcionado de la potestad sancionadora de los Estados, consistente en evitar que las autoridades penales intenten indefinidamente lograr el procesamiento o condena por un determinado hecho, a través de la reiteración de las acusaciones penales.

34. Así, la expresión "por el mismo delito" contenida en el artículo 6 del citado tratado no se encuentra constreñida a la calificación legal que durante el proceso y sentencia se haya asignado a la conducta delictiva, sino que debe entenderse en alcance a los hechos efectivos materia del enjuiciamiento.

35. Por su parte, el **Noveno Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito al resolver el amparo en revisión 83/2017**, de manera coincidente



consideró que el principio *non bis in ídem*, para el caso del procedimiento de extradición, no debe entenderse como un doble enjuiciamiento penal simple y llanamente, sino como un doble enjuiciamiento sobre los hechos materia de la extradición.

36. Lo que debe interpretarse sistemáticamente con lo dispuesto por el artículo 6 del Tratado de Extradición bilateral, en el sentido de que no se concederá la extradición cuando el reclamado haya sido sometido a proceso o haya sido juzgado y condenado o absuelto por la Parte requerida por el mismo delito en que se apoye la solicitud de extradición. Consecuentemente el principio *non bis in ídem*, a que aluden ambos preceptos, es aplicable en esas condiciones al procedimiento de extradición ante una solicitud de los Estados Unidos de América.

37. Sin embargo, de manera contraria a lo sostenido por los Tribunales Colegiados Primero y Noveno en Materia Penal del Primer Circuito, el **Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Cuarto Circuito al resolver el amparo en revisión 133/2010**, estimó que no se advierte precepto legal alguno que impida la presentación de una solicitud de extradición por segunda vez, en contra de una misma persona y por los mismos delitos si la primera fue negada, subsanando los errores u omisiones de forma que hubieren existido en la primera solicitud.

38. Por lo que la admisión de la segunda solicitud no constituye ninguna violación constitucional, ni supone que se juzgue al delincuente dos veces por el mismo delito, constituyendo el nuevo procedimiento un acto autónomo e independiente de aquél.

39. Estimó aplicable la tesis aislada de la Quinta Época, emitida por el Pleno, con número de registro digital: 287218, de rubro y contenido siguiente: "SOLICITUD DE EXTRADICIÓN. En nuestra Ley de Extranjería no hay precepto alguno que prohíba al Estado requirente reiterar su solicitud de extradición, llenando los requisitos de que hubiera carecido la primera; y admitir la segunda solicitud no importa violación constitucional ni supone el que se juzgue al delincuente dos veces."



40. Por lo que se refiere al criterio sustentado por el **Tercer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito, al resolver el amparo en revisión 5/2010**, consideró que conforme al artículo 23 constitucional, una persona no puede ser juzgada dos veces por el mismo delito, es decir, no puede ser sometida a dos procedimientos diferentes por los mismos hechos, a fin de evitar que quede pendiente una amenaza permanente sobre el que ha sido sometido a un proceso anterior. Para que se actualice la violación es necesario que el procesado haya sido condenado o absuelto mediante sentencia ejecutoriada.

41. De lo reseñado, se advierte que en el asunto se cumple con el primer requisito, ya que los Tribunales Colegiados ejercieron arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo.

42. Esta Primera Sala considera que el **segundo requisito** también quedó debidamente cumplido. Del estudio de las sentencias que se denunciaron con criterios contradictorios, se advierte que el Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Cuarto Circuito llegó a una solución diferente respecto de los Tribunales Colegiados Primero y Noveno en Materia Penal del Primer Circuito en torno al mismo problema: si es posible realizar una duplicidad de procedimientos de extradición respecto de los mismos hechos, fundamento y persona o si ello resulta violatorio del principio *non bis in ídem* contenido en el artículo 23 de la Constitución Federal.

43. Respecto de esta cuestión, el **Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito**, al resolver el amparo en revisión 189/2013, asunto en el que se solicitaba la extradición internacional para que la persona requerida cumpliera con una sentencia impuesta –y de la cual se actualizó una duplicidad de procedimientos de extradición internacional–, determinó que fueron correctas las consideraciones del Juez de Distrito, en tanto que la duplicidad de procedimientos sí está prohibida a través del artículo 23 constitucional cuya esencia es que no pueda castigarse doblemente una misma conducta, o bien, que la misma conducta sea sometida a dos procedimientos diferentes. En segundo lugar, el artículo 12 de la Convención sobre Extradición suscrita en Uruguay prevé que negada la extradición de un individuo no podrá solicitarse de nuevo por el mismo hecho imputado cuya observancia es obligatoria para el Estado Mexicano.



44. De manera coincidente, el **Noveno Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito**, en un asunto que versaba sobre una solicitud de extradición internacional para juzgar a una persona por el delito de homicidio, que había sido ya sujeto a un procedimiento previo de extradición por ese mismo motivo, señaló que el principio *non bis in ídem*, para el caso del procedimiento de extradición, no debe entenderse como un doble enjuiciamiento penal simple y llanamente, sino como un doble enjuiciamiento sobre los hechos materia de la extradición. Ello, con base en el artículo 23 constitucional y 6 del Tratado de Extradición entre México y Estados Unidos.

45. Por su parte, el **Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Cuarto Circuito**, en un procedimiento de extradición internacional con el objetivo de cumplir con las partes restantes de diversas sentencias que le fueron impuestas a la persona requerida en dos casos distintos, determinó que no existe precepto que impida a un Estado extranjero reiterar una solicitud de extradición cuando la primera fue negada, ya que el nuevo procedimiento constituye un acto autónomo e independiente de aquél. Por lo que la admisión de una segunda solicitud no constituye ninguna violación constitucional, ni supone que se juzgue al delincuente dos veces por el mismo delito.

46. Es importante destacar que esta Primera Sala advierte un punto de choque entre los criterios interpretativos ya referidos en los párrafos *supra*.

47. Sin embargo, estima inexistente la contradicción de tesis respecto de los criterios sostenidos por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, al resolver el amparo en revisión 126/2014, así como por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito, al resolver el amparo en revisión 5/2010.

48. Los hechos relativos al **amparo en revisión 126/2014, fallado por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, no se refieren a una duplicidad de procedimientos de extradición**. En ese asunto, el quejoso alegaba que ya había sido juzgado por los mismos hechos en un procedimiento penal en México, por lo que conceder la extradición a Estados Unidos de América para ser juzgado en ese país, violaba el principio *non bis in ídem*. Así, al tratarse



de un marco fáctico distinto no es posible establecer un punto de encuentro o de choque con los criterios interpretativos sostenidos por los otros Tribunales Colegiados.

49. Es decir, el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, al fallar el amparo en revisión 126/2014, realizó una interpretación del principio *non bis in ídem* en el caso que una persona alega haber sido sujeta a procedimiento penal por los mismos hechos. No obstante, no se pronunció respecto a la duplicidad de procedimientos de extradición, por lo que el contenido brindado a ese principio tiene particularidades que no pueden ser consideradas conflictivas con otros ejercicios interpretativos aquí referidos.

50. No pasa desapercibido que la Secretaría de Relaciones Exteriores, en su escrito de denuncia de la presente contradicción, refirió que ese Tribunal Colegiado había sostenido que "en caso de que la citada Secretaría de Estado considere que no tiene elementos para hacer el citado contraste, deberá declarar improcedente la extradición por los citados cargos, sin perjuicio de que el Estado requirente solicite nuevamente la misma con posterioridad".⁵ Es decir, para la secretaría, esa afirmación implica sustentar un criterio relativo a que sí es posible realizar una duplicidad de procedimientos.

51. Sin embargo, para esta Sala, el criterio se refiere a la violación del principio *non bis in ídem* en el supuesto alegado por el quejoso, de que ya había sido juzgado por los mismos hechos en un juicio penal seguido en México y respecto de los cuales es requerido para ser juzgado en los Estados Unidos de América. Por tanto, esa afirmación del Tribunal Colegiado no constituye los motivos fundamentales interpretativos de la resolución bajo estudio, ni es posible sostener que ello implicó un ejercicio interpretativo, pues se constituyó más como una salvedad en las consideraciones de forma hipotética pero que no fue aplicada al caso concreto. En consecuencia, la contradicción denunciada es inexistente respecto a este criterio.

⁵ Ver foja 54 de la resolución dictada en el amparo en revisión 126/2014.



52. Igualmente, la contradicción resulta inexistente respecto al **criterio sustentado por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito al resolver el amparo en revisión 5/2010, debido a que el asunto no versó sobre una duplicidad de procedimientos de extradición** y el cuestionamiento de si ello resultaba violatorio del principio *non bis in ídem*.

53. Esta Sala da cuenta que el criterio sustentado sí analizó la posible violación al principio *non bis in ídem* si una persona ya había sido juzgada en México por los mismos hechos, por los que era requerida por el Estado solicitante de la extradición. Sin embargo, en el presente caso no advertía que se tratara de los mismos hechos por lo que no se actualizaba la alegada violación. Tampoco se trató de una duplicidad de procedimientos de extradición, lo que hace inexistente la contradicción de tesis denunciada.

54. Ahora bien, en cuanto al **tercer requisito**, esta Primera Sala también ha determinado que una vez que se advierte la existencia de un punto de choque o de contradicción entre los criterios jurídicos sustentados, es necesario que lo anterior pueda dar lugar a la formulación de una pregunta genuina, acerca de si la forma de acometer la cuestión jurídica es preferente con relación a cualquier otra que, como la primera, también sea legalmente posible.

55. Situación que también se advierte en el caso, pues los criterios sustentados pudieran dar lugar a responder el siguiente cuestionamiento: **¿La reiteración de procedimientos de extradición –con identidad de objeto, hechos y personas– resulta violatorio del principio *non bis in ídem* contenido en el artículo 23 de la Constitución Federal?**

V. Estudio de fondo

56. Precisada la existencia de la contradicción de tesis y el punto a dilucidar, esta Primera Sala se aboca a su resolución, determinando que debe prevalecer, con carácter jurisprudencial, el criterio consistente en que la reiteración de procedimientos de extradición –por los mismos hechos, objeto y personas– no implica una violación al principio *non bis in ídem*.

57. Para el presente estudio, nos referiremos primero a la institución de la extradición y las características que esta Corte ha fijado a través de su jurisper-



dencia. Enseguida, desarrollaremos el principio *non bis in ídem* para, en tercer lugar, realizar un pronunciamiento sobre la pregunta surgida en la presente contradicción.

- **La extradición internacional**

58. El Pleno de este Alto Tribunal ha señalado que la extradición es el acto mediante el cual un Estado hace entrega de una persona que se halla en su territorio, a otro Estado que la reclama, por tener ahí el carácter de inculpada o procesada por la comisión de un delito, a fin de que sea sometida a juicio. Se constituye como un medio esencial de cooperación entre los Estados de la comunidad internacional, que busca evitar la impunidad de los delitos, ya que permite el desarrollo de procesos penales mediante el traslado de personas para su tramitación en el país requirente.⁶

59. La extradición está sujeta a requisitos constitucionales, legales o convencionales que deben ser cumplidos, por lo que el solo hecho de que un Estado realice una solicitud de extradición a nuestro país, no es suficiente para que la persona sea extraditada. Dicha solicitud puede ser satisfecha o no por el Estado

⁶ "EXTRADICIÓN. CONSISTE EN LA ENTREGA DE UNA PERSONA QUE EL ESTADO REQUERIDO HACE AL ESTADO REQUIRENTE, PERO CONSTITUYENDO UN ACTO EXCEPCIONAL EN RELACIÓN CON SU SOBERANÍA, LA SOLICITUD PUEDE VÁLIDAMENTE SER NEGADA SI NO SE CUMPLEN LOS REQUISITOS LEGALES ESTABLECIDOS. La extradición es el acto mediante el cual un Estado hace entrega de una persona que se halla en su territorio, a otro Estado, que la reclama por tener ahí el carácter de inculpada, procesada o convicta por la comisión de un delito, a fin de que sea sometida a juicio o reclusa para cumplir con la pena impuesta. Por tanto, la extradición constituye un caso excepcional respecto de la soberanía del Estado requerido, por lo que el trámite correspondiente está sujeto a requisitos constitucionales, legales o convenidos que deben ser cumplidos; por tanto, el solo hecho de que un Estado (requirente) haga la solicitud respectiva a otro Estado (requerido), no es suficiente para que la persona sea entregada, pues dicha solicitud puede ser satisfecha o no por el Estado requerido, en razón del cumplimiento de las normas constitucionales o legales, así como atendiendo a las obligaciones pactadas en los tratados y convenios internacionales en la materia. Lo anterior es así, porque la extradición es un acto de soberanía fundado en el principio de reciprocidad, conforme al cual, en ambos países la conducta desplegada debe estar considerada como delito, no estar prescrita y tener una penalidad no violatoria de garantías individuales, y de no satisfacerse tales requisitos, la solicitud puede ser rechazada por el Estado requerido."

Datos de localización: Novena Época; Instancia: Pleno; Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIV, octubre de 2001, tesis P. XIX/2001, página 21, con número de registro digital: 188603.



requirente, debido al cumplimiento de las normas constitucionales o legales, así como atendiendo a las obligaciones pactadas en los tratados y convenios internacionales en la materia.⁷

60. Además, esta Sala ya ha aclarado que si bien el procedimiento de extradición internacional tiene una regulación *sui generis*—que otorga facultades determinantes al Poder Ejecutivo de la Unión, en términos de lo previsto en el último párrafo del artículo 119 constitucional,⁸ que favorece la continuidad y que admite elementos de análisis propiamente políticos y de cooperación internacional entre las naciones— lo cierto es que las facultades que lo caracterizan nunca deben entenderse en el sentido de que permiten que el ejercicio de Poder Estatal quede ausente de control. Es decir, la ejecución de los actos de autoridad en este tema debe, por principio de cuentas, estar siempre guiada por el espíritu según el cual toda manifestación de poder público queda sometida a los controles establecidos en el orden jurídico.⁹

⁷ Amparo en revisión 1125/2015, fallado por la Primera Sala el 22 de febrero de 2017, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (ponente), José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Norma Lucía Piña Hernández (presidenta). Ver también amparo en revisión 1189/2016, fallado por la Primera Sala el 13 de septiembre de 2017, por unanimidad de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (ponente), José Ramón Cossío Díaz quien se reservó su derecho a formular voto concurrente, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y la Ministra presidenta Norma Lucía Piña Hernández quien se reservó su derecho a formular voto concurrente. Ausente el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

⁸ "Artículo 119. Los Poderes de la Unión tienen el deber de proteger a las entidades federativas contra toda invasión o violencia exterior. En cada caso de sublevación o trastorno interior, les prestarán igual protección, siempre que sean excitados por la Legislatura de la entidad federativa o por su Ejecutivo, si aquélla no estuviere reunida. (Reformado, D.O.F. 10 de febrero de 2014)

"Las entidades federativas están obligadas a entregar sin demora a los imputados o sentenciados, así como a practicar el aseguramiento y entrega de objetos, instrumentos o productos del delito, atendiendo a la autoridad de cualquier otra que los requiera. Estas diligencias se practicarán, con intervención de los respectivos órganos de procuración de justicia, en los términos de los convenios de colaboración que, al efecto, celebren las entidades federativas. Para los mismos fines, las autoridades locales podrán celebrar convenios de colaboración con la Fiscalía General de la República. (Reformado, D.O.F. 3 de septiembre de 1993)

"Las extradiciones a requerimiento de Estado extranjero serán tramitadas por el Ejecutivo Federal, con la intervención de la autoridad judicial en los términos de esta Constitución, los tratados internacionales que al respecto se suscriban y las leyes reglamentarias. En esos casos, el auto del Juez que mande cumplir la requisitoria será bastante para motivar la detención hasta por sesenta días naturales."

⁹ Amparo en revisión 957/2015, fallado por la Primera Sala el 2 de mayo de 2018, por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (quien manifestó que está



61. En el caso *Wong Ho Wing Vs. Perú*, la Corte Interamericana de Derechos Humanos habló sobre la naturaleza de este procedimiento e identificó que "en muchos de los Estados Parte de la Convención, los procesos de extradición involucran una etapa o aspecto político".¹⁰ A su entender, "esta circunstancia o característica se desprende de la naturaleza misma de los procesos de extradición, que constituyen procesos de cooperación judicial internacional entre Estados".¹¹

62. En ese asunto, el tribunal interamericano subrayó que las obligaciones internacionales de los Estados en materia de derechos humanos y los requisitos de debido proceso deben observarse en los procedimientos de extradición, al mismo tiempo que aquella figura jurídica no puede ser utilizada como una vía para la impunidad.¹² Además, consideró que "cualquier órgano del Estado que

con el sentido, pero por consideraciones distintas), José Ramón Cossío Díaz (quien se reservó el derecho a formular voto concurrente), Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (ponente) y presidenta Norma Lucía Piña Hernández (quien manifestó que está con el sentido, pero por consideraciones distintas).

¹⁰ En el párrafo 229 de su sentencia de fondo, la Corte Interamericana hace un recuento de los Estados Parte de la Convención que cuentan con una etapa judicial y una política similar al Perú (Estado contra el cual se ventilaba el caso en estudio). Cita los ordenamientos de diversas naciones en los siguientes términos: "Argentina (Ley de Cooperación Internacional en Materia Penal, artículos 22, 34 y 36, disponible en <http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/40000-44999/41442/norma.htm>); Brasil (Estatuto del Extranjero, artículos 66 y 83, disponible en <http://www.pge.sp.gov.br/centro-deestudos/bibliotecavirtual/dh/volume%20i/naclei6815.htm>); Colombia (Código de Procesamiento Penal, artículos 491, 492, 501 y 503, disponible en http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0906_2004_pr012.html); Ecuador (Ley de Extradición, artículos 13 y 14, disponible en https://www.oas.org/juridico/mla/sp/ecu/sp_ecu-ext-law-leyext.pdf); México (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 119, disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/html/1.htm> y Ley de Extradición Internacional, artículos 27 y 30, disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/36.pdf>) y Surinam (Ver Esquema del sistema de extradición, disponible en <http://www.oas.org/juridico/mla/sp/sur/index.html#últimaactualización>). En los siguientes Estados, la decisión sobre la extradición corresponde exclusivamente al Poder Ejecutivo, aunque están previstos recursos judiciales contra dicha determinación: Jamaica (The Extradition Act, artículos 7, 8, 11 y 12, disponible en http://www.oas.org/juridico/MLA/en/jam/en_jam-ext.pdf); Panamá (Código Judicial de la República de Panamá, artículos 2504, 2510 y 2512, disponible en http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic3_pan_cod_judicial.pdf), y República Dominicana (Ley sobre Extradición, artículo 1, disponible en http://www.oas.org/juridico/mla/sp/dom/sp_dom-ext-law-489.html)."

¹¹ Ídem

¹² Corte IDH. Caso *Wong Ho Wing Vs. Perú*, Sentencia de Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas de 30 de junio de 2015. Párrafo 119. "La Corte destaca, como ha hecho en casos anteriores, aunque en otros contextos, la importancia de la figura de la extradición y el deber de colaboración



ejerza funciones de carácter materialmente jurisdiccional, tiene la obligación de adoptar resoluciones apegadas a las garantías del debido proceso legal en los términos del artículo 8.1 de la Convención Americana. ... En particular, en los procedimientos de extradición deben respetarse determinadas garantías mínimas del debido proceso, teniendo en cuenta los aspectos políticos y jurídicos de dichos procesos".¹³

63. Para el presente asunto es necesario referirnos a la Ley de Extradición Internacional, así como al Tratado de Extradición Internacional entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América, sobre el cual versaron los asuntos para su determinación.¹⁴

entre los Estados en esta materia. Es del interés de la comunidad de naciones que las personas que han sido imputadas de determinados delitos puedan ser llevadas ante la justicia. Sin embargo, la Corte advierte que en el marco de procesos de extradición u otras formas de cooperación judicial internacional, los Estados Parte de la Convención deben observar las obligaciones de derechos humanos derivadas de dicho instrumento. De tal modo, las obligaciones internacionales de los Estados en materia de derechos humanos y los requisitos de debido proceso deben observarse en los procedimientos de extradición, al mismo tiempo que aquella figura jurídica no puede ser utilizada como una vía para la impunidad."

¹³ *Ibidem*, párrafo 208. "En principio, la función jurisdiccional compete eminentemente al Poder Judicial, sin perjuicio de que otros órganos o autoridades públicas puedan ejercer funciones jurisdiccionales en determinadas situaciones específicas. Es decir que, cuando la Convención se refiere al derecho de toda persona a ser oída por un 'Juez o tribunal competente' para la 'determinación de sus derechos', esta expresión se refiere a cualquier autoridad pública, sea administrativa, legislativa o judicial, que a través de sus resoluciones determine derechos y obligaciones de las personas. Por la razón mencionada, esta Corte considera que cualquier órgano del Estado que ejerza funciones de carácter materialmente jurisdiccional, tiene la obligación de adoptar resoluciones apegadas a las garantías del debido proceso legal en los términos del artículo 8.1 de la Convención Americana. De este modo, la Corte ha establecido que en procesos tales como los que puedan desembocar en la expulsión o deportación de extranjeros, el Estado no puede dictar actos administrativos o adoptar decisiones judiciales sin respetar determinadas garantías mínimas, cuyo contenido es sustancialmente coincidente con las establecidas en el artículo 8 de la Convención. Si bien los procesos de extradición son mecanismos de cooperación internacional entre Estados en materia penal, la Corte reitera que en los mismos deben observarse las obligaciones internacionales de los Estados en materia de derechos humanos, en la medida en que sus decisiones pueden afectar los derechos de las personas (supra párr. 119). En particular, en los procedimientos de extradición deben respetarse determinadas garantías mínimas del debido proceso, teniendo en cuenta los aspectos políticos y jurídicos de dichos procesos."

¹⁴ El Tratado de Extradición Internacional entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de febrero de 1980.



64. En el **amparo en revisión 272/2015**,¹⁵ esta Primera Sala retomó lo sostenido por el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 51/2004-PL, en la cual se estudió la aplicabilidad de la Ley de Extradición Internacional, frente a los tratados sobre extradición de los cuales México es Parte.

65. Se estableció que, conforme al artículo 1, el objeto de la Ley de Extradición Internacional¹⁶ es determinar los casos y condiciones para entregar a los acusados a los Estados que lo soliciten, cuando no exista tratado de extradición internacional celebrado por nuestro país con el Estado solicitante, lo cual constituye una regla de aplicación, para determinar los casos y condiciones de la extradición.

66. Si bien el contenido del artículo 2 de esa ley,¹⁷ pudiera parecer contradictorio con lo señalado en el artículo primero ya mencionado, al disponer que para el trámite y resolución de cualquier solicitud de extradición se aplicarán los procedimientos establecidos en esa ley, lo cierto es que la aplicación de la ley –exista o no tratado–, se refiere exclusivamente al trámite y resolución de la solicitud de extradición.

67. En tales condiciones, se estableció que la aplicación de la ley para cualquier solicitud de extradición (exista tratado o no) *se limita a los procedimientos relativos al trámite y resolución de la propia extradición*. Luego, de conformidad con el artículo primero del propio ordenamiento, dicha ley resulta aplicable para determinar los casos y condiciones de la extradición, sólo cuando no exista tratado internacional. Cuando existe tratado de extradición, los casos y condi-

¹⁵ Votado en la sesión del 23 de septiembre de 2015, por unanimidad de cinco votos de la Ministra Olga Sánchez Cordero y los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Ramón Cossío Díaz, quien se reservó su derecho a formular voto concurrente y Jorge Mario Pardo Rebolledo (ponente), pp. 31 a 33.

¹⁶ "**Artículo 1.** Las disposiciones de esta ley son de orden público, de carácter federal y tienen por objeto determinar los casos y las condiciones para entregar a los Estados que lo soliciten, cuando no exista tratado internacional, a los acusados ante sus tribunales, o condenados por ellos, por delitos del orden común."

¹⁷ "**Artículo 2.** Los procedimientos establecidos en esta ley se deberán aplicar para el trámite y resolución de cualquier solicitud de extradición que se reciba de un gobierno extranjero."



ciones para la entrega de los solicitados, se regularán por el tratado internacional en el que las partes plasmaron su voluntad de forma soberana.

68. Por su parte, el Tratado de Extradición entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América, firmado el 4 de mayo de 1978,¹⁸ en lo que interesa, dispone los delitos que darán lugar a la extradición¹⁹ y la prohibición de concederla tratándose de delitos políticos y militares.²⁰ Asimismo, establece que no se concederá la extradición cuando operen supuestos de prescripción²¹ o *non bis in ídem*.²²

69. En cuanto al procedimiento,²³ el tratado señala que la solicitud de extradición será tramitada de acuerdo con la legislación de la Parte requerida, que dispondrá de los procedimientos internos necesarios para dar curso a la solicitud. Además, establece los documentos necesarios para la solicitud que se presentará vía diplomática.²⁴

70. Respecto de la resolución y entrega,²⁵ ese instrumento internacional dispone que, en caso de denegación total o parcial de una solicitud de extradición, la parte requerida expondrá las razones en que se haya fundado. De concederse, la entrega se hará en los plazos fijados en las leyes de la parte requerida; de no realizar el traslado fuera del territorio de la parte requerida en el plazo prescrito, será puesto en libertad y podrá negarse a extraditarlo por el mismo delito.

71. Históricamente, esta Corte²⁶ ha considerado que el procedimiento de extradición, establecido en la Ley de Extradición Internacional, se compone por

¹⁸ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de enero de 1979.

¹⁹ Artículo 2 del tratado.

²⁰ Artículo 5 del tratado.

²¹ "Artículo 7. Prescripción. No se concederá la extradición cuando la acción penal o la pena por la cual se pide la extradición haya prescrito conforme a las leyes de la Parte requirente o de la Parte requerida."

²² "Artículo 6. *Non bis in ídem*. No se concederá la extradición cuando el reclamado haya sido sometido a proceso o haya sido juzgado y condenado o absuelto por la Parte requerida por el mismo delito en que se apoye la solicitud de extradición."

²³ Artículo 13 del tratado.

²⁴ Artículo 10 del tratado.

²⁵ Artículo 14 del tratado.

²⁶ "EXTRADICIÓN. ES UN PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SEGUIDO EN FORMA DE JUICIO QUE INICIA CON SU PETICIÓN FORMAL Y TERMINA CON LA RESOLUCIÓN DEFINITIVA DE LA



tres etapas consecutivas. Esas tres fases se pueden describir así: la primera inicia cuando un Estado manifiesta a otro la intención de presentar petición formal de extradición y solicita que se adopten medidas precautorias, o bien, la que inicia directamente con la petición formal de extradición. La segunda inicia con la decisión de la Secretaría de Relaciones Exteriores de admitir la solicitud formal de extradición. La tercera se constituye sólo con la resolución de dicha secretaría, que en forma definitiva la concede o la rehúsa.

72. La secuencia de este procedimiento administrativo seguido en forma de juicio puede describirse en función de las facultades otorgadas a autoridades que intervienen. A grandes rasgos, este procedimiento inicia con una solicitud formal de extradición por parte de las autoridades del Estado requirente, fase en la cual las autoridades ejecutoras del Estado Mexicano (Secretaría de Relaciones Exteriores y Fiscalía General de la República) pueden solicitar a un Juez de Distrito la imposición de medidas precautorias.

73. El proceso continúa con la revisión que realiza la Secretaría de Relaciones Exteriores de la solicitud planteada.²⁷ Si ésta la acepta, se requiere una forma de intervención judicial. Su fundamento es el tercer párrafo del artículo 119 constitucional, el cual literalmente señala: "Las extradiciones a requerimiento de Estado extranjero serán tramitadas por el Ejecutivo Federal, con la intervención de la autoridad judicial en los términos de esta Constitución, los tratados internacionales que al respecto se suscriban y las leyes reglamentarias."

74. En esta fase, de acuerdo con la ley de la materia, un Juez de Distrito está obligado a dirigir las actuaciones procesales que exigen la comparecencia de la persona sujeta a extradición. Durante la misma, se debe garantizar que su defensa sea oída y que genuinamente goce de la posibilidad de oponer las excepciones que la misma ley prevé.²⁸

SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES EN QUE LA CONCEDE O LA REHÚSA (INTERRUPCIÓN DE LA TESIS PLENARIA CLXV/2000)". Datos de localización: Novena Época, registro digital: 180883, instancia: Pleno, tesis aislada. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XX, agosto de 2004, materia(s): penal, tesis P. XXXVI/2004, página 11.

²⁷ "Artículo 19. Recibida la petición formal de extradición, la Secretaría de Relaciones Exteriores la examinará y si la encontrare improcedente no la admitirá, lo cual comunicará al solicitante."

²⁸ "Artículo 21. Resuelta la admisión de la petición la Secretaría de Relaciones Exteriores enviará la requisitoria al procurador general de la República acompañando el expediente, a fin de que pro-



75. Cumplidos los plazos legales, el Juez de Distrito envía su opinión con el expediente a la Secretaría de Relaciones Exteriores,²⁹ quien a su vez –en consideración real de la opinión jurídica del Juez– resuelve si "concede o rehúsa la extradición".³⁰ Finalmente, si la extradición se concede, el detenido tiene posibilidad de acudir a un juicio de amparo indirecto con el fin de hacer valer su defensa.³¹

76. Bajo las consideraciones aquí referidas resulta claro que el procedimiento de extradición es uno de carácter administrativo seguido en forma de juicio, y

mueva ante el Juez de Distrito competente, que dicte auto mandándola cumplir y ordenando la detención del reclamado, así como, en su caso, el secuestro de papeles, dinero u otros objetos que se hallen en su poder, relacionados con el delito imputado o que puedan ser elementos de prueba, cuando así lo hubiere pedido el Estado solicitante."

"Artículo 24. Una vez detenido el reclamado, sin demora se le hará comparecer ante el respectivo Juez de Distrito y éste le dará a conocer el contenido de la petición de extradición y los documentos que se acompañen a la solicitud.

"En la misma audiencia podrá nombrar defensor. En caso de no tenerlo y desea hacerlo, se le presentará lista de defensores de oficio para que elija. Si no designa, el Juez lo hará en su lugar.

"El detenido podrá solicitar al Juez se difiera la celebración de la diligencia hasta en tanto acepte su defensor cuando éste no se encuentre presente en el momento del discernimiento del cargo."

"Artículo 25. Al detenido se le oír en defensa por sí o por su defensor y dispondrá hasta de tres días para oponer excepciones que únicamente podrán ser las siguientes:

"I. La de no estar ajustada la petición de extradición a las prescripciones del tratado aplicable, o a las normas de la presente ley, a falta de aquél; y

"II. La de ser distinta persona de aquella cuya extradición se pide.

"El reclamado dispondrá de veinte días para probar sus excepciones. Este plazo podrá ampliarse por el Juez en caso necesario, dando vista previa al Ministerio Público. Dentro del mismo plazo, el Ministerio Público podrá rendir las pruebas que estime pertinentes."

²⁹ "Artículo 29. El Juez remitirá, con el expediente, su opinión a la Secretaría de Relaciones Exteriores, para que el titular de la misma dicte la resolución a que se refiere el artículo siguiente. El detenido entre tanto permanecerá en el lugar donde se encuentra a disposición de esa dependencia."

³⁰ "Artículo 30. La Secretaría de Relaciones Exteriores en vista del expediente y de la opinión del Juez, dentro de los veinte días siguientes, resolverá si se concede o rehúsa la extradición.

"En el mismo acuerdo, se resolverá, si fuere el caso, sobre la entrega de los objetos a que se refiere el artículo 21."

³¹ "Artículo 33. En todos los casos si la resolución fuere en el sentido de conceder la extradición, ésta se notificará al reclamado.

(Reformado, D.O.F. 10 de enero de 1994)

"Esta resolución sólo será impugnabile mediante juicio de amparo.

"Transcurrido el término de quince días sin que el reclamado o su legítimo representante haya interpuesto demanda de amparo o si, en su caso, éste es negado, en definitiva, la Secretaría de Relaciones Exteriores comunicará al Estado solicitante el acuerdo favorable a la extradición y ordenará que se le entregue el sujeto."



no estrictamente de carácter penal. Si bien, tiene impacto en bienes jurídicos como la libertad de la persona requerida y debe observar principios del derecho penal e incorporar garantías –a veces moduladas–, no se ejerce un poder punitivo ni sancionador.

- *El principio non bis in ídem*

77. El artículo 23 constitucional señala:

"Artículo 23. Ningún juicio criminal deberá tener más de tres instancias. Nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito, ya sea que en el juicio se le absuelva o se le condene. ..."

78. Esta Primera Sala se ha pronunciado sobre el contenido del principio *non bis in ídem* en al menos tres precedentes que resultan fundamentales para entenderlo. Por ello, en primer lugar, nos referiremos a la doctrina constitucional desarrollada para, posteriormente, poder dar una respuesta consistente al planteamiento referido en el caso, en el marco de un procedimiento de extradición internacional.

79. En el **amparo directo en revisión 2104/2015**,³² se determinó que la prohibición de doble juzgamiento recae en los hechos atribuidos que configuran una conducta delictuosa concreta y no a la denominación general del delito. Su justificación radica en que una sentencia definitiva obtiene una firmeza tal que permite considerar su estudio como cosa juzgada, es decir, irrevocable, indiscutible, inmodificable ordinariamente por un órgano jurisdiccional y acatable en sus términos.

80. Desde una perspectiva de corte convencional, el citado principio se encuentra previsto en el artículo 8.4 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que establece:

³² Aprobado por unanimidad en sesión de dos de septiembre de dos mil quince, bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo. En este asunto, la Sala identificó una omisión de estudio por parte del Tribunal Colegiado de conocimiento respecto a una solicitud de interpretación del principio *non bis in ídem* y, por tanto, realizó un estudio sobre su significado. Se revocó la sentencia recurrida para ordenar al Tribunal Colegiado que diera contestación al punto cuestionado con base en la doctrina desarrollada.



"Artículo 8. Garantías judiciales.

"...

"4. El inculpado absuelto por una sentencia firme no podrá ser sometido a nuevo juicio por los mismos hechos."

81. De igual manera, se encuentra reconocido en el artículo 14.7 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos que establece:

"Artículo 14.

"...

"7. Nadie podrá ser juzgado ni sancionado por un delito por el cual haya sido ya condenado o absuelto por una sentencia firme de acuerdo con la ley y el procedimiento penal de cada país."

82. La esencia normativa de este precepto que consagra el principio *non bis in ídem* es la que nadie pueda ser sometido a un proceso más de una vez y, en consecuencia, que tampoco pueda ser doblemente sancionado por los mismos hechos.

83. La figura en estudio está dirigida a dotar de seguridad jurídica a todo gobernado frente a la actuación represiva del Estado, ya que la circunstancia de que una persona pueda ser procesada o sancionada por segunda ocasión con respecto a un mismo hecho, atenta contra la dignidad humana, la libertad, la presunción de inocencia y, en general, al debido proceso, todo esto derivado del ejercicio excesivo o arbitrario del Estado.

84. El derecho humano en estudio prohíbe la persecución penal múltiple. En otras palabras, prohíbe que alguien sea juzgado más de una vez por la misma conducta delictuosa o por los mismos hechos constitutivos de un delito previsto por la ley. Lo importante es que no se haga más de un pronunciamiento en relación con una conducta concreta, ya sea que obtenga una sentencia condenatoria o absolutoria.



85. Esto es, tal prohibición constituye un derecho de libertad y de legalidad en favor de todo gobernado y la imposibilidad de ser objeto de una persecución estatal doble o bien, ser sancionado con la imposición de varias penas por un mismo hecho. Se tutela el derecho a la seguridad jurídica, que trasciende como principio de la cosa juzgada, por lo que se impide la multiplicidad de juzgamientos y, en consecuencia, de penas por el mismo hecho (un solo juzgamiento, una sola sentencia por un solo delito, así como una sola pena para el inculpado). Este derecho también prohíbe que pueda imponerse a una misma conducta una doble penalidad, con lo que se evita que se sancione penalmente más de una vez.

86. Del análisis de los instrumentos jurídicos citados, la doctrina constitucional sostiene que el principio en estudio tiene dos modalidades:

1) Una vertiente sustantiva o material, consistente en que nadie debe ser castigado dos veces por la misma conducta, con lo que se veda la plural imposición de consecuencias jurídicas sobre una misma infracción; y,

2) La vertiente adjetiva-procesal, que consiste en que nadie debe ser juzgado o procesado dos veces por el mismo hecho, siempre que sobre el mismo haya recaído una sentencia firme, auto de sobreseimiento, o confirmación del no ejercicio de la acción penal definitivo.

87. En la vertiente sustantiva o material estamos frente a la previsión de que a ninguna persona se le pueden imponer dos consecuencias jurídicas respecto de un mismo proceder.

88. En la modalidad adjetiva-procesal, el principio en estudio prohíbe un segundo procesamiento con relación un mismo delito; es decir, una vez que un gobernado ha sido definitivamente juzgado por un hecho, ya sea que haya sido absuelto o condenado, el principio fundamental en estudio es susceptible de ser vulnerado con la tramitación de un nuevo procedimiento.

89. En la primera vertiente, el presupuesto estaría constituido por la identidad de la infracción y la consecuencia por la sanción de contenido punitivo o, en su caso, absolución definitiva. En cambio, en la segunda, el presupuesto radicaría no en el delito, sino en el hecho, por lo que la consecuencia sería evitar el



segundo proceso. Así, se constituye como una protección prejudicial, precisamente para evitar la carga de una segunda tramitación procesal.

90. Es aplicable la tesis aislada en materia penal sustentada por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en la Séptima Época del *Semanario Judicial de la Federación*, Volumen 58, Segunda Parte, página cincuenta y siete, con número de registro digital: 236057, que reza:

"NON BIS IN ÍDEM, VIOLACIÓN NO CONFIGURADA AL PRINCIPIO DE. El artículo 23 de la Constitución prohíbe que alguien sea juzgado más de una vez por el mismo hecho, pero ello no significa que si alguien ejecuta una serie de conductas y se le procesa ante un Juez por algunas de ellas y otro es el tribunal que conoce de las restantes, se le esté juzgando dos veces por el mismo hecho. La circunstancia de que las conductas de referencia integren la misma figura ilegal es intrascendente; lo que importa es que no se haga más de un pronunciamiento en relación con una conducta concreta. Imaginando el caso de quien ejecuta una serie de robos y es enjuiciado tan sólo por parte de los mismos por no haberse descubierto los demás, nada impide que una vez acreditados los que permanecían ocultos se le enjuicie, pues tales hechos no fueron materia del pronunciamiento anterior que comprendía únicamente los que con anterioridad habían quedado acreditados."

91. La doctrina constitucional en torno al derecho fundamental en estudio perfila tres elementos configuradores o también llamados presupuestos de identidad, los cuales, tienen que ser constatados en cada caso a efecto de que pueda operar esta prerrogativa constitucional:

- a) Identidad del sujeto;
- b) Identidad en el hecho;
- c) Identidad de fundamento.

92. Con respecto al primer presupuesto de identidad (sujeto), podemos afirmar que como el derecho fundamental en estudio representa una garantía de seguridad individual, únicamente puede proteger a la persona que perseguida



penalmente, haya recibido sentencia pasada por la autoridad de cosa juzgada, a fin de que no vuelva a ser perseguida, procesada o sentenciada en otro procedimiento penal que tenga por objeto la imputación por el mismo hecho. Sin duda, se trata de un presupuesto de operatividad necesario que deviene personal e intransferible.

93. En cuanto al segundo presupuesto de identidad (hecho), consistente en la identidad fáctica, se exige que la persecución penal tenga como base el mismo comportamiento o delito atribuido a la misma persona. A este elemento, también se le conoce como identidad objetiva.

94. Finalmente, el tercer presupuesto de identidad (fundamento), se refiere a la constatación de la existencia de una previa decisión de fondo o definitiva que hubiera puesto fin a la controversia, ya sea absolviendo o condenando a la persona en contra de la cual se pretende realizar una segunda imputación o juzgamiento, o en su caso, que mediante alguna resolución análoga (sobreseimiento o no ejercicio definitivo) se hubiere generado el efecto de inafectabilidad de la situación jurídica establecida a favor del gobernado.

95. Es aplicable la tesis aislada sustentada por la Sala Auxiliar de este Alto Tribunal, consultable en la Séptima Época del *Semanario Judicial de la Federación*, Volumen 56, Séptima Parte, página treinta y nueve, con número de registro digital: 245973, que textualmente establece:

"*NON BIS IN ÍDEM*. NATURALEZA DEL PRINCIPIO. El artículo 23 Constitucional prohíbe que una persona sea juzgada dos veces por el mismo delito, pero de ninguna manera alude, en forma estricta, al nombre de este delito, sino que se refiere a los hechos materiales o individualizados constitutivos de ese delito, por lo que una primera condena por determinados y concretos hechos que se adecuan a la tipificación de cierto ilícito, no impide otra posterior por diversos hechos, pero constitutivos también del mismo tipo."

96. La vulneración al derecho humano en estudio debe ser analizada oficiosamente por los órganos ministeriales y/o jurisdiccionales, con independencia de que las propias partes lo hayan hecho valer. Este examen, además, es procedente en cualquier etapa del proceso, lógicamente incluida la fase de recursos ordinarios e, incluso, en sede constitucional de amparo.



97. En suma, podemos concluir que el derecho fundamental de prohibición de doble juzgamiento o sanción (doctrinariamente conocido como "*ne bis in ídem*" o "*non bis in ídem*"), es un principio de derecho que respeta la dignidad humana, al prohibir expresamente la doble persecución, procesamiento o juzgamiento de una misma persona con relación a un mismo hecho. Es de carácter personal y absoluto, y se proyectan todos los sistemas punitivos, exigiendo que el ejercicio del derecho sancionador estatal se realice de manera armónica, sistemática y articulada. Su vulneración es de estudio oficioso y preferente para todos los órganos del Estado.

98. Por otra parte, esta Sala falló el **amparo directo en revisión 3731/2015**,³³ donde, además de retomar básicamente todo lo dicho en el amparo directo en revisión 2104/2015, agregó consideraciones en los siguientes términos.

99. El fundamento jurídico que describe y sanciona la conducta atribuida al quejoso, no debe ser necesariamente el previsto en el mismo cuerpo normativo, pues puede ocurrir que se instruya una causa penal a una misma persona por los mismos hechos, pero en una legislación diversa, correspondiente a otra entidad federativa o en distinto fuero.

100. Al respecto, la Corte IDH ha interpretado que existe una infracción al principio *non bis in ídem* si en el procesamiento por un fuero –tribunal militar– que llegó a una sentencia definitiva y, posteriormente, se inicia otro juzgamiento por los mismos hechos pero en un fuero distinto –tribunal ordinario–, pues al igual que esta Suprema Corte, consideró que la expresión "los mismos hechos" a que se refiere el artículo 8.4 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, debía interpretarse con mayor protección, es decir, que analizados los hechos delictivos en una norma de naturaleza penal, no podían volverse a juzgar por una descripción idéntica prevista en otro ordenamiento, pero que también pertenece al orden penal.³⁴

³³ Este asunto fue aprobado el dos de diciembre de dos mil quince por unanimidad de cuatro votos de los señores Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (ponente), José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo y presidente Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

³⁴ Ver Corte IDH. Serie C No. 33. Caso Loayza Tamayo Vs. Perú. Sentencia de 17 de septiembre de 1997. Fondo.



101. La vertiente adjetiva-procesal del principio de prohibición de doble juzgamiento, se refiere a que una persona no puede ser procesada dos veces por los mismos hechos que constituyan la misma conducta tipificada como delito. La posible consecuencia de esa afectación es la anulación de uno de esos procesos, pero no la absolución en ambos asuntos, ya que dicho proceder generaría impunidad.

102. En tercer orden, esta Sala falló el **amparo directo en revisión 534/2016**,³⁵ mismo que, de manera relevante, determinó que la interpretación al principio *non bis in ídem* debe incluir la prohibición de aquellos casos en los que la persona es sometida a múltiples acusaciones simultáneas impulsadas por el mismo órgano acusador, con base en el mismo fundamento normativo (idéntica clasificación típica) y la misma base fáctica. Es decir, incluye casos en los que se consignan múltiples acusaciones paralelas que reúnen los tres presupuestos de identidad.

103. Este derecho humano prohíbe la persecución penal múltiple. Si nadie puede ser doblemente sancionado por los mismos hechos, entonces, tampoco nadie puede ser doble y simultáneamente sometido a proceso por ellos.

104. Esta Sala ya ha considerado que este principio no se reduce a solamente prohibir un nuevo procesamiento/juzgamiento cuando previamente se ha alcanzado el estatus de cosa juzgada por la obtención de sentencia condenatoria o absolutoria ejecutoriada. Ello, pues bajo la interpretación de esta Sala, la protección también aplica a aquellos supuestos en los que se ha obtenido alguna decisión con efectos análogos a una sentencia definitiva con motivo de un primer procesamiento.

105. Pero además, el contenido de este principio, incluso debe ir más allá; la prohibición incluye aquellos casos en los que la persona es sometida a múltiples acusaciones simultáneas, impulsadas por el mismo órgano acusador, con

³⁵ Este asunto fue aprobado el 3 de abril de 2019, por unanimidad de cinco votos de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández (quien votó con el sentido, pero con salvedad en consideraciones) y los Ministros: Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (ponente) y presidente Juan Luis González Alcántara Carrancá.



base en el mismo fundamento normativo (idéntica clasificación típica) y la misma base fáctica. Es decir, incluye casos en los que se consignan múltiples acusaciones paralelas que reúnen los tres presupuestos de identidad.

106. Cuando una persona ya enfrenta una primera acusación por determinado delito y respecto a ciertos hechos, ese proceso debe seguir su curso natural, desembocar de acuerdo con el cauce y los plazos dictados por el ordenamiento procesal aplicable. Es en el marco de ese primer proceso donde el órgano de la acusación competente tiene, no sólo la oportunidad, sino también el deber de impulsar su acusación, y también es en el marco de ese proceso donde el imputado puede hacer valer su defensa.

107. Así, cuando una primera acción penal ya ha sido consignada ante la autoridad judicial, el órgano de la acusación está impedido para intentar abrir un proceso paralelo por exactamente la misma acusación contra la misma persona. Si ese primer proceso aún no prospera al punto esperado por el órgano de la acusación –quizás por razones relacionadas con la falta de requisitos o información para proceder contra la persona imputada– es él quien debe asumir el costo del retraso. Mientras no haya una resolución definitiva que impida al Ministerio Público seguir presentando elementos acusatorios para justificar la apertura de un juicio, puede seguir buscando cómo sustanciarlos, pero en el marco de ese primer proceso no puede consignar uno nuevo y distinto por exactamente los mismos hechos.

108. Ese *modus operandi*, además de ser claramente antitético a la lógica del debido proceso, sólo puede ser entendido como un intento por burlar los plazos aplicables a la prescripción de la acción penal, los cuales normalmente se interrumpen por las actuaciones procesales realizadas y reinician cuando se deja de actuar.³⁶ Así, a juicio de esta Sala, el único objetivo que pudiese motivar

³⁶ Por ejemplo, el Código Penal Federal, ordenamiento aplicado en el caso, establece:

"Artículo 110. La prescripción de las acciones se interrumpirá por las actuaciones que se practiquen en la investigación y de los imputados, aunque por ignorarse quiénes sean éstos no se practiquen las diligencias contra persona determinada. ...

(Reformado, D.O.F. 23 de diciembre de 1985)

"Si se dejare de actuar, la prescripción empezará a correr de nuevo desde el día siguiente al de la última diligencia. ..."



ese proceder –eludir un plazo y así ganar más tiempo para sustanciar la acusación– es tajantemente rechazado por nuestro orden constitucional.

109. Esta interpretación es consecuencia directa de las razones históricas que motivan la protección constitucional misma. El derecho a no ser juzgado/procesado por un mismo delito más de dos veces protege a la persona del doble riesgo (o la doble posibilidad) de ser privado de algún bien o derecho por la comisión de una sola conducta.³⁷

110. El artículo 23 constitucional protege al particular contra la posibilidad de ser sometido a la zozobra de enfrentar múltiples procesos simultáneos por una acusación idéntica y de tener que dividirse en dos para pelear una misma batalla. En otras palabras, impide que el Estado someta a la persona a la angustia de invertir sus recursos personales y económicos para enfrentar más de un proceso por lo mismo. Garantiza al individuo que no tendrá que probar su inocencia, bajo los mismos términos, más de una vez.

111. En el amparo directo en revisión 2104/2015, esta Sala citó una de las frases de la Corte Suprema de Estados Unidos de Norteamérica:

"... la idea subyacente de esta regla ... es que el Estado, con todo su poder y recursos, no debe poder hacer intentos repetidos para condenar a un individuo por una alegada ofensa, y con ello sujetarlo a la vergüenza, costos y ordalía,

³⁷ Sobre el origen de esta prohibición, también puede revisarse lo sostenido por esta Sala en el amparo directo en revisión 2104/2015. Ahí se recordó lo siguiente: "el Derecho Fundamental en estudio, bajo una perspectiva histórica, es revelador de la intención de limitar el ejercicio excesivo del *ius puniendi* estatal. Como fuente histórica directa, podemos mencionar a la Constitución Francesa de 1791 que prescribía: "... *todo hombre absuelto por un jurado legal no puede ser perseguido ni acusado por razón del mismo hecho* ...". Por otra parte, la prohibición del doble juzgamiento/procesamiento apareció por primera vez en las colonias americanas de Estados Unidos en el "Massachusetts Body of Liberties", en el que textualmente se establecía: "*No man shall be twice sentenced by Civil Justice for one the same crime, offense or trespass*". Posteriormente, dicho principio fue incluido en la Quinta Enmienda (Fifth Amendment) de la Constitución Norteamericana, la cual, expresamente consagra lo siguiente: "*No person shall be held to answer for a capital, or otherwise infamous crime, unless on a presentment or indictment of a Grand Jury, except in cases arising in the land or naval forces, or in the militia, when in actual service in time of war or public danger, nor shall any person be subject for the same offense to be twice put in jeopardy of life or limb* ..."



obligándolo a vivir en un continuo estado de ansiedad e inseguridad y favoreciendo incluso la posibilidad de que, siendo inocente, sea declarado culpable."³⁸

112. Así, imponer al particular la carga de combatir una doble y simultánea acusación por los mismos hechos, implicaría trasladarle un costo abiertamente desproporcionado en relación con el que absorbería su contraparte. Cada proceso tiene su propia lógica determinada por plazos específicos y decisiones intermedias únicas. Mientras el Estado cuenta con un aparato burocrático técnicamente especializado y recursos amplios para sustanciar la acusación, el particular necesariamente se encuentra en condiciones limitadas para ejercer su defensa. No es razonable esperar que el imputado pueda enfrentar dos procesos simultáneos en óptimas condiciones.

113. De este modo, cuando el Ministerio Público insta un primer procedimiento, debe asumir que es su obligación utilizar ese curso legal para impulsar la acusación que desea probar. Es en ese marco, en donde para impulsar su dicho debe proveer elementos probatorios.

114. Además, esta interpretación del artículo 23 constitucional es la que mejor incentiva un actuar diligente y responsable por parte del órgano acusador. Si lo que éste quiere es asumir su responsabilidad como representante de las víctimas y ofendidas de los delitos, entonces utilizará sus recursos técnicos del modo más eficiente posible para ello, y eso implica respetar los ritmos y plazos del proceso ya instado.

115. Pedirle al Ministerio Público que se ciña al marco del proceso ya activado en primer orden, es el incentivo idóneo para que no deje que las averiguaciones se aletarguen innecesariamente, para que evite el desvanecimiento de los elementos de información incriminatoria, y para que reduzca la probabilidad de que los casos se litiguen infinitamente por incumplimiento de requisitos formales.

116. Hasta aquí, se advierte un desarrollo constitucional de la mayor relevancia respecto al principio *non bis in ídem*, ya que comprende no sólo su

³⁸ Cfr. United States v. Scott. 437 U.S. 82 (1978). La traducción es nuestra.



acepción más clásica en el sentido de prohibir un doble juzgamiento o compurgación de penas. También se refiere a un límite al actuar del órgano investigador, en tanto que se constituye como una salvaguarda para el particular, que prohíbe la multiplicidad de investigaciones o procesos en contra de un sujeto, siempre que se advierta identidad de sujeto, hechos y fundamento.

- Principio *non bis in ídem* y la reiteración de procedimientos de extradición internacional

117. Este asunto presenta un cuestionamiento novedoso. Surge la pregunta relativa a si es posible presentar una reiteración de procedimientos de extradición internacional –bajo el mismo hecho, sujeto y fundamento– o si, por el contrario, ello implicaría una violación al principio *non bis in ídem*.

118. Esta Primera Sala estima que dicho principio es una garantía fundamental que opera en los procesos de extradición como límite a la manifestación del Poder Estatal, por lo que se refiere a los hechos o causas que motivan la extradición, es decir, existe una obligación convencional de revisar que la entrega al Estado requirente no implique un doble procesamiento o juzgamiento o una doble compurgación de penas.

119. En los procedimientos de extradición, el principio *non bis in ídem* opera ampliamente sobre los hechos que motivan la materia en el ámbito penal, tanto en el sentido clásico de no ser juzgado dos veces por el mismo delito ni compurgar dos veces la pena, así como la acepción más amplia que implica no enfrentar dos acusaciones simultáneamente. En el marco de los procedimientos de extradición, este principio tiene fundamento en el artículo 23 constitucional, así como en la Ley de Extradición Internacional³⁹ y el Tratado de Extradición entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América.⁴⁰

³⁹ Ley de Extradición Internacional

"**Artículo 7.** No se concederá la extradición cuando:

"I. El reclamado haya sido objeto de absolución, indulto o amnistía o cuando hubiere cumplido la condena relativa al delito que motive el pedimento;

"II. Falte querrela de parte legítima, si conforme a la ley penal mexicana el delito exige ese requisito;

"III. Haya prescrito la acción o la pena, conforme a la ley penal mexicana o a la ley aplicable del Estado solicitante, y



120. Para cumplir con ese principio, el Estado requerido previo a decretar la entrega de la persona requerida, debe cerciorarse que no se viole el principio constitucional *non bis in ídem* y observar lo establecido en el Tratado de Extradición entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América que, en su artículo 6, dispone: "No se concederá la extradición cuando el reclamado haya sido sometido a proceso o haya sido juzgado y condenado o absuelto por la parte requerida por el mismo delito en que se apoye la solicitud de extradición."

121. Sin embargo, esta Sala considera que la reiteración de procedimientos de extradición donde exista una identidad de sujeto, hecho y fundamento, respecto de un procedimiento tramitado previamente, no implica una violación al principio *non bis in ídem*.

122. Este tribunal reconoce que sí es posible, en el marco del tratado internacional firmado entre México y Estados Unidos de América realizar de nueva cuenta una solicitud formal de extradición –bajo el mismo hecho, fundamento y sujeto– a pesar de que un primer pedido haya sido negado.

123. La reiteración de procedimientos de extradición no implica una violación a ese principio. Los procedimientos de extradición son trámites administrativos seguidos en forma de juicio cuya finalidad es decidir si se entrega o no a una persona al Estado requirente para juzgarla por la posible comisión de hechos delictivos o para compurgar una pena.

124. Por tanto, el procedimiento de extradición no supone en sí mismo la imposición de una pena ni implica tener que defenderse frente al *ius puniendi* estatal. Ese poder coercitivo se manifiesta en el ámbito del derecho penal o del derecho administrativo sancionador e implica la posibilidad de que se imponga una pena o sanción.

"IV. El delito haya sido cometido dentro del ámbito de la jurisdicción de los tribunales de la República."

⁴⁰ **Tratado de Extradición entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América.**

"**Artículo 6. *Non bis in ídem*.** No se concederá la extradición cuando el reclamado haya sido sometido a proceso o haya sido juzgado y condenado o absuelto por la Parte requerida por el mismo delito en que se apoye la solicitud de extradición."



125. Pero, dada la naturaleza administrativa del procedimiento de extradición, la solicitud de entrega de una persona por parte del Estado requirente no implica una acusación formal a una persona, tampoco la imposición de una pena o sanción. Esta Primera Sala ha considerado que la extradición no implica de ninguna manera un pronunciamiento o anticipación sobre la culpabilidad de la persona requerida.⁴¹

126. Entonces, el hecho de que una primera solicitud de extradición haya sido negada no impide al Estado requirente pedir nuevamente a una persona a fin de que sea entregada para lograr ser juzgada en dicho país.

127. La Sala ha insistido que el procedimiento de extradición es un procedimiento especial que no tiene naturaleza de un juicio penal porque: a) es un acto que atañe a las relaciones con la comunidad internacional; b) se rige por el principio de reciprocidad; c) es un acto exclusivo de soberanía; y, d) constitucionalmente no necesita la sustanciación de un juicio previo ni la existencia de una controversia.⁴²

128. Ahora bien, la Sala también ha puntualizado que, si bien el procedimiento de extradición es *sui generis*, las facultades de las autoridades nunca deben entenderse en el sentido que se permita un ejercicio estatal ausente de control.⁴³

129. Por tanto, esta posibilidad de presentar dos o más solicitudes de extradición de forma sucesiva debe respetar dos límites importantes:

a) Que el primer procedimiento de extradición se haya negado por alguna cuestión formal o, en su caso, que la causa por la cual se negó la extradición haya desaparecido.

b) Que el procedimiento de extradición que se promueva de nueva cuenta no se realice de forma simultánea o paralela. Es decir que no es posible tramitar

⁴¹ Amparo en revisión 314/2020, fallado el 12 de mayo de 2021.

⁴² Amparo en revisión 281/2013, fallado el 16 de octubre de 2013.

⁴³ Amparo en revisión 957/2015, fallado el 2 de mayo de 2018.



dos solicitudes de extradición al mismo tiempo si el primer procedimiento no ha concluido.

130. La autoridad debe ser particularmente escrupulosa en no admitir una segunda solicitud de extradición cuando se advierte que la misma está destinada a ser infructuosa, esto pues inevitablemente el procedimiento de extradición incide en la libertad de las personas, por lo cual, se debe ser cauto en no someter a dicho procedimiento cuando el mismo es a todas luces improcedente.

131. Por otra parte, resulta de la mayor importancia que, cuando el Estado requirente realice una sucesiva solicitud, lo haga una vez que la primera –o anterior– solicitud ha sido negada y el procedimiento se encuentre totalmente concluido, esto es, que no esté pendiente ningún medio de defensa de la persona reclamada. De otra forma, sí implicaría abrir dos frentes de forma simultánea donde la persona potencialmente extraditabile tendría que dividir sus posibilidades de defensa en detrimento a sus derechos humanos. Además, podría implicar una detención sucesiva –y latentemente interminable– conforme al artículo 119 constitucional donde se estaría computando indefinidamente el plazo de detención de 60 días.

132. En conclusión, esta Sala considera que no se actualiza una violación constitucional al principio *non bis in ídem* cuando se realiza una reiteración de procedimientos por el Estado reclamante bajo el mismo hecho, fundamento y sujeto.

133. Adicionalmente, esta Sala advierte que los tribunales contendientes que consideraron una violación al principio *non bis in ídem* frente a la tramitación de diversos procedimientos de extradición, fundamentaron su decisión en el artículo 12 de la Convención sobre Extradición de Montevideo, que dispone que una vez negada la extradición no podrá solicitarse de nuevo. No obstante, consideramos que esa fundamentación no es correcta.

134. Se debe tomar en cuenta que cuando existe un tratado de extradición, los casos y condiciones para la entrega de las personas solicitadas se regulan por el tratado internacional en el que las partes plasmaron su voluntad de forma soberana. En los casos donde el Estado solicitante son los Estados Unidos de



América, nuestro país debe atender al tratado bilateral que rige esas relaciones internacionales; en consecuencia, la Convención sobre Extradición de Montevideo, como tratado multilateral, resulta aplicable cuando no existen tratados bilaterales.

135. En el presente caso, el estudio se acota al análisis del Tratado de Extradición entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América ya que ese es el marco jurídico respecto del cual se pronunciaron los Tribunales Colegiados contendientes. En ese convenio internacional los dos países regularon sus acuerdos para la solicitud y procedimiento de extradición.

136. En ese tratado no se advierte que las partes hubieran impuesto una limitante sobre la posibilidad de solicitar de forma reiterada la entrega de una persona requerida cuando fue negada una primera vez ya sea por aspectos formales o sustantivos. Aquí, es importante destacar que, por un lado, la Sala no encuentra una violación constitucional en el supuesto de reiteración de procedimientos de extradición bajo las consideraciones ya desarrolladas; pero ciertamente, se encuentra en un ámbito de decisión de los Estados contratantes decidir si es posible esa práctica o por el contrario si establecen una cláusula que lo prohíba.

137. Esta Corte observa que, en ciertos tratados de extradición, los países sí han pactado una prohibición expresa a la posibilidad de requerir reiteradamente solicitudes de extradición.

138. Como ya se dijo, la Convención sobre Extradición de Montevideo, contiene las siguientes cláusulas:

"Artículo 11

"Concedida la extradición y puesta la persona reclamada a disposición del agente diplomático del Estado requirente, si dentro de dos meses contados desde la comunicación en ese sentido no hubiere sido aquélla enviada a su destino **será puesta en libertad, no pudiendo ser de nuevo detenida por el mismo motivo.**

"El plazo de dos meses se reducirá a cuarenta días si se tratare de países limítrofes."



"Artículo 12

"Negada la extradición de un individuo no podrá solicitarse de nuevo por el mismo hecho imputado."

"Artículo 21

"La presente Convención no abroga ni modifica los tratados bilaterales o colectivos que en la fecha del actual estén en vigor entre los Estados signatarios.
..."

"... RESERVAS

"La Delegación de los Estados Unidos de América, al firmar la presente Convención de Extradición reserva los siguientes artículos:

"...

"Artículos 12, 15, 16 y 18."

139. También llama la atención que, a manera de ejemplo, en ese ámbito de soberanía, el Tratado de Extradición entre México y Colombia de 1928, sí establecía en su artículo 11, que: "Negada la extradición de una persona, no se puede volver a solicitar por el mismo delito". Sin embargo, ese tratado quedó sin efecto debido a la adopción de un nuevo tratado entre esos países el 1 de agosto de 2011; este nuevo instrumento no contiene ya la cláusula de prohibición.

140. Por tanto, esta Sala llega a la conclusión que el principio *non bis in idem* no resulta aplicable a los procedimientos de extradición, aun cuando sean procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio, puesto que su finalidad no es imponer una sanción. La prohibición de solicitarlos sucesivamente depende de los términos de los países contratantes en los tratados de extradición, pero no puede entenderse que permitir la reiteración de solicitudes implique una violación al principio *non bis in idem*, pues el procedimiento en sí mismo no implica una acusación, sanción ni compurgación de pena.

141. Finalmente, debe recordarse que el Estado requirente sí se encuentra sujeto a formalidades, plazos y procedimientos definidos por la ley y el tratado



aplicable, lo que asegura que la persona pueda hacer frente a las solicitudes de extradición y preparar su defensa. Esto, pues la propia Sala ha sostenido que, de acuerdo con el artículo 1o. constitucional, todos los actos del Estado están sujetos al marco nacional e internacional de derechos humanos. Desde esa óptica, la decisión del Poder Ejecutivo de extraditar a una persona también debe resistir el escrutinio de los derechos humanos. Así, en el procedimiento de extradición, el Estado Mexicano debe cumplir con su deber de proteger los derechos reconocidos en la Constitución y los tratados internacionales.⁴⁴

142. Además, la Ley de Extradición Internacional, establece la posibilidad de que el Estado solicitante subsane sus omisiones o defectos cuando no haya reunido los requisitos establecidos por el tratado o la ley, lo cual será notificado por la Secretaría de Relaciones Exteriores.⁴⁵ Esto, con la finalidad de que las solicitudes de extradición prosperen de manera adecuada, dentro del procedimiento de extradición que ya se encuentra en curso a fin de evitar dilaciones innecesarias.

143. Es decir, la regulación privilegia que en un solo procedimiento se puedan dirimir las cuestiones controvertidas. Sin embargo, el hecho de permitir que el Estado solicitante pueda promover múltiples procedimientos de extradición ante la negativa de extraditar a una persona en un primer procedimiento no pugna con el principio *non bis in ídem*.

VI. CRITERIO QUE DEBE PREVALECER

144. 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:

⁴⁴ Amparo en revisión 560/2014, fallado en sesión de 20 de mayo de 2015, por mayoría de cuatro votos de los señores 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 (quien se reservó el derecho a formular voto particular). Página 19.

⁴⁵ "Artículo 20. Cuando no se hubieren reunido los requisitos establecidos en el tratado o, en su caso, en el artículo 16, la Secretaría de Relaciones Exteriores lo hará del conocimiento del Estado promovente para que subsane las omisiones o defectos señalados, que en caso de estar sometido el reclamado a medidas precautorias, deberá cumplimentarse dentro del término a que se refiere el artículo 18."



PROCEDIMIENTO DE EXTRADICIÓN. SU TRAMITACIÓN DE FORMA REITERADA EN CONTRA DE UNA MISMA PERSONA, POR LOS MISMOS HECHOS Y FUNDAMENTO, NO VIOLA EL PRINCIPIO *NON BIS IN ÍDEM*.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito que conocieron de los amparos en revisión respectivos, en ejercicio de sus arbitrios judiciales, realizaron un análisis interpretativo para determinar si la tramitación de forma reiterada de procedimientos de extradición contra la misma persona, por los mismos hechos y fundamento, viola o no el principio *non bis in ídem*.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que la tramitación reiterada de procedimientos de extradición, contra la misma persona, por los mismos hechos y fundamento, no viola el principio *non bis in ídem*, previsto en el artículo 23 constitucional.

Justificación: El principio *non bis in ídem* es una garantía fundamental que opera en los procedimientos de extradición como límite a la manifestación del poder estatal por lo que se refiere a los hechos o causas que motivan la extradición. Es decir, existe una obligación constitucional y convencional de revisar que la entrega de la persona reclamada al Estado requirente no implique un doble procesamiento o juzgamiento o una doble compurgación de penas. Este principio tiene fundamento en los artículos 23 constitucional, 7 de la Ley de Extradición Internacional y 6 del Tratado de Extradición entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América. Sin embargo, esta Sala considera que la reiteración de procedimientos de extradición donde exista una identidad de sujeto, hechos y fundamento, respecto de un procedimiento tramitado previamente, no implica una violación al principio *non bis in ídem*. En el marco del tratado internacional firmado entre México y los Estados Unidos de América, sí es posible realizar de nueva cuenta un procedimiento de extradición a pesar de que un primer pedido haya sido negado. El procedimiento de extradición es un trámite administrativo seguido en forma de juicio, cuya finalidad es decidir si se entrega o no a una persona al Estado requirente para juzgarla por la posible comisión de hechos delictivos o para compurgar una pena. Por su naturaleza administrativa, la solicitud de entrega de una persona por parte del Estado requirente no implica una acusación formal a una persona, tampoco la imposición de una pena o sanción, ni un pronunciamiento o anticipación sobre la culpabilidad de la persona requerida. No obstante, esta posibilidad de presentar dos o más solicitudes de extradición de forma sucesiva debe respetar dos límites importantes: a) Que



el primer procedimiento de extradición se haya negado por alguna cuestión formal o, en su caso, que la causa por la cual se negó la extradición haya desaparecido; y b) Que el procedimiento de extradición que se promueva de nueva cuenta no se realice de forma simultánea o paralela. Es decir, no es posible tramitar dos solicitudes de extradición al mismo tiempo si el primer procedimiento no ha concluido. La autoridad debe ser particularmente escrupulosa en no admitir una segunda solicitud de extradición cuando se advierte que la misma está destinada a ser infructuosa, pues inevitablemente el procedimiento de extradición incide en la libertad de las personas, por lo cual se debe ser cauto en no someter a dicho procedimiento cuando el mismo es a todas luces improcedente. Por otra parte, resulta de la mayor importancia que, cuando el Estado requirente realice una nueva solicitud, lo haga una vez que la primera –o anterior– solicitud ha sido negada y el procedimiento se encuentre totalmente concluido, esto es, que no esté pendiente ningún medio de defensa de la persona reclamada. De otra forma, sí implicaría abrir dos frentes de forma simultánea donde la persona potencialmente extraditable tendría que dividir sus posibilidades de defensa en detrimento a sus derechos humanos. Además, podría implicar una detención sucesiva –y latentemente interminable– conforme al artículo 119 constitucional, donde se estaría computando indefinidamente el plazo de detención de 60 días. Finalmente, la prohibición de solicitarlos sucesivamente depende de los términos de los países contratantes en los tratados de extradición, pero no puede entenderse que permitir la reiteración de solicitudes implique una violación al principio *non bis in ídem*, pues el procedimiento, en sí mismo, no implica una acusación, sanción ni compurgación de pena.

VII. DECISIÓN

145. Por lo antes expuesto, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve:

PRIMERO.—No existe la contradicción de tesis por lo que se refiere al Tercer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito.

SEGUNDO.—Sí existe la contradicción de tesis entre el criterio sustentado por el Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Cuarto Circuito, en contra de los emitidos por el Primero y Noveno Tribunales Colegiados, ambos en Materia Penal del Primer Circuito.



TERCERO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

CUARTO.—Publíquese la tesis de jurisprudencia que se sustenta en la presente resolución en términos de lo dispuesto en los artículos 219 y 220 de la Ley de Amparo.

Notifíquese; 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 cuatro votos de la señora Ministra Norma Lucía Piña Hernández; y de los señores Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (ponente) y Ministra presidenta Ana Margarita Ríos Farjat, quien se reservó su derecho a formular voto concurrente. El Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo estuvo ausente.

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

Nota: El rubro al que se alude al inicio de esta sentencia, corresponde a la tesis de jurisprudencia 1a./J. 132/2022 (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 1221, con número de registro digital: 2025606.

La tesis aislada de rubro: "SOLICITUD DE EXTRADICIÓN." citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, Tomo IX, página 113, con número de registro digital: 287218.



PRÓRROGA PARA LA INVESTIGACIÓN COMPLEMENTARIA EN EL PROCESO PENAL ACUSATORIO. NO PUEDE OTORGARSE UNA VEZ QUE SE HAN ALCANZADO LOS LÍMITES MÁXIMOS QUE PARA ESE EFECTO ESTABLECE EL ARTÍCULO 321 DEL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 230/2021. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL TRIGÉSIMO CIRCUITO Y EL PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA PENAL DEL PRIMER CIRCUITO. 10 DE AGOSTO DE 2022. MAYORÍA DE TRES VOTOS DE LOS MINISTROS JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ Y ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA Y LA MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT. DISIDENTE: MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO. AUSENTE: MINISTRA NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ. PONENTE: ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. SECRETARIO: JOSÉ ALBERTO MOSQUEDA VELÁZQUEZ.

SÍNTESIS

Tema:		
Segundo Tribunal Colegiado del Trigésimo Circuito	Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito	Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación
<p>Para el Segundo Tribunal Colegiado del Trigésimo Circuito, el límite temporal para que tenga lugar la investigación complementaria, en términos del artículo 321 del Código Nacional de Procedimientos Penales, no puede exceder del plazo máximo establecido en este precepto.</p>	<p>Para el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, si bien la ley procesal establece el plazo máximo de seis meses para el cierre de la investigación complementaria, ello constituye una regla general que admite excepciones, entre otras, cuando se trata del ejercicio del derecho a una defensa adecuada.</p>	<p>PRÓRROGA PARA LA INVESTIGACIÓN COMPLEMENTARIA EN EL PROCESO PENAL ACUSATORIO. NO PUEDE OTORGARSE UNA VEZ QUE SE HAN ALCANZADO LOS LÍMITES MÁXIMOS QUE PARA ESE EFECTO ESTABLECE EL ARTÍCULO 321 DEL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES.</p> <p>Hechos: Los tribunales contendientes llegaron a conclusiones opuestas sobre la procedencia de otorgar o no la prórroga en la eta-</p>



Dicho Tribunal Colegiado citó lo resuelto por esta Primera Sala en el amparo en revisión 63/2019, asunto en el que se resolvió que los artículos 321, 322, 323 y 324 del Código Nacional de Procedimientos Penales no son inconstitucionales por que aun y cuando se haya decretado el cierre de investigación, no supone la conclusión de la oportunidad para que la defensa ofrezca datos de prueba, ni para que combata los que obran en la carpeta de investigación, pues para ello, tiene razón de ser la etapa intermedia y el descubrimiento probatorio.

El Tribunal Colegiado concluyó que el artículo 321 en análisis no admite otro entendimiento más que el relativo a que el plazo previsto para la investigación complementaria podrá ampliarse, siempre y cuando no exceda de los plazos fijados en dicho precepto.

Para ese órgano colegiado, puede darse el caso en que el plazo para el cierre de investigación complementaria pueda prorrogarse más allá de los plazos previstos en el artículo 321 del Código Nacional de Procedimientos Penales, especialmente, en aquellos casos en los que esté de por medio el debido ejercicio del derecho a la defensa.

En ese sentido concluyó que, ante una petición de esa naturaleza por parte de la defensa, el Juez de Control tendría que tomar en cuenta, en cada caso particular, qué es lo que el imputado pretende con la ampliación del plazo, a fin de concluir si se justifica o no otorgar la referida ampliación.

pa de investigación complementaria dentro del proceso penal acusatorio, cuando en el caso ya se llegó al límite máximo que prevé el artículo 321 del Código Nacional de Procedimientos Penales: dos meses si se trata de delitos cuya pena máxima no exceda los dos años de prisión y seis meses si la pena máxima excediera ese tiempo.

Criterio jurídico: Si en un proceso penal acusatorio, el imputado o su defensa solicitan una prórroga de la etapa de investigación complementaria, ésta es improcedente otorgarla una vez que se hayan alcanzado los límites máximos que el artículo 321 del Código Nacional de Procedimientos Penales prevé para su duración.

Justificación: El cierre de investigación complementaria no supone la pérdida de la oportunidad para que la defensa ofrezca datos de prueba ni para que combata los que obran en la fase de investigación inicial, pues la audiencia intermedia tiene, precisamente, como objeto, el ofrecimiento y admisión de los medios de prueba, así como la depuración de los hechos controvertidos que serán materia del juicio oral, según lo dispone el artículo 334 del Código Nacional de Procedimientos Penales. Además, los imputados tienen derecho al descubrimiento probatorio, en términos del artículo 337 para la celebración de la audiencia intermedia, en la cual la defensa ofrecerá sus medios de prueba y podrá combatir aquellos del Ministerio Público y la víctima como coadyuvante, misma que con-



		cluirá con la decisión del Juez de Control sobre los medios de prueba que se ventilarán en juicio oral. Lo anterior, conforme al artículo 20, apartado B, fracciones IV y VII, de la Constitución, porque precisamente las fases siguientes a la investigación complementaria permitirán que la defensa ofrezca datos de prueba y combata los que se hayan aportado por el órgano acusador y su coadyuvante.
--	--	--

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

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la contradicción de tesis 230/2021 denunciada entre el Segundo Tribunal Colegiado del Trigésimo Circuito, al resolver el amparo en revisión 66/2021, frente al criterio del Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, al resolver el amparo en revisión 205/2019.

La problemática jurídica que debe resolver esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación consiste en determinar si la denunciada contradicción de tesis es existente para emitir un criterio que defina si procede conceder a la defensa una prórroga del plazo de investigación complementaria, una vez que se agotó el límite temporal previsto en el artículo 321 del Código Nacional de Procedimientos Penales.

I. ANTECEDENTES

1. **Denuncia de la contradicción.** Mediante oficio recibido el 23 de agosto de 2021, vía MINTER, el Segundo Tribunal Colegiado del Trigésimo Circuito denunció la posible contradicción de tesis entre el criterio que sostuvo, al resolver el amparo en revisión 66/2021, frente al criterio del Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, al resolver el amparo en revisión 205/2019.



II. TRÁMITE

2. Admisión y trámite ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Por auto de 30 de agosto de 2021, el presidente de este Alto Tribunal admitió a trámite la denuncia de la contradicción de tesis bajo el registro 230/2021; asimismo, requirió al Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, que remitiera la versión digitalizada de la ejecutoria del amparo en revisión 205/2019, e informara si continuaba vigente su criterio; luego, determinó el envío de los autos para su estudio a esta Primera Sala con turno a la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

3. **Trámite ante la Primera Sala.** Por acuerdo de 21 de septiembre de 2021, la Ministra presidenta de esta Primera Sala remitió los autos a la ponencia del Ministro ponente para el proyecto de resolución.

III. COMPETENCIA

4. Atento a lo dispuesto por los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución; 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 el punto tercero del Acuerdo General Número 5/2013 del Pleno de este Alto Tribunal, esta Primera Sala es competente para conocer de la presente denuncia de contradicción de tesis, en virtud de que se relaciona con la materia penal y se suscita entre dos Tribunales Colegiados de distinto Circuito.

5. Al respecto, resulta aplicable la tesis aislada del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación P. I/2012 (10a.),¹ de rubro siguiente: "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).

¹ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro VI, marzo de 2012, Tomo 1, página 9, con número de registro digital: 2000331.



IV. LEGITIMACIÓN

6. La presente denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima, toda vez que fue formulada por uno de los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes. Lo anterior, de conformidad con los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución, así como 227, fracción II, de la Ley de Amparo.

V. CONSIDERACIONES DE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO

7. Para verificar la existencia de la contradicción entre los criterios que sustentaron los aludidos órganos de control constitucional, es necesario hacer una breve relatoría de los antecedentes de los asuntos que cada uno de ellos resolvió, así como de las cuestiones jurídicas relevantes que motivaron sus respectivas posturas.

a) Segundo Tribunal Colegiado del Trigésimo Circuito, al resolver el amparo en revisión 66/2021.

8. El Tribunal Colegiado de Circuito declaró infundados los agravios hechos valer, por lo que confirmó la sentencia recurrida y negó el amparo solicitado.

9. Para el Tribunal Colegiado de Circuito no procede extender el límite temporal de la investigación complementaria, en términos del artículo 321 del Código Nacional de Procedimientos Penales.

10. Para ello, atendió la posibilidad de ampliación de plazos como derechos del imputado, con base en lo dispuesto en el artículo 20, apartado B, fracciones IV y VII, de la Constitución.

11. En primer lugar, el tribunal tomó en cuenta que dicho artículo prevé los derechos que todo imputado tiene en un proceso penal, dentro de los cuales destacó que en la fracción IV se dispone que le serán recibidos los testigos y pruebas que estime pertinentes, concediéndole el tiempo necesario para ello.

12. Asimismo, señaló que en la fracción VII se prevé que el inculcado será juzgado antes de cuatro meses si se trata de un delito cuya pena no exceda los dos años de prisión, y antes de un año, si la pena excediera ese tiempo, a menos que solicite un mayor plazo para su defensa.



13. En un siguiente apartado sintetizó las etapas del procedimiento penal acusatorio: investigación (inicial y complementaria), intermedia o de preparación a juicio y juicio oral.

14. En ese contexto analizó que el problema jurídico se sitúa en la etapa de investigación. Destacó que dicha etapa, conforme al artículo 213 del Código Nacional de Procedimientos Penales, tiene por objeto que el Ministerio Público reúna los indicios para el esclarecimiento de los hechos, así como los datos de prueba para sustentar el ejercicio de la acción penal.

15. Precisó que la etapa inicial se compone de dos fases. La investigación inicial que comienza con la presentación de la denuncia o querrela y culmina con la presentación del imputado ante el Juez de Control para la formulación de la imputación. Por su parte, la investigación complementaria comprende desde la formulación de imputación hasta el cierre de investigación.

16. En cuanto a la investigación complementaria, conforme al artículo 321 del Código Nacional de Procedimientos Penales, tendrá una duración máxima de dos meses si el delito que se está investigando tiene una pena de dos años o menos, y no podrá exceder los seis meses si se trata de una pena que rebasa los dos años.

17. Durante la fase de investigación complementaria, las partes podrán recabar sus datos de prueba y profundizar respecto de los que existen en la carpeta de investigación.

18. Según el artículo 322 del citado Código Nacional de Procedimientos Penales, el Ministerio Público podrá solicitar una prórroga del plazo de investigación complementaria. El Juez podrá otorgar la prórroga siempre y cuando el plazo solicitado, sumado al otorgado originalmente, no exceda los plazos señalados en el artículo 321 del mismo ordenamiento legal.

19. Una vez transcurrido el plazo de investigación complementaria, el Ministerio Público deberá decretar el cierre de la investigación, o bien, se dará por cerrada por el Juez de Control, en términos del artículo 323 del referido Código.



20. A su vez, concluida la investigación complementaria, dentro de los 15 días siguientes, el Ministerio Público debería formular la acusación, solicitar el sobreseimiento de la causa penal o solicitar la suspensión del proceso.

21. Establecido este marco legal, el tribunal de amparo atendió lo resuelto por esta Primera Sala en el amparo en revisión 63/2019.

22. El tribunal de amparo señaló que esta Primera Sala, en sesión de 7 de octubre del 2020, resolvió el amparo en revisión 63/2019, en el que resolvió que los artículos 321, 322, 323 y 324 del Código Nacional de Procedimientos Penales no son inconstitucionales, pues el cierre de investigación no supone la conclusión de la oportunidad para que la defensa ofrezca datos de prueba ni para que combata los que obran en la carpeta de investigación; para ello tiene razón de ser la etapa intermedia y el descubrimiento probatorio.

23. Precisó que, a partir de lo resuelto en dicho precedente puede concluirse que el artículo 321 del Código Nacional de Procedimientos Penales –como parte de un sistema normativo– no contraviene los derechos de defensa adecuada e igualdad entre las partes.

24. Así, el Tribunal Colegiado de Circuito concluyó que, de una interpretación literal y sistémica de los artículos 321, 322, 323 y 324 del Código Nacional de Procedimientos Penales, se desprende que el plazo máximo de investigación complementaria será de dos meses tratándose de delitos cuya pena máxima no exceda los dos años de prisión y de seis meses si la pena máxima excediera de ese tiempo, plazo que es común a todas las partes y que debe observarse con independencia de la parte procesal que llegase a solicitar la prórroga –imputado, víctima o Ministerio Público–.

25. A juicio del Tribunal Colegiado de Circuito, lo resuelto no deja en estado de indefensión al imputado, ya que esta Primera Sala, al resolver el citado amparo en revisión 63/2019, señaló que el cierre de investigación no supone la conclusión de la oportunidad para que la defensa ofrezca datos de prueba ni para que combata los que obran en la carpeta de investigación, pues la audiencia intermedia tiene, precisamente, como objeto el ofrecimiento y admisión de los medios de prueba, así como la depuración de los hechos controvertidos que



serán materia del juicio, según lo dispone el artículo 334 del Código Nacional de Procedimientos Penales.

b) Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, al resolver el amparo en revisión 205/2019.

26. El Tribunal Colegiado de Circuito advirtió que el Juez de Control no autorizó la ampliación del plazo para el cierre de investigación complementaria, por dos meses más, solicitado por el imputado quejoso. En la propia audiencia se interpuso recurso de revocación contra tal determinación, el que fue declarado improcedente por el Juez de Control.

27. El quejoso promovió demanda de amparo contra la determinación en la que se declaró improcedente el recurso de revocación y la negativa de prorrogar la investigación complementaria. El Juez de Distrito negó el amparo respecto de ambos actos.

28. Al respecto, el Tribunal Colegiado de Circuito precisó que el Juez de Control estableció el plazo de tres meses para la duración de la investigación complementaria, el cual fue ampliado por tres más, a petición de la defensa; luego, el quejoso presentó un escrito mediante el cual solicitó una nueva ampliación del plazo, lo que le fue negado porque se rebasarían los marcos temporales establecidos en la ley para ese efecto.

29. En principio, el Tribunal Colegiado de Circuito precisó que no procede el recurso de revocación contra la determinación del Juez de Control sobre la negativa de ampliar la prórroga de la investigación complementaria más allá de los plazos de ley, lo que justifica la procedencia del juicio de amparo indirecto contra la negativa de otorgar prórroga para el cierre de la investigación complementaria.

30. Establecida dicha procedencia del juicio de amparo, en cuanto al acto reclamado a que se refiere el párrafo anterior, el Tribunal Colegiado de Circuito estimó fundado uno de los agravios, al estimar que, si bien la ley procesal establece el plazo máximo de seis meses para el cierre de la investigación comple-



mentaria, ello constituye una regla general que admite excepciones, entre otras, cuando se trata del ejercicio del derecho a una defensa adecuada, con base en lo cual concedió el amparo en favor del quejoso para que se ampliaran los plazos legales de la investigación complementaria a fin de que se admitieran y desahogaran los datos de prueba de éste y su defensa.

31. Para ello, partió de la consideración de que el artículo 321 del Código Nacional de Procedimientos Penales establece que, previo a finalizar la audiencia inicial, el Juez de Control debe establecer el plazo para el cierre de investigación complementaria, con base en las propuestas de las partes, mismo que no podrá ser mayor a dos meses tratándose de delitos cuya pena máxima no exceda de dos años de prisión, ni de seis meses si la pena máxima excede ese tiempo.

32. Para el tribunal de amparo, la fijación de esos plazos atiende a la lógica de evitar que el periodo de investigación complementaria se alargue indefinidamente mediante el uso indebido y no justificado del derecho de prórroga en mención, en aras de una impartición de justicia pronta y expedita, conforme a los artículos 321, 322, 323 y 324 del Código Nacional de Procedimientos Penales.

33. Sin embargo, estimó que puede darse el caso en que el plazo para el cierre de investigación complementaria pueda prorrogarse más allá del referido plazo, especialmente, en aquellos casos en los que esté de por medio el debido ejercicio del derecho a la defensa.

34. Precisó que del artículo 20, apartado B, fracción IV, de la Constitución, se desprende que el imputado tendrá el derecho de que se le reciban las pruebas pertinentes que ofrezca, y para ello se le concederá el tiempo que la ley estime necesario; además, en la fracción VII, del mismo apartado, se establece que será juzgado antes de cuatro meses o de un año, dependiente de la penalidad del delito de que se trate, salvo que solicite mayor plazo para su defensa.

35. Desde su perspectiva, el propio Constituyente Permanente deja establecido que existen casos excepcionales en los que los plazos puedan ampliarse y ello es con motivo del ejercicio de la defensa del imputado.



36. En ese sentido señaló que, ante una petición de esa naturaleza por parte de la defensa del imputado, el Juez de Control tendría que tomar en cuenta, en cada caso particular, qué es lo que el imputado pretende con la ampliación del plazo, a fin de concluir si se justifica o no otorgar la referida ampliación.

37. Con base en lo anterior, concluyó que era justificada la petición de la defensa para que se le otorgara una ampliación del término de investigación complementaria, pues las pruebas fueron ofrecidas con anterioridad a la fecha señalada para la terminación de la investigación complementaria, aunado a que la defensa dio seguimiento a su petición en virtud de la demora en la entrega de pruebas, así como la posibilidad para el desahogo de otras; por todo ello, concluyó, era razonable que se otorgara la prórroga solicitada, esto es, luego de que finalizara el plazo máximo de seis meses previsto para el cierre de investigación complementaria.

38. Así, al resultar fundado el agravio hecho valer, el Tribunal Colegiado de Circuito concedió el amparo para el efecto de que la autoridad responsable concediera la prórroga del plazo para el cierre de la investigación complementaria.

VI. EXISTENCIA DE LA CONTRADICCIÓN

39. Para verificar la existencia de la presente contradicción de tesis, esta Primera Sala se apoya en el criterio sustentado por el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 36/2007-PL,²

² De dicha contradicción de tesis emanó la jurisprudencia P./J. 72/2010, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, agosto de 2010, página: 7, con número de registro digital: 164120, de rubro y texto: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES. De los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 197 y 197-A de la Ley de Amparo, se advierte que la existencia de la contradicción de criterios está condicionada a que las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o los Tribunales Colegiados de Circuito en las sentencias que pronuncien



en la que se estableció que la existencia de la contradicción de tesis debe estar condicionada a que las Salas de esta Corte o los Tribunales Colegiados de Circuito en las sentencias que pronuncien:

i. Sostengan tesis contradictorias, entendiéndose por tesis el criterio adoptado por el juzgador a través de argumentaciones lógico-jurídicas para justificar su decisión en una controversia; y,

ii. Dos o más órganos jurisdiccionales terminales adopten criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho, independientemente de que las cuestiones fácticas que lo originan no sean exactamente iguales.

sostengan 'tesis contradictorias', entendiéndose por 'tesis' el criterio adoptado por el juzgador a través de argumentaciones lógico-jurídicas para justificar su decisión en una controversia, lo que determina que la contradicción de tesis se actualiza cuando dos o más órganos jurisdiccionales terminales adoptan criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho, independientemente de que las cuestiones fácticas que lo rodean no sean exactamente iguales, pues la práctica judicial demuestra la dificultad de que existan dos o más asuntos idénticos, tanto en los problemas de derecho como en los de hecho, de ahí que considerar que la contradicción se actualiza únicamente cuando los asuntos son exactamente iguales constituye un criterio rigorista que impide resolver la discrepancia de criterios jurídicos, lo que conlleva que el esfuerzo judicial se centre en detectar las diferencias entre los asuntos y no en solucionar la discrepancia. Además, las cuestiones fácticas que en ocasiones rodean el problema jurídico respecto del cual se sostienen criterios opuestos y, consecuentemente, se denuncian como contradictorios, generalmente son cuestiones secundarias o accidentales y, por tanto, no inciden en la naturaleza de los problemas jurídicos resueltos. Es por ello que este Alto Tribunal interrumpió la jurisprudencia P./J. 26/2001 de rubro: 'CONTRADICCIÓN DE TESIS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA.', al resolver la contradicción de tesis 36/2007-PL, pues al establecer que la contradicción se actualiza siempre que 'al resolver los negocios jurídicos se examinen cuestiones jurídicas esencialmente iguales y se adopten posiciones o criterios jurídicos discrepantes' se impedía el estudio del tema jurídico materia de la contradicción con base en 'diferencias' fácticas que desde el punto de vista estrictamente jurídico no deberían obstaculizar el análisis de fondo de la contradicción planteada, lo que es contrario a la lógica del sistema de jurisprudencia establecido en la Ley de Amparo, pues al sujetarse su existencia al cumplimiento del indicado requisito disminuye el número de contradicciones que se resuelven en detrimento de la seguridad jurídica que debe salvaguardarse ante criterios jurídicos claramente opuestos. De lo anterior se sigue que la existencia de una contradicción de tesis deriva de la discrepancia de criterios jurídicos, es decir, de la oposición en la solución de temas jurídicos que se extraen de asuntos que pueden válidamente ser diferentes en sus cuestiones fácticas, lo cual es congruente con la finalidad establecida tanto en la Constitución General de la República como en la Ley de Amparo para las contradicciones de tesis, pues permite que cumplan el propósito para el que fueron creadas y que no se desvirtúe buscando las diferencias de detalle que impiden su resolución."



40. Así, la finalidad de dicha determinación es definir puntos jurídicos que den seguridad jurídica a las personas, pues para ello fue creada la figura jurídica de la contradicción de tesis en la Constitución.

41. A su vez, esta Primera Sala³ ha determinado que para que exista oposición de posturas entre Tribunales Colegiados de Circuito, se debe verificar:

³ Cobra aplicación para ello la jurisprudencia 1a./J. 22/2010, de esta Primera Sala, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, marzo de 2010, página 122, con número de registro digital: 165077, de rubro y texto: "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. CONDICIONES PARA SU EXISTENCIA. Si se toma en cuenta que la finalidad última de la contradicción de tesis es resolver los diferendos interpretativos que puedan surgir entre dos o más Tribunales Colegiados de Circuito, en aras de la seguridad jurídica, independientemente de que las cuestiones fácticas sean exactamente iguales, puede afirmarse que para que una contradicción de tesis exista es necesario que se cumplan las siguientes condiciones: 1) que los tribunales contendientes hayan resuelto alguna cuestión litigiosa en la que tuvieron que ejercer el arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo mediante la adopción de algún canon o método, cualquiera que fuese; 2) que entre los ejercicios interpretativos respectivos se encuentre al menos un razonamiento en el que la diferente interpretación ejercida gire en torno a un mismo tipo de problema jurídico, ya sea el sentido gramatical de una norma, el alcance de un principio, la finalidad de una determinada institución o cualquier otra cuestión jurídica en general, y 3) que lo anterior pueda dar lugar a la formulación de una pregunta genuina acerca de si la manera de acometer la cuestión jurídica es preferente con relación a cualquier otra que, como la primera, también sea legalmente posible."

Así mismo, tiene aplicación la jurisprudencia 1a./J. 23/2010, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, marzo de 2010, página 123, con número de registro digital: 165076, de esta Primera Sala, de rubro y texto: "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. FINALIDAD Y CONCEPTO. El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 36/2007-PL, en sesión de 30 de abril de 2009, interrumpió la jurisprudencia P./J. 26/2001, de rubro: 'CONTRADICCIÓN DE TESIS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA.'. Así, de un nuevo análisis al contenido de los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 197-A de la Ley de Amparo, la Primera Sala advierte como condición para la existencia de la contradicción de tesis que los criterios enfrentados sean contradictorios; sin embargo, el sentido del concepto 'contradictorio' ha de entenderse cuidadosamente, no tanto en función del estado de los criterios enfrentados, sino de la finalidad misma de la contradicción de tesis, que es generar seguridad jurídica. En efecto, la condición que debe observarse está más ligada con el fin que con el medio y, por tanto, la esencia de la contradicción radica más en la necesidad de dotar al sistema jurisdiccional de seguridad jurídica que en la de comprobar que se reúna una serie de características determinadas en los casos resueltos por los Tribunales Colegiados de Circuito; de ahí que para determinar si existe o no una contradicción de tesis debe analizarse detenidamente cada uno de los procesos interpretativos involucrados –y no tanto los resultados que ellos arrojen– con el objeto de identificar si en algún razonamiento de las respectivas decisiones se tomaron vías de solución distintas –no necesariamente contradictorias en términos lógicos–



i. Que los tribunales hayan resuelto alguna cuestión litigiosa en la que, apoyados de su arbitrio judicial, efectuaran un ejercicio interpretativo adoptando cualquier método;

ii. Que entre los ejercicios interpretativos efectuados por los órganos jurisdiccionales haya, al menos, un razonamiento que verse sobre un mismo 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

iii. 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.

42. Al respecto, se debe precisar que la indicada disparidad está condicionada simplemente a que los citados tribunales sostengan tesis jurídicas discrepantes, es decir, decisiones interpretativas encontradas sobre un mismo punto de derecho, sin necesidad de que las cuestiones fácticas sean idénticas o de que tales criterios hayan alcanzado el rango de jurisprudencia.

43. Bajo el marco jurídico precedente, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que, en el caso, se cumplen los requisitos que dan lugar a la existencia de la contradicción de tesis, en el orden siguiente:

44. **1o. Ejercicio interpretativo y arbitrio judicial.** A juicio de esta Primera Sala, los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes, al resolver las cuestiones litigiosas que resolvieron, realizaron un ejercicio interpretativo para llegar a una solución determinada, tal como quedó advertido de las consideraciones reseñadas en el apartado precedente de la presente resolución.

aunque legales, pues al ejercer el arbitrio judicial pueden existir diferendos, sin que ello signifique haber abandonado la legalidad. Por ello, en las contradicciones de tesis que la Suprema Corte de Justicia de la Nación está llamada a resolver debe avocarse a reducir al máximo, cuando no a eliminar, ese margen de discrecionalidad creado por la actuación legal y libre de los tribunales contendientes."



45. En efecto, ambos tribunales se pronunciaron sobre cuestiones litigiosas que fueron sometidas a su consideración y recurrieron a su arbitrio judicial para determinar si procede conceder a la defensa una prórroga del plazo de investigación complementaria una vez que se agotó el límite temporal máximo que para ese efecto establece el artículo 321 del Código Nacional de Procedimientos Penales.

46. 2o. Punto de toque y discrepancia entre los criterios interpretativos.

Bajo los datos destacados en el punto precedente, esta Primera Sala también advierte que en los ejercicios realizados por los Tribunales Colegiados de Circuito en el establecido tramo interpretativo, se ha dado un punto de toque, pues sendos Tribunales Colegiados de Circuito fijaron posturas diametralmente opuestas sobre la procedencia o no de que se otorgue una prórroga para la investigación complementaria, una vez que se alcanza el límite máximo establecido en el artículo 321 del Código Nacional de Procedimientos Penales.

47. Para el Segundo Tribunal Colegiado del Trigésimo Circuito, el límite temporal para que tenga lugar la investigación complementaria, en términos del artículo 321 del Código Nacional de Procedimientos Penales: dos meses si se trata de delitos cuya pena máxima no exceda los dos años de prisión y seis meses si la pena máxima excediera ese tiempo, no puede exceder del plazo máximo establecido en este precepto.

48. Dicho Tribunal Colegiado se apoyó en lo resuelto por esta Primera Sala en el amparo en revisión 63/2019. En este precedente se resolvió que los artículos 321, 322, 323 y 324 del Código Nacional de Procedimientos Penales no son inconstitucionales; esto, porque aun y cuando se haya decretado el cierre de investigación, esto no supone la conclusión de la oportunidad para que la defensa ofrezca datos de prueba ni para que combata los que obran en la carpeta de investigación; para ello tiene razón de ser la etapa intermedia y el descubrimiento probatorio.

49. Así, el tribunal de amparo concluyó que el artículo 321 en análisis no admite otro entendimiento más que el relativo a que el plazo previsto para la investigación complementaria podrá ampliarse, siempre y cuando no exceda de



dos meses si se trata de delitos cuya pena máxima no exceda los dos años de prisión y seis meses si la pena máxima excediera ese tiempo.

50. En cambio, para el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, si bien la ley procesal establece el anterior plazo para el cierre de la investigación complementaria, ello constituye una regla general que admite excepciones, entre otras, cuando se trata del ejercicio del derecho a una defensa adecuada.

51. Para ese órgano colegiado, puede darse el caso en que el plazo para el cierre de investigación complementaria pueda prorrogarse más allá de los plazos previstos en el artículo 321 del Código Nacional de Procedimientos Penales, especialmente, en aquellos casos en los que esté de por medio el debido ejercicio del derecho a la defensa.

52. En ese sentido, concluyó que, ante una petición de esa naturaleza por parte de la defensa del imputado, el Juez de Control tendría que tomar en cuenta, en cada caso particular, qué es lo que el imputado pretende con la ampliación del plazo, a fin de concluir si se justifica o no otorgar la ampliación.

53. 30. Cuestionamiento que surge con motivo de la contradicción de tesis. Como puede observarse, de la discrepancia entre los criterios anteriores, el tercer requisito también se satisface. Las posturas divergentes de los Tribunales Colegiados contendientes generan ante esta Primera Sala una interrogante precisa que deberá ser resuelta para fijar la postura a seguir por los tribunales de amparo sobre si procede o no conceder a la defensa una prórroga del plazo de investigación complementaria, una vez que se agotó el límite temporal máximo que para ese efecto establece el artículo 321 del Código Nacional de Procedimientos Penales: dos meses si se trata de delitos cuya pena máxima no exceda los dos años de prisión y seis meses si la pena máxima excediera ese tiempo.

VII. ESTUDIO DE FONDO

54. Corresponde a esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinar la respuesta al cuestionamiento jurídico planteado para que



prevalezca con carácter de jurisprudencia y defina si en un proceso penal llevado bajo el sistema penal acusatorio, procede conceder a la defensa una ampliación del plazo de investigación complementaria una vez que se agotó el límite temporal máximo que para ese efecto establece el artículo 321 del Código Nacional de Procedimientos Penales.⁴

55. En principio, hay que destacar que, en los juicios de amparo de los que devino esta contradicción de tesis, la materia de los actos reclamados fue la misma: la negativa del Juez de Control de otorgar a la defensa una prórroga del plazo de investigación complementaria, pues en ambos casos ya se había alcanzado el plazo máximo que para ese efecto prevé el artículo 321 del Código Nacional de Procedimientos Penales. A su vez, las resoluciones de los tribunales de amparo, respecto de dichas determinaciones impugnadas, fueron en sentido opuesto, pues para un tribunal de amparo no procedía ampliar ese plazo legal, mientras que para el otro sí.

56. Toca ahora determinar si el plazo para el cierre de la investigación complementaria, una vez que se alcanzó el máximo señalado en la ley, procede o no, a petición de la defensa y para la aportación de datos de prueba, ser ampliado por el Juez de Control.

57. Para esta Primera Sala, la respuesta es negativa: no puede otorgarse una prórroga respecto del plazo para el cierre de investigación complementaria, una vez que se han alcanzado los límites máximos que para ese efecto prevé el artículo 321 del Código Nacional de Procedimientos Penales: dos meses si

⁴ **Artículo 321.** Plazo para la investigación complementaria

"El Juez de Control, antes de finalizar la audiencia inicial determinará previa propuesta de las partes el plazo para el cierre de la investigación complementaria.

"El Ministerio Público deberá concluir la investigación complementaria dentro del plazo señalado por el Juez de Control, mismo que no podrá ser mayor a dos meses si se tratare de delitos cuya pena máxima no exceda los dos años de prisión, ni de seis meses si la pena máxima excediera ese tiempo o podrá agotar dicha investigación antes de su vencimiento. Transcurrido el plazo para el cierre de la investigación, ésta se dará por cerrada, salvo que el Ministerio Público, la víctima u ofendido o el imputado hayan solicitado justificadamente prórroga del mismo antes de finalizar el plazo, observándose los límites máximos que establece el presente artículo.

"En caso de que el Ministerio Público considere cerrar anticipadamente la investigación, informará a la víctima u ofendido o al imputado para que, en su caso, manifiesten lo conducente."



se trata de delitos cuya pena máxima no exceda los dos años de prisión y seis meses si la pena máxima excediera ese tiempo.

58. A continuación, se transcriben los artículos 321 a 324 del Código Nacional de Procedimientos Penales, los cuales prevén los plazos de investigación, prórroga y cierre de investigación complementaria, así como las consecuencias de la conclusión de esta etapa del proceso penal acusatorio, en la que el Ministerio Público tendrá la obligación de solicitar el sobreseimiento, la suspensión del proceso, o bien, formular la acusación.

59. Dichos preceptos establecen lo siguiente:

Código Nacional de Procedimientos Penales

"Artículo 321. Plazo para la investigación complementaria

"El Juez de Control, antes de finalizar la audiencia inicial determinará previa propuesta de las partes el plazo para el cierre de la investigación complementaria.

"El Ministerio Público deberá concluir la investigación complementaria dentro del plazo señalado por el Juez de Control, mismo que no podrá ser mayor a dos meses si se tratare de delitos cuya pena máxima no exceda los dos años de prisión, ni de seis meses si la pena máxima excediera ese tiempo o podrá agotar dicha investigación antes de su vencimiento. Transcurrido el plazo para el cierre de la investigación, ésta se dará por cerrada, salvo que el Ministerio Público, la víctima u ofendido o el imputado hayan solicitado justificadamente prórroga del mismo antes de finalizar el plazo, observándose los límites máximos que establece el presente artículo.

"En caso de que el Ministerio Público considere cerrar anticipadamente la investigación, informará a la víctima u ofendido o al imputado para que, en su caso, manifiesten lo conducente."

"Artículo 322. Prórroga del plazo de la investigación complementaria



"De manera excepcional, el Ministerio Público podrá solicitar una prórroga del plazo de investigación complementaria para formular acusación, con la finalidad de lograr una mejor preparación del caso, fundando y motivando su petición. El Juez podrá otorgar la prórroga siempre y cuando el plazo solicitado, sumado al otorgado originalmente, no exceda los plazos señalados en el artículo anterior."

"Artículo 323. Plazo para declarar el cierre de la investigación

"Transcurrido el plazo para el cierre de la investigación, el Ministerio Público deberá cerrarla o solicitar justificadamente su prórroga al Juez de Control, observándose los límites máximos previstos en el artículo 321.

"Si el Ministerio Público no declarara cerrada la investigación en el plazo fijado, o no solicita su prórroga, el imputado o la víctima u ofendido podrán solicitar al Juez de Control que lo aperciba para que proceda a tal cierre.

"Transcurrido el plazo para el cierre de la investigación, ésta se tendrá por cerrada salvo que el Ministerio Público o el imputado hayan solicitado justificadamente prórroga del mismo al Juez."

"Artículo 324. Consecuencias de la conclusión del plazo de la investigación complementaria

"Una vez cerrada la investigación complementaria, el Ministerio Público dentro de los quince días siguientes deberá:

"I. Solicitar el sobreseimiento parcial o total;

"II. Solicitar la suspensión del proceso, o

"III. Formular acusación."

60. Ahora bien, conforme al Código Nacional de Procedimientos Penales, se pueden distinguir al menos tres etapas del procedimiento penal, a saber: a) la investigación inicial conducida por el Ministerio Público y la policía a su mando,



posteriormente complementaria supervisada por el Juez de Control; b) la admisión y depuración probatoria por parte del Juez de Control en una fase intermedia, con miras a la apertura de un juicio oral; finalmente, c) la realización del juicio, donde un Juez o un tribunal oral se pronuncia sobre la culpabilidad o no de la persona imputada.⁵

61. Los artículos 321 a 324 del Código Nacional de Procedimientos Penales se encuentran insertos dentro de la etapa de investigación complementaria, la cual tiene por objeto que el Ministerio Público reúna indicios para el esclarecimiento de los hechos y, en su caso, los datos de prueba para sustentar el ejercicio de la acción penal, la acusación contra la persona imputada y la reparación del daño.

62. La etapa de investigación comprende dos fases: i) investigación inicial y ii) la investigación complementaria.

63. La investigación inicial deberá iniciar con una denuncia o una querrela, o por su equivalente cuando la ley lo exija, y estará a cargo del Ministerio Público, así como de la policía bajo su conducción y mando, como lo dispone el primer párrafo del artículo 21 de la Constitución.⁶ Por tanto, cuando el Ministerio Público tenga conocimiento de un hecho que pudiera ser constitutivo de delito, deberá promover y dirigir una investigación dentro de la que realizará las diligencias que considere conducentes para el esclarecimiento de los hechos, las

⁵ **Artículo 211.** Etapas del procedimiento penal.

"El procedimiento penal comprende las siguientes etapas:

"I. La de investigación, que comprende las siguientes fases:

"a) Investigación inicial, que comienza con la presentación de la denuncia, querrela u otro requisito equivalente y concluye cuando el imputado queda a disposición del Juez de Control para que se le formule imputación, e

"b) Investigación complementaria, que comprende desde la formulación de la imputación y se agota una vez que se haya cerrado la investigación;

"II. La intermedia o de preparación del juicio, que comprende desde la formulación de la acusación hasta el auto de apertura del juicio, y

"III. La de juicio, que comprende desde que se recibe el auto de apertura a juicio hasta la sentencia emitida por el tribunal de enjuiciamiento."

⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

Artículo 21. La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función."



cuales deberán quedar registradas en una carpeta de investigación que para el efecto se integre.

64. En cuanto a la investigación complementaria, cuando el Ministerio Público lo considere oportuno, o bien cuando estime necesaria la aplicación de medidas cautelares, podrá formalizar la investigación por medio de la intervención judicial. Para ello, conforme a lo que establece el artículo 16 de la Constitución,⁷ si la persona imputada fue detenida en flagrancia o bajo una orden de caso urgente, deberá ser puesta a disposición del Juez de Control en un plazo no mayor a 48 horas, quien convocará a una audiencia para verificar la legalidad de la detención y, de ser el caso, se formule la imputación correspondiente.

65. Por su parte, cuando no medie detención, bastará que el Ministerio Público solicite al Juez de Control la celebración de una audiencia para la formulación de la imputación, en la que se le hará saber a la persona imputada que se desarrolla una investigación en su contra. En casos excepcionales, cuando se justifique de manera objetiva y razonable, el Ministerio Público podrá solicitar orden de aprehensión para asegurar su comparecencia.

66. Dentro de esta audiencia, denominada como inicial, el Juez de Control se asegurará de que la persona imputada conozca sus derechos, a su vez, el Ministerio Público deberá exponer verbalmente los hechos delictivos imputados y las circunstancias de modo, tiempo y lugar de su comisión, la forma de intervención que se atribuye y el nombre de las personas que le imputan aquéllos.

⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

"Artículo 16. ...

"Cualquier persona puede detener al indiciado en el momento en que esté cometiendo un delito o inmediatamente después de haberlo cometido, poniéndolo sin demora a disposición de la autoridad más cercana y ésta con la misma prontitud, a la del Ministerio Público. Existirá un registro inmediato de la detención.

"Sólo en casos urgentes, cuando se trate de delito grave así calificado por la ley y ante el riesgo fundado de que el indiciado pueda sustraerse a la acción de la justicia, siempre y cuando no se pueda ocurrir ante la autoridad judicial por razón de la hora, lugar o circunstancia, el Ministerio Público podrá, bajo su responsabilidad, ordenar su detención, fundando y expresando los indicios que motiven su proceder.

"En casos de urgencia o flagrancia, el Juez que reciba la consignación del detenido deberá inmediatamente ratificar la detención o decretar la libertad con las reservas de ley."



Posteriormente, el Juez se cerciorará de que aquélla comprendió la acusación y le otorgará la oportunidad de contestar.

67. Adicionalmente, como se desprende del artículo 19 de la Constitución,⁸ a petición del Ministerio Público, el Juez de Control podrá imponer las medidas cautelares que considere pertinentes y resolverá sobre la vinculación a proceso dentro de la misma audiencia inicial o en su continuación, la cual se deberá celebrar dentro del plazo de setenta y dos horas a partir de que la persona imputada fue puesta a su disposición, el cual podrá duplicarse a petición de esta última.

68. Además, en dicha audiencia, el Juez de Control deberá fijar, previa propuesta de las partes, el plazo para el cierre de la investigación complementaria.⁹

⁸ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

"Artículo 19. Ninguna detención ante autoridad judicial podrá exceder del plazo de setenta y dos horas, a partir de que el indiciado sea puesto a su disposición, sin que se justifique con un auto de vinculación a proceso en el que se expresará: el delito que se impute al acusado; el lugar, tiempo y circunstancias de ejecución, así como los datos que establezcan que se ha cometido un hecho que la ley señale como delito y que exista la probabilidad de que el indiciado lo cometió o participó en su comisión.

"El Ministerio Público sólo podrá solicitar al Juez la prisión preventiva cuando otras medidas cautelares no sean suficientes para garantizar la comparecencia del imputado en el juicio, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima, de los testigos o de la comunidad, así como cuando el imputado esté siendo procesado o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso. El Juez ordenará la prisión preventiva, oficiosamente, en los casos de delincuencia organizada, homicidio doloso, violación, secuestro, trata de personas, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, así como delitos graves que determine la ley en contra de la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad y de la salud.

"La ley determinará los casos en los cuales el Juez podrá revocar la libertad de los individuos vinculados a proceso.

"El plazo para dictar el auto de vinculación a proceso podrá prorrogarse únicamente a petición del indiciado, en la forma que señale la ley. La prolongación de la detención en su perjuicio será sancionada por la ley penal. La autoridad responsable del establecimiento en el que se encuentre internado el indiciado, que dentro del plazo antes señalado no reciba copia autorizada del auto de vinculación a proceso y del que decreta la prisión preventiva, o de la solicitud de prórroga del plazo constitucional, deberá llamar la atención del Juez sobre dicho particular en el acto mismo de concluir el plazo y, si no recibe la constancia mencionada dentro de las tres horas siguientes, pondrá al indiciado en libertad."

⁹ "Artículo 321. Plazo para la investigación complementaria

"El Juez de Control, antes de finalizar la audiencia inicial determinará previa propuesta de las partes el plazo para el cierre de la investigación complementaria.



69. La investigación complementaria tendrá una duración máxima de dos meses si el delito por el que se está investigando, señalado en el auto de vinculación a proceso, tiene una pena máxima de dos años, o bien, no podrá durar más de seis meses, en aquellos casos en los que el delito por el que se esté investigando rebase los dos años.

70. Entonces, la fase de investigación complementaria comprende desde la formulación de la imputación y se agota una vez que se haya cerrado la investigación.

71. En la fase de investigación complementaria las partes podrán recabar sus fuentes de prueba y profundizar el estudio de los datos que obran en la carpeta de investigación, con la finalidad de preparar el proceso penal en materia probatoria.

72. Como quedó establecido, en dicha fase, tanto el Ministerio Público como la defensa podrán solicitar la prórroga de la investigación complementaria, pero esto siempre y cuando la misma no exceda de los plazos señalados.

73. En este orden de ideas, la investigación complementaria concluye con la decisión del Ministerio Público de formular o no acusación en contra del imputado.

74. Con ello, da inicio la etapa intermedia. Esta etapa se compondrá de dos fases, una escrita y otra oral. La fase escrita iniciará con el escrito de acusación que formule el Ministerio Público y comprenderá todos los actos previos a la celebración de la audiencia intermedia. La segunda fase dará inicio con la

"El Ministerio Público deberá concluir la investigación complementaria dentro del plazo señalado por el Juez de Control, mismo que no podrá ser mayor a dos meses si se tratare de delitos cuya pena máxima no exceda los dos años de prisión, ni de seis meses si la pena máxima excediera ese tiempo o podrá agotar dicha investigación antes de su vencimiento. Transcurrido el plazo para el cierre de la investigación, ésta se dará por cerrada, salvo que el Ministerio Público, la víctima u ofendido o el imputado hayan solicitado justificadamente prórroga del mismo antes de finalizar el plazo, observándose los límites máximos que establece el presente artículo.

"En caso de que el Ministerio Público considere cerrar anticipadamente la investigación, informará a la víctima u ofendido o al imputado para que, en su caso, manifiesten lo conducente."



celebración de la audiencia intermedia y culminará con el dictado del auto de apertura a juicio.

75. La audiencia intermedia tiene por objeto el ofrecimiento y admisión de medios de prueba, así como la depuración de los hechos controvertidos que serán materia del juicio oral, para lo cual podrán solicitar al Juez de Control que dé por acreditados ciertos hechos, de forma que ya no sean materia de debate en el juicio oral.¹⁰

76. En este sentido, durante el desarrollo de la audiencia, el Juez de Control concederá el uso de la palabra a las partes para que realicen las solicitudes, observaciones y planteamientos que estimen relevantes respecto de la admisión o inadmisión de los medios probatorios ofrecidos.

77. Así, al tratarse de una fase diseñada específicamente para discutir los temas relacionados con la admisión o inadmisión de los medios de prueba que van a ser incorporados o desahogados en el juicio oral, puede decirse que una de las finalidades más importantes de la etapa intermedia es que el imputado pueda ofrecer medios de prueba y plantear, en caso de que lo estime pertinente, argumentos relacionados con vulneraciones a derechos fundamentales que hayan dado lugar a la obtención de elementos de prueba que pretendan ser utilizados por la acusación durante el juicio oral. Al respecto, no hay que perder de vista que la fracción IX del apartado A del artículo 20 de la Constitución establece que las pruebas obtenidas mediante violación a derechos fundamentales son nulas.¹¹

78. Finalmente, una vez dictada la resolución de apertura de juicio oral, el Juez de Control la hará llegar al Juez de juicio oral, poniendo también a su

¹⁰ Esta etapa se encuentra regulada en los artículos 334 a 347 del Código Nacional de Procedimientos Penales.

¹¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

"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:

"...

"IX. Cualquier prueba obtenida con violación de derechos fundamentales será nula, y

"..."



disposición a las personas sometidas a prisión preventiva o a otro tipo de medidas personales. Hecho lo anterior, el Juez de juicio oral fijará fecha para la celebración de la audiencia correspondiente.

79. Al partir de tales premisas, se resolvió el amparo en revisión 63/2019,¹² en el que esta Primera Sala concluyó que los artículos 321, 322, 323 y 324, que prevén los plazos de investigación, prórroga y cierre de investigación complementaria son constitucionales.

80. En este precedente se resolvió que los artículos 321, 322, 323 y 324 del Código Nacional de Procedimientos Penales –que prevén los plazos de investigación, prórroga y cierre en el proceso de investigación complementaria– respetan los derechos de defensa adecuada, así como los principios de igualdad de las partes en el proceso, contradicción y seguridad jurídica.

81. Al respecto, esta Sala recordó que la etapa de investigación complementaria es el momento procesal idóneo para indagar o recabar elementos que a la postre puedan constituir pruebas. El objetivo de esta etapa consiste en que el Ministerio Público realice todas las diligencias de investigación que estime convenientes, con la finalidad de obtener las fuentes o datos de prueba que develen lo ocurrido en el hecho investigado.

82. Se advirtió que, durante la fase de investigación complementaria, tanto la víctima como la defensa podrán recopilar sus fuentes o datos de prueba que estimen pertinentes para el éxito de su causa, e incluso pueden verificar y profundizar sobre los datos probatorios que obran en la carpeta de investigación, como necesaria preparación al juicio oral.

83. Incluso, el Ministerio Público, la víctima o el imputado podrán justificadamente solicitar prórroga antes de finalizar el plazo, observándose los límites máximos que establece el artículo 321.

84. Luego, el cierre de investigación no supone la conclusión de la oportunidad para que la defensa ofrezca datos de prueba ni para que combata los que

¹² Amparo en revisión 63/2019, resuelto en sesión de 7 de octubre de 2020. Ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (mayoría de 3 votos)



obran en la carpeta de investigación, pues la audiencia intermedia tiene, precisamente, como objeto el ofrecimiento y admisión de los medios de prueba, así como la depuración de los hechos controvertidos que serán materia del juicio, según lo dispone el artículo 334 del Código Nacional de Procedimientos Penales.¹³

85. Además, los imputados tienen derecho al descubrimiento probatorio, en términos del artículo 337,¹⁴ para la celebración de la audiencia intermedia.

86. Conforme a ello, vale la pena subrayar que la defensa ofrecerá sus medios de prueba y podrá combatir aquellos del Ministerio Público. Esto con-

¹³ "Artículo 334. Objeto de la etapa intermedia

"La etapa intermedia tiene por objeto el ofrecimiento y admisión de los medios de prueba, así como la depuración de los hechos controvertidos que serán materia del juicio.

"Esta etapa se compondrá de dos fases, una escrita y otra oral. La fase escrita iniciará con el escrito de acusación que formule el Ministerio Público y comprenderá todos los actos previos a la celebración de la audiencia intermedia. La segunda fase dará inicio con la celebración de la audiencia intermedia y culminará con el dictado del auto de apertura a juicio."

¹⁴ "Artículo 337. Descubrimiento probatorio

"El descubrimiento probatorio consiste en la obligación de las partes de darse a conocer entre ellas en el proceso, los medios de prueba que pretendan ofrecer en la audiencia de juicio. En el caso del Ministerio Público, el descubrimiento comprende el acceso y copia a todos los registros de la investigación, así como a los lugares y objetos relacionados con ella, incluso de aquellos elementos que no pretenda ofrecer como medio de prueba en el juicio. En el caso del imputado o su defensor, consiste en entregar materialmente copia de los registros al Ministerio Público a su costa, y acceso a las evidencias materiales que ofrecerá en la audiencia intermedia, lo cual deberá realizarse en los términos de este Código.

"El Ministerio Público deberá cumplir con esta obligación de manera continua a partir de los momentos establecidos en el párrafo tercero del artículo 218 de este Código, así como permitir el acceso del imputado o su defensor a los nuevos elementos que surjan en el curso de la investigación, salvo las excepciones previstas en este Código.

"La víctima u ofendido, el asesor jurídico y el acusado o su defensor, deberán descubrir los medios de prueba que pretendan ofrecer en la audiencia del juicio, en los plazos establecidos en los artículos 338 y 340, respectivamente, para lo cual, deberán entregar materialmente copia de los registros y acceso a los medios de prueba, con costo a cargo del Ministerio Público. Tratándose de la prueba pericial, se deberá entregar el informe respectivo al momento de descubrir los medios de prueba a cargo de cada una de las partes, salvo que se justifique que aún no cuenta con ellos, caso en el cual, deberá descubrirlos a más tardar tres días antes del inicio de la audiencia intermedia.

"En caso de que el acusado o su defensor, requiera más tiempo para preparar el descubrimiento o su caso, podrá solicitar al Juez de Control, antes de celebrarse la audiencia intermedia o en la misma audiencia, le conceda un plazo razonable y justificado para tales efectos."



cluirá con una decisión del Juez de Control que determine sobre los medios de prueba que se ventilarán en el juicio oral.

87. Así, esta Sala sostiene que las normas impugnadas no vulneran los derechos de defensa e igualdad de las partes, además de que el derecho de defensa y la oportunidad de aportar datos de prueba puede desarrollarse en la fase siguiente que a su vez conducirá al juicio oral.

88. Lo anterior, conforme además al artículo 20, apartado B, fracciones IV y VII, de la Constitución, que dispone:

"Artículo 20. El proceso penal será acusatorio y oral. Se regirá por los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación.

"...

B. De los derechos de toda persona imputada:

"...

"IV. Se le recibirán los testigos y demás pruebas pertinentes que ofrezca, concediéndosele el tiempo que la ley estime necesario al efecto y auxiliándosele para obtener la comparecencia de las personas cuyo testimonio solicite, en los términos que señale la ley;

"...

"VII. Será juzgado antes de cuatro meses si se tratare de delitos cuya pena máxima no exceda de dos años de prisión, y antes de un año si la pena excediere de ese tiempo, salvo que solicite mayor plazo para su defensa;

"..."

89. Esto es así, porque precisamente las fases siguientes a la investigación complementaria permitirán que la defensa ofrezca datos de prueba y combata los que se hayan aportado en la investigación; esto, conforme a la naturaleza



misma de la fase intermedia que tiene, precisamente, como objeto el ofrecimiento y admisión de los medios de prueba, así como la depuración de los hechos controvertidos que serán materia del juicio oral.

VIII. DECISIÓN

90. De conformidad con las consideraciones que se han expuesto, se concluye que existe la contradicción de tesis denunciada, por lo que debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el siguiente criterio:

PRÓRROGA PARA LA INVESTIGACIÓN COMPLEMENTARIA EN EL PROCESO PENAL ACUSATORIO. NO PUEDE OTORGARSE UNA VEZ QUE SE HAN ALCANZADO LOS LÍMITES MÁXIMOS QUE PARA ESE EFECTO ESTABLECE EL ARTÍCULO 321 DEL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES.

Hechos: Los tribunales contendientes llegaron a conclusiones opuestas sobre la procedencia de otorgar o no la prórroga en la etapa de investigación complementaria dentro del proceso penal acusatorio, cuando en el caso ya se llegó al límite máximo que prevé el artículo 321 del Código Nacional de Procedimientos Penales: dos meses si se trata de delitos cuya pena máxima no exceda los dos años de prisión y seis meses si la pena máxima excediera ese tiempo.

Criterio jurídico: Si en un proceso penal acusatorio, el imputado o su defensa solicitan una prórroga de la etapa de investigación complementaria, ésta es improcedente otorgarla una vez que se hayan alcanzado los límites máximos que el artículo 321 del Código Nacional de Procedimientos Penales prevé para su duración.

Justificación: El cierre de investigación complementaria no supone la pérdida de la oportunidad para que la defensa ofrezca datos de prueba ni para que combata los que obran en la fase de investigación inicial, pues la audiencia intermedia tiene, precisamente, como objeto, el ofrecimiento y admisión de los medios de prueba, así como la depuración de los hechos controvertidos que serán materia del juicio oral, según lo dispone el artículo 334 del Código Nacio-



nal de Procedimientos Penales. Además, los imputados tienen derecho al descubrimiento probatorio, en términos del artículo 337 para la celebración de la audiencia intermedia, en la cual la defensa ofrecerá sus medios de prueba y podrá combatir aquellos del Ministerio Público y la víctima como coadyuvante, misma que concluirá con la decisión del Juez de Control sobre los medios de prueba que se ventilarán en juicio oral. Lo anterior, conforme al artículo 20, apartado B, fracciones IV y VII, de la Constitución, porque precisamente las fases siguientes a la investigación complementaria permitirán que la defensa ofrezca datos de prueba y combata los que se hayan aportado por el órgano acusador y su coadyuvante.

Por lo expuesto y fundado, esta Primera Sala resuelve:

PRIMERO.—Sí existe la contradicción de tesis.

SEGUNDO.—Debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio contenido en el último apartado de este fallo.

TERCERO.—Dese publicidad a la tesis jurisprudencial que se sustenta en esta resolución, en términos del artículo 219 de la Ley de Amparo.

Notifíquese; con testimonio de esta resolución, 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 mayoría de tres votos de los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (ponente) y la Ministra presidenta Ana Margarita Ríos Farjat, en contra del emitido por el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo. Estuvo ausente la Ministra Norma Lucía Piña Hernández.

Nota: El rubro al que se alude al inicio de esta sentencia, corresponde a la tesis de jurisprudencia 1a./J. 146/2022 (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 1224, con número de registro digital: 2025607.

Sección Segunda
SENTENCIAS Y TESIS
QUE NO INTEGRAN JURISPRUDENCIA





Subsección 1

TESIS AISLADAS Y, EN SU CASO, SENTENCIAS

DERECHO AL OLVIDO. EL ÚLTIMO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 1392 BIS DEL CÓDIGO CIVIL PARA LA CIUDAD DE MÉXICO QUE ESTABLECE ESTE DERECHO ES INCOMPATIBLE CON LAS NORMAS CONSTITUCIONALES EN MATERIA DE LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y LIBRE ACCESO A LA INFORMACIÓN.

Hechos: Una asociación civil demandó la inconstitucionalidad del último párrafo del artículo 1392 Bis del Código Civil para la Ciudad de México que establecía la obligación de eliminar la información personal del autor de la sucesión contenida en registros públicos y privados para salvaguardar su derecho al olvido.

Criterio jurídico: La Primera Sala determinó que el derecho al olvido como ha sido formulado en el derecho de la Unión Europea respecto de la supresión o cancelación de datos personales es incompatible con las normas constitucionales y convencionales en materia de libertad de expresión y del derecho al libre acceso a la información.

Justificación: No existe alguna norma en nuestro país en donde se establezca el contenido y los alcances del derecho al olvido, sino que se trata de un término normalmente utilizado en el derecho de la Unión Europea en relación con el derecho de supresión o cancelación de datos personales cuando en dicha información se actualicen ciertos supuestos, a saber: que ya no sea necesaria en relación con los fines del tratamiento, que se retire el consentimiento para el tratamiento, cuando dichos datos sean tratados con finalidades de mercadeo y el titular se oponga a éste, cuando se hubieran tratado los datos de manera ilícita o si se procesó información de un niño para la oferta de servicios de tecnologías de la información. Supuestos que obligan a cualquier responsable del tratamiento de datos personales incluyendo aquellos casos en los que el tratamiento sea



a través de buscadores de Internet o motores de búsqueda implementados por tecnologías de la información. Sin embargo, la formulación del derecho al olvido en dicha instancia internacional es incompatible con las normas constitucionales y convencionales de nuestro país respecto de la libertad de expresión y del derecho al libre acceso a la información. La primera razón de la incompatibilidad resulta de la diferencia entre las reglas en materia de libertad de expresión y acceso a la información establecidas en el sistema interamericano de derechos humanos respecto de aquellas de la Unión Europea y del Consejo de Europa, ya que la Convención Americana sobre Derechos Humanos prohíbe de manera clara todo acto de censura previa y únicamente permite la determinación de responsabilidades ulteriores en materia de libertad de expresión, mientras que las reglas de la Unión Europea y de la Convención Europea de Derechos Humanos no prohíben estas medidas preventivas a la publicación; derivado de esta diferencia, la protección de datos personales no puede constituir una justificación para impedir o controlar de manera previa las publicaciones presentes o futuras que se pudieran realizar en ejercicio de la libertad de expresión y que contengan información de una persona. La segunda razón de la incompatibilidad deriva de los artículos 6o. y 7o. de la Constitución Federal, que establece la presunción de que toda información que se ha hecho pública permanezca con ese carácter, sin que el mero paso del tiempo conlleve que determinada información pierda su interés público, ya que la fijación de plazos sería irrazonable y contrario a los principios que rigen a la libertad de expresión en una sociedad democrática. La tercera incompatibilidad deriva de lo establecido en los artículos 7o. y 14 de la Constitución Federal, ya que no puede asignarse a entidades privadas, tales como motores de búsqueda en Internet, la obligación de vigilar y determinar qué información cumple una función pública y cuál debe eliminarse de los resultados de búsqueda, lo que generaría un incentivo para estos intermediarios de Internet para remover información y evitar responsabilidades civiles o administrativas, además de que la facultad que se le podría asignar a un órgano del Estado para esta determinación podría constituir un medio para la censura indirecta, sin la existencia de un juicio y sin seguir las formalidades del debido proceso.

1a. II/2023 (11a.)

Amparo en revisión 341/2022. Red en Defensa de los Derechos Digitales, A.C. 23 de noviembre de 2022. Mayoría de tres votos de los Ministros Juan Luis González



Alcántara Carrancá, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Disidentes: Ministras Norma Lucía Piña Hernández, quien reservó su derecho para formular voto particular y Ana Margarita Ríos Farjat, quien reservó su derecho para formular voto particular. Ponente: Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá. Secretarios: Fernando Sosa Pastrana y Pablo Francisco Muñoz Díaz.

Esta tesis se publicó el viernes 24 de febrero de 2023 a las 10:26 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



Subsección 2

SENTENCIAS DICTADAS EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y EN ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD

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 (ARTÍCULOS 34 Y 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. LA REPRESENTACIÓN DEL TITULAR DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE MORELOS RECAE EN LA PERSONA QUE SEA TITULAR DE LA CONSEJERÍA JURÍDICA (ARTÍCULO 36, FRACCIÓN II, DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE MORELOS).

IV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PERSONA QUE PRESIDA LA MESA DIRECTIVA DEL CONGRESO DEL ESTADO DE MORELOS TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL DE ÉSTE (ARTÍCULO 36, FRACCIÓN XVI, DE LA LEY ORGÁNICA PARA EL CONGRESO DEL ESTADO DE MORELOS).

V. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSA DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE.



VI. 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 CIENTO TREINTA Y UNO, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS EL NUEVE DE FEBRERO DE DOS MIL VEINTIDÓS).

VII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. NO PUEDE VÁLIDAMENTE PLANTEARSE LA IMPROCEDENCIA DEL JUICIO POR ACTOS DERIVADOS DE CONSENTIDOS.

VIII. 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.

IX. PODERES JUDICIALES LOCALES. CONDICIONES NECESARIAS PARA QUE SE ACTUALICE LA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES EN PERJUICIO DE AQUÉLLOS.

X. 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.

XI. AUTONOMÍA DE LOS PODERES JUDICIALES LOCALES EN LA GESTIÓN DE SUS RECURSOS. CONSTITUYE UNA CONDICIÓN PARA QUE EJERZAN SUS FUNCIONES CON PLENA INDEPENDENCIA.



XII. PODERES JUDICIALES LOCALES. LA LIMITACIÓN DE SU AUTONOMÍA EN LA GESTIÓN PRESUPUESTAL IMPLICA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES.

XIII. 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 CIENTO TREINTA Y UNO, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS EL NUEVE DE FEBRERO DE DOS MIL VEINTIDÓS, ÚNICAMENTE EN LA PARTE DEL ARTÍCULO 2 EN DONDE SE INDICA QUE LA PENSIÓN DEBERÁ CUBRIRSE: "(...) POR EL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS, DEPENDENCIA QUE DEBERÁ REALIZAR EL PAGO EN FORMA MENSUAL, CON CARGO A LA PARTIDA DESTINADA PARA PENSIONES, SEGÚN LO ESTABLECEN LOS NUMERALES 57, INCISO B), FRACCIONES II, III Y IV, 64 Y 65, FRACCIÓN II, INCISO C), Y PÁRRAFO SEGUNDO, INCISO C), DE LA LEY DEL SERVICIO CIVIL DEL ESTADO DE MORELOS."].

XIV. 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 CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES [INVALIDEZ PARCIAL DEL DECRETO CIENTO TREINTA Y UNO, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS EL NUEVE DE FEBRERO DE DOS MIL VEINTIDÓS, ÚNICAMENTE EN LA PARTE DEL ARTÍCULO 2 EN DONDE SE INDICA QUE LA PENSIÓN DEBERÁ CUBRIRSE: "(...) POR EL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS, DEPENDENCIA QUE DEBERÁ REALIZAR EL PAGO EN FORMA MENSUAL, CON CARGO A LA PARTIDA DESTINADA PARA PENSIONES, SEGÚN LO ESTABLECEN LOS NUMERALES 57, INCISO B), FRACCIONES II, III Y IV, 64 Y 65, FRACCIÓN II,



INCISO C), Y PÁRRAFO SEGUNDO, INCISO C), DE LA LEY DEL SERVICIO CIVIL DEL ESTADO DE MORELOS."}]

XV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SENTENCIA DE INVALIDEZ 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 CIENTO TREINTA Y UNO, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS EL NUEVE DE FEBRERO DE DOS MIL VEINTIDÓS, ÚNICAMENTE EN LA PARTE DEL ARTÍCULO 2 EN DONDE SE INDICA QUE LA PENSIÓN DEBERÁ CUBRIRSE: "(...) POR EL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS, DEPENDENCIA QUE DEBERÁ REALIZAR EL PAGO EN FORMA MENSUAL, CON CARGO A LA PARTIDA DESTINADA PARA PENSIONES, SEGÚN LO ESTABLECEN LOS NUMERALES 57, INCISO B), FRACCIONES II, III Y IV, 64 Y 65, FRACCIÓN II, INCISO C), Y PÁRRAFO SEGUNDO, INCISO C), DE LA LEY DEL SERVICIO CIVIL DEL ESTADO DE MORELOS."].

XVI. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE EXHORTA AL CONGRESO LOCAL A QUE SE ABSTENGA DE SEGUIR OTORGANDO DECRETOS DE PENSIONES CON CARGO AL PRESUPUESTO DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO [INVALIDEZ PARCIAL DEL DECRETO CIENTO TREINTA Y UNO, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS EL NUEVE DE FEBRERO DE DOS MIL VEINTIDÓS, ÚNICAMENTE EN LA PARTE DEL ARTÍCULO 2 EN DONDE SE INDICA QUE LA PENSIÓN DEBERÁ CUBRIRSE: "(...) POR EL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS, DEPENDENCIA QUE DEBERÁ REALIZAR EL PAGO EN FORMA MENSUAL, CON CARGO A LA PARTIDA DESTINADA PARA PENSIONES, SEGÚN LO ESTABLECEN LOS NUMERALES 57, INCISO B), FRACCIONES II, III Y IV, 64 Y 65, FRACCIÓN II, INCISO C), Y PÁRRAFO SEGUNDO, INCISO C), DE LA LEY DEL SERVICIO CIVIL DEL ESTADO DE MORELOS."].



XVII. 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 CIENTO TREINTA Y UNO, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS EL NUEVE DE FEBRERO DE DOS MIL VEINTIDÓS, ÚNICAMENTE EN LA PARTE DEL ARTÍCULO 2 EN DONDE SE INDICA QUE LA PENSIÓN DEBERÁ CUBRIRSE: "(...) POR EL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS, DEPENDENCIA QUE DEBERÁ REALIZAR EL PAGO EN FORMA MENSUAL, CON CARGO A LA PARTIDA DESTINADA PARA PENSIONES, SEGÚN LO ESTABLECEN LOS NUMERALES 57, INCISO B), FRACCIONES II, III Y IV, 64 Y 65, FRACCIÓN II, INCISO C), Y PÁRRAFO SEGUNDO, INCISO C), DE LA LEY DEL SERVICIO CIVIL DEL ESTADO DE MORELOS."].

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 59/2022. PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS. 9 DE NOVIEMBRE DE 2022. PONENTE: JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ. SECRETARIO: OMAR CRUZ CAMACHO.

ÍNDICE TEMÁTICO

	Apartado	Criterio y decisión	Página
I	<u>COMPETENCIA</u>	La Primera Sala es competente para conocer del presente asunto.	8
II	<u>PRECISIÓN DE LA LITIS</u>	Se tiene como impugnado el artículo 2 del Decreto 131 , en la porción normativa que dispone del presupuesto del Poder Judicial. Asimismo, se tiene por impugnado el Decreto 1105 , que autoriza el Presupuesto de Egresos de Morelos para el dos mil veintiuno.	9
III	<u>OPORTUNIDAD</u>	La demanda de controversia es oportuna por cuanto hace al Decreto 131, y extemporánea por lo que respecta al Decreto 1105.	13
IV	<u>LEGITIMACIÓN ACTIVA</u>	El Poder Judicial de Morelos acreditó su legitimación activa.	15



V	<u>LEGITIMACIÓN PASIVA</u>	Los Poderes Legislativo y Ejecutivo y el secretario de Gobierno de Morelos acreditaron su legitimación pasiva.	16
VI	<u>CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO</u>	<p>VI.1. Interés legítimo. Es infundada la causa de improcedencia porque determinar si la expedición del decreto genera o no una afectación al Poder actor es una cuestión que involucra un estudio de fondo.</p> <p>VI.2. Promulgación y publicación. Se declara infundado el motivo de sobreseimiento, porque el Poder Ejecutivo y el secretario de Gobierno forman parte del proceso de creación del decreto impugnado. Por ende, tanto su participación como la consiguiente constitucionalidad de su actuación es susceptible de analizarse en este medio de control.</p> <p>VI.3. Acto consentido. Se desestima que el Decreto 131 haya sido consentido mediante un diverso decreto del año dos mil diecisiete por medio del cual se concedió una pensión por cesantía en edad avanzada al cónyuge hoy finado, pues esa causal no está prevista en la legislación.</p>	18
		Se propone declarar la invalidez parcial del Decreto 131, en la porción normativa del artículo 2 que dispone de los recursos del Poder Judicial.	
VII	<u>ESTUDIO DE FONDO</u>	<p>Conforme a los precedentes, se considera que el decreto impugnado vulnera la autonomía en la gestión de los recursos, la independencia judicial y la división de poderes, porque el decreto somete a dicho Poder a las decisiones del legislativo.</p> <p>Se estima que conforme al Texto Constitucional la facultad de administrar, manejar y aplicar su presupuesto le compete sólo al Poder Judicial.</p>	20



VIII	<u>EFFECTOS</u>	<p>El Congreso del Estado deberá:</p> <p>a. Modificar el decreto en la porción que se invalida; y,</p> <p>b. Hacerse cargo del pago de la pensión por viudez con cargo al presupuesto general del Estado, o bien otorgar los recursos necesarios si considera que otro Poder o entidad debe realizarlo.</p> <p>Se exhorta al Congreso de Morelos a que se abstenga de seguir emitiendo decretos de pensiones con cargo al presupuesto del Poder Judicial, asimismo, a que atienda lo resuelto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en lo que es ya una larga lista de precedentes sobre este mismo tema.</p> <p>La declaratoria de invalidez surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutiveos al Congreso Local.</p>	29
IX	<u>DECISIÓN</u>	<p>Puntos resolutiveos: declara procedente y fundado el medio de control constitucional (primero); sobresee respecto del Decreto 1105 (segundo); declara invalidez parcial del artículo 2 del Decreto 131 (tercero); y ordena la publicación del fallo en el <i>Semanario Judicial de la Federación</i> y en su <i>Gaceta</i>(cuarto).</p>	31

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

SENTENCIA

Mediante la que se resuelve la controversia constitucional 59/2022, promovida por el Poder Judicial del Estado de Morelos en contra de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, así como del secretario de Gobierno del Estado de Morelos,



demandando la invalidez de los artículos 1, 2 y 3 del Decreto Ciento Treinta y Uno (**Decreto 131**), publicado el nueve de febrero de dos mil veintidós en el medio oficial local.

ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

1. **Presentación del escrito inicial.** El diecisiete de marzo de dos mil veintidós, Rubén Jasso Díaz, ostentándose como Magistrado presidente del Tribunal Superior de Justicia y de la Junta de Administración, Vigilancia y Disciplina del Poder Judicial del Estado de Morelos, promovió la presente controversia constitucional, señalando como autoridades demandadas al Congreso, al titular del Poder Ejecutivo y al secretario de Gobierno, todos del Estado de Morelos.

2. **Antecedentes.** En síntesis, el Poder Judicial del Estado de Morelos señala los siguientes antecedentes:

a. En cada ejercicio fiscal, el Poder Judicial ha remitido al titular del Poder Ejecutivo un anteproyecto de Presupuesto de Egresos, donde se establece una partida para los decretos de pensiones emitidos por el Poder Legislativo; no obstante, esos anteproyectos no se han respetado, porque el Congreso sólo autoriza un porcentaje mínimo para el pago de las pensiones.

b. En los ejercicios fiscales de dos mil trece a dos mil diecisiete, el presupuesto del Poder Judicial se mantuvo constante y sin prever una partida presupuestal de pensiones, lo que ha sido impugnado mediante controversias constitucionales.

c. El veintiocho de agosto de dos mil veinte, el Poder Judicial remitió al Poder Ejecutivo su anteproyecto de Presupuesto de Egresos con el fin de que lo remitiera al Poder Legislativo para su aprobación; sin embargo, el primero de octubre del mismo año, el Poder Ejecutivo envió al Congreso un proyecto distinto, lo que vulneró el artículo 70, fracción XVIII, inciso c), de la Constitución del Estado y los principios de autonomía e independencia judicial previstos en el artículo 116 de la Constitución Federal.



d. El quince de diciembre de dos mil veinte, el Poder Legislativo aprobó el Decreto 1105 que autoriza el Presupuesto de Egresos Local para el ejercicio fiscal dos mil veintiuno, con una cantidad que no respetó el porcentaje mínimo que la Constitución estatal garantiza al Poder Judicial, contempló, entre otros rubros, el "b) Pago de pensiones, jubilaciones, controversias constitucionales y amparos del Tribunal Superior de Justicia".

e. En ese contexto, el nueve de febrero de dos mil veintidós se publicó en el medio oficial local el Decreto 131 impugnado, a través del cual el Poder Legislativo otorgó pensión por viudez a Eloísa Escobar Cruz, con cargo al presupuesto del Poder Judicial.

f. El Poder Legislativo omitió aprobar un Presupuesto de Egresos anual para el dos mil veintidós, por lo que continúa vigente el presupuesto aprobado para el dos mil veintiuno dada la tácita reconducción prevista en el artículo 32 de la Constitución Local.

3. **Conceptos de invalidez.** En síntesis, el Poder Judicial del Estado de Morelos señala como único concepto de invalidez lo siguiente:

a. El Decreto 131 vulnera los artículos 17, 49, 116, fracciones II y III, 123, apartado B, fracción XI, inciso a) y 127 de la Constitución Federal, y los artículos 32, párrafo séptimo, 83, 92-A, fracción IV, y 131 de la Constitución de Morelos, porque invade su autonomía en la gestión presupuestal al decidir determinar de manera unilateral conceder pensión por viudez a Eloísa Escobar Cruz, con cargo al presupuesto del Poder Judicial del Estado.

b. El Poder Legislativo lesiona la independencia del Poder Judicial en el grado más grave que es la subordinación y, en consecuencia, su autonomía en la gestión de los recursos, porque el artículo 2 del Decreto 131 dispone el pago de una pensión con cargo a una partida correspondiente al pago de pensiones, sin determinar de manera expresa la fuente de pago o de qué partida del presupuesto para el ejercicio fiscal de dos mil veintidós se va a realizar el pago de la pensión, por lo que el Poder Judicial está impedido de sufragarlo si no está previsto en la ley.



c. Por otra parte, el decreto impone la obligación de pagar la pensión a partir del día siguiente al del fallecimiento del trabajador, lo que implica disponer de un presupuesto agotado, ya que el trabajador no falleció en el ejercicio fiscal de dos mil veintidós. Lo que concede reviviscencia de los presupuestos anteriores al vigente.

d. Ante todo, el Poder Legislativo no transfirió los recursos necesarios para cumplir con el pago de la pensión prevista en el decreto, lo que afecta aún más las finanzas del Poder Judicial.

e. La facultad legal del Poder Legislativo para emitir decretos jubilatorios de otros Poderes vulnera el principio de autonomía en la gestión presupuestal, por lo que no le compete al legislador local otorgar una pensión de un Poder distinto al suyo.

f. Desde los ejercicios fiscales 2015 a 2021, no se ha asignado al Poder Judicial incremento alguno en el Presupuesto de Egresos de cada año para el pago de los aumentos salariales a los decretos pensionarios, a pesar de que se han solicitado en el anteproyecto de egresos para cumplir con las exigencias.

g. Finalmente, se combate el Decreto 1105, por el que se aprobó el Presupuesto de Egresos Local para el dos mil veintiuno, porque contiene una cantidad que no representa ni la mitad de lo que se necesita para pagar los decretos pensionarios.

4. **Artículos constitucionales violados.** El Poder Judicial del Estado de Morelos considera violados los artículos 14, 16, 17, 116, fracciones II y III, 123, apartado B, 126, 127 y 134 de la Constitución Federal.

5. **Registro, turno, admisión y trámite.** Mediante acuerdo de veinticuatro de marzo de dos mil veintidós, el Ministro presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente controversia constitucional y lo turnó al Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá para instruir el procedimiento.



6. Mediante acuerdo de uno de abril de dos mil veintidós, el Ministro instructor admitió a trámite la demanda y tuvo como demandados a los Poderes Legislativo y Ejecutivo, así como al secretario de Gobierno, todos del Estado de Morelos; además, requirió a los dos Poderes para que con sus contestaciones de la demanda remitieran las copias certificadas de los antecedentes legislativos y del ejemplar del Periódico Oficial relacionados con el decreto impugnado. Finalmente, ordenó dar vista con la demanda a la Fiscalía General de la República y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal para que manifestaran lo que a su representación correspondiera.

7. **Contestación del Poder Legislativo.** Mediante escrito recibido el veintitrés de mayo de dos mil veintidós, Francisco Erik Sánchez Zavala, diputado presidente de la Mesa Directiva de la Quincuagésima Quinta Legislatura del Congreso del Estado de Morelos rindió su contestación de la demanda, donde en resumen señaló lo siguiente:

a. Los trabajadores del Estado o sus beneficiarios tienen derecho a una pensión otorgada por los Poderes patronos y también tienen derecho a otra pensión otorgada por el Congreso cuando reúnen los requisitos de la Ley del Servicio Civil.

b. Es infundado el concepto de invalidez porque el Decreto 1105 que aprobó el Presupuesto de Egresos Local para el dos mil veintiuno asignó un presupuesto para el Tribunal Superior de Justicia en el artículo décimo octavo, incluyendo una cantidad para el pago de las pensiones en el anexo 2, por lo que el Poder Judicial está en posibilidades de cumplir con las obligaciones que derivan, entre otras, de las controversias constitucionales.

c. Mediante los oficios SH/0734/2021 y SH/1173/2021, de once de junio y veinte de septiembre de dos mil veintiuno, se aprobaron dos ampliaciones presupuestales a favor del Tribunal Superior de Justicia para el pago de las pensiones.

8. **Contestación del Poder Ejecutivo.** Mediante escrito recibido el veintisiete de mayo de dos mil veintidós, Dulce Marlene Reynoso Santibáñez, conse-



jera jurídica y representante legal del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos rindió su contestación de demanda en los siguientes términos:

a. El Poder Ejecutivo Estatal llevó a cabo la promulgación y publicación del Decreto 131 de conformidad con las leyes aplicables, sin que tales actos hayan sido impugnados por vicios propios, por lo que es falso que la autoridad viole en perjuicio del Poder Judicial actor las disposiciones constitucionales que invoca en su concepto de invalidez. En ese sentido, resulta notoriamente improcedente la impugnación del actor.

b. El Poder Judicial actor está en condiciones de pagar los decretos de pensiones, ya que cada año tiene un presupuesto que representa un porcentaje fijo del Presupuesto de Egresos Local.

c. El Poder Judicial actor tiene la facultad de actuar libremente para responder a su responsabilidad en materia de seguridad social, de forma que puede y debe instrumentar los mecanismos de transferencias o adecuaciones de las partidas que integran su presupuesto, conforme a la tesis P./J. 5/2011,¹ en materia de cumplimiento de las sentencias de amparo.

d. Al resolver este asunto, se debe tomar en cuenta la problemática financiera que atraviesa el erario, pues es la única fuente para pagar las pensiones de los trabajadores estatales y municipales.

e. El Ejecutivo no es patrón solidario o sustituto de las obligaciones del Poder Judicial con sus jubilados, por lo que el Ejecutivo no debe hacerse cargo de las obligaciones del Poder Judicial.

¹ De rubro: "SENTENCIAS DE AMPARO CUYO CUMPLIMIENTO IMPLICA UN PAGO. AUN CUANDO LAS AUTORIDADES PUEDAN SOLICITAR UNA AMPLIACIÓN DEL PRESUPUESTO PARA ACATARLAS TAMBIÉN ESTÁN OBLIGADAS A INSTRUMENTAR SIMULTÁNEAMENTE, PARA ESE FIN, MECANISMOS DE TRANSFERENCIAS Y ADECUACIONES DE LAS PARTIDAS QUE LO INTEGRAN.". Jurisprudencia: Pleno, Novena Época, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXIII, marzo de 2011, página 10, con número de registro digital: 162469.



9. **Contestación del secretario de Gobierno.** Mediante escrito enviado el veintiséis de mayo de dos mil veintidós mediante Correos de México² y recibido el nueve de junio del mismo año en esta Suprema Corte de Justicia, Samuel Sotelo Salgado, en su carácter de secretario de Gobierno del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos rindió su contestación de demanda en los mismos términos que el Poder Ejecutivo.

10. **Opinión del fiscal general de la República y del consejero jurídico del Gobierno Federal.** La Fiscalía General de la República y la Consejería Jurídica del Gobierno Federal no emitieron opinión.

11. **Audiencia.** El veinticuatro de agosto de dos mil veintidós se celebró la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, donde se tuvieron por exhibidas y admitidas las pruebas ofrecidas por las partes.³

12. **Cierre de la instrucción.** En acuerdo de la misma fecha, veinticuatro de agosto de dos mil veintidós, se declaró cerrada la instrucción y se envió el expediente al Ministro instructor para la elaboración del proyecto de resolución.

² Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"Artículo 8o. Cuando las partes radiquen fuera del lugar de residencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las promociones se tendrán por presentadas en tiempo si los escritos u oficios relativos se depositan dentro de los plazos legales, en las oficinas de correos, mediante pieza certificada con acuse de recibo, o se envían desde la oficina de telégrafos que corresponda. En estos casos se entenderá que las promociones se presentan en la fecha en que las mismas se depositan en la oficina de correos o se envían desde la oficina de telégrafos, según sea el caso, siempre que tales oficinas se encuentren ubicadas en el lugar de residencia de las partes."

³ "Artículo 29. Habiendo transcurrido el plazo para contestar la demanda y, en su caso, su ampliación o la reconvenición, el Ministro instructor señalará fecha para una audiencia de ofrecimiento y desahogo de pruebas que deberá verificarse dentro de los treinta días siguientes. El Ministro instructor podrá ampliar el término de celebración de la audiencia, cuando la importancia y trascendencia del asunto así lo amerite."



13. **Radicación.** Previo dictamen del Ministro instructor, el asunto quedó radicado en la Primera Sala.

I. COMPETENCIA

14. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 105, fracción I, inciso h), de la Constitución Federal;⁴ 10, fracción I y 11, fracciones VI y VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,⁵ en relación con lo dispuesto en los puntos segundo, fracción I y tercero del Acuerdo General Número 5/2013 del Tribunal Pleno,⁶ ya que el Poder Judicial del Estado de Morelos no impugna una norma de carácter general, lo que hace innecesaria la intervención del Tribunal Pleno.

⁴ 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."

⁵ 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;

"...

"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."

⁶ "SEGUNDO. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución:

"I. Las controversias constitucionales, salvo en las que deba sobreseerse y aquéllas en las que no se impugnen normas de carácter general, así como los recursos interpuestos en éstas en los que sea necesaria su intervención."



II. PRECISIÓN DE LA LITIS

15. Es requisito indispensable fijar de manera breve y precisa las normas generales, actos u omisiones que sean materia de la controversia constitucional, conforme a lo dispuesto en el artículo 41, fracción I, de la ley reglamentaria de la materia.⁷

16. En su demanda, el Poder Judicial de Morelos impugna los artículos 1, 2 y 3 del Decreto 131, porque afirma que mediante dichas normas el Poder Legislativo concedió una pensión por viudez a Eloísa Escobar Cruz con cargo al erario del propio Poder Judicial; no obstante, esta Primera Sala advierte que la materia del reclamo se circunscribe a una porción del artículo 2, pero no a los artículos 1 y 3, por ser la norma que prevé el tema que le afecta a la parte actora relativo al pago de pensiones con cargo a su presupuesto, como se ve de lo subrayado a continuación:

"Decreto Número Ciento Treinta y Uno por el que se concede pensión por viudez a la C. Eloísa Escobar Cruz.

"Artículo 1. Se concede pensión por Viudez a Eloísa Escobar Cruz, cónyuge supérstite del finado Humberto Velásquez Espinoza, que en vida prestó sus servicios para el Poder Judicial del Estado de Morelos, desempeñando como último cargo el de: jubilado por el Poder Judicial del Estado de Morelos, mediante Decreto Número 1649 de fecha 23 de marzo de 2017, publicado en el Periódico Oficial 'Tierra y Libertad', número 5494 de fecha 03 de mayo de 2017."

"Artículo 2. La cuota mensual decretada, deberá cubrirse a razón de la última de que hubiere gozado la pensionada, debiendo ser pagada a partir

"TERCERO. Las Salas resolverán los asuntos de su competencia originaria y los de la competencia del Pleno que no se ubiquen en los supuestos señalados en el punto precedente, siempre y cuando unos y otros no deban ser remitidos a los Tribunales Colegiados de Circuito."

⁷ "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."



del día siguiente del fallecimiento del pensionado por el Poder Judicial del Estado de Morelos, dependencia que deberá realizar el pago en forma mensual, con cargo a la partida destinada para pensiones, según lo establecen los numerales 57, inciso B), fracciones II, III y IV, 64 y 65, fracción II, inciso c), y párrafo segundo, inciso c), de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos."

"Artículo 3. El monto de la pensión se calculará tomando como base el último salario, al fallecimiento del pensionado, incrementándose la cuantía de acuerdo con el aumento porcentual al salario mínimo vigente, integrándose la misma por el salario, las prestaciones, las asignaciones y el aguinaldo, según lo cita el artículo 66 de la misma ley."

"Artículos transitorios

"Primero. Remítase el presente 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."

"Segundo. El presente decreto, entrará en vigor a partir del día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial 'Tierra y Libertad', órgano de difusión del Gobierno del Estado de Morelos.

"Recinto Legislativo, al primer día del mes de diciembre del año dos mil veintiuno.

"Diputados integrantes de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Morelos. Dip. Francisco Erik Sánchez Zavala, presidente. Dip. Macrina Vallejo Bello, secretaria. Dip. Mirna Zavala Zúñiga, secretaria. Rubricas.

"Por tanto, mando se imprima, publique, circule y se le dé el debido cumplimiento. Dado en la residencia del Poder Ejecutivo, Palacio de Gobierno, en la ciudad de Cuernavaca, capital del Estado de Morelos a los diecisiete días del mes de enero del dos mil veintidós.



"Sufragio efectivo. No reelección
"Gobernador Constitucional del Estado Libre y Soberano de Morelos
Cuauhtémoc Blanco Bravo
"Secretario de gobierno
"Lic. Pablo Héctor Ojeda Cárdenas rúbricas." [Énfasis añadido]

17. Por tanto, se tiene como efectivamente impugnada la porción normativa del artículo 2 del Decreto 131 que a la letra dice: "por el Poder Judicial del Estado de Morelos, dependencia que deberá realizar el pago en forma mensual, con cargo a la partida destinada para pensiones, según lo establecen los numerales 57, inciso B), fracciones II, III y IV, 64 y 65, fracción II, inciso c), y párrafo segundo, inciso c), de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos."

18. Por otra parte, el Poder Judicial de Morelos también impugna el Decreto Mil Ciento Cinco (**Decreto 1105**), por el cual se aprobó el "*Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2021*", tal como se desprende de la transcripción respectiva del escrito de demanda:

"No omito mencionar que, el Congreso del Estado de Morelos, el 15 de diciembre de 2020, aprobó El Decreto Número Mil Ciento Cinco, en el cual autoriza el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos, para el ejercicio fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2021, ...

"Pasando por alto que el anteproyecto de Presupuesto de Egresos para el ejercicio fiscal 2021, para el rubro de pago de decretos pensionarios, ... se proyectó la cantidad de ... cantidad que sería distribuida entre otros rubros de la siguiente manera:

"...

"Ahora, como esta Suprema Corte podrá advertir, 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 los decretos pensionarios ya existentes, ni mucho menos para el pago del incremento de los salarios de las pensiones correspondientes."⁸ [Énfasis añadido]

19. De esta reproducción se observa que el Poder Judicial de Morelos considera que es insuficiente la cantidad asignada por el Poder Legislativo en el Decreto 1105 para el pago de los decretos pensionarios existentes, por lo que combate dicho decreto en el presente medio de control constitucional.

20. Esta Sala no ignora que en algunos de sus precedentes –como las controversias constitucionales 62/2021, 65/2021 y 60/2021–⁹ no ha tenido como impugnado el Decreto 1105; sin embargo, son distintas las razones que ha aducido el actor en sus demandas para la conformación de esos precedentes con respecto a este caso, por lo que debemos separarnos de dichos criterios tan sólo en este punto.

21. En efecto, mientras en los precedentes mencionados, el Poder Judicial simplemente ha mencionado tangencialmente el Decreto 1105, en tanto no señala un pago específico para cubrir la pensión impugnada; en este caso, por el contrario, impugna directamente el Decreto 1105, pues a su juicio no prevé una cantidad suficiente para pagar la totalidad de los decretos pensionarios en el ejercicio fiscal correspondiente.

22. Por razones similares, esta Sala tuvo por impugnado el Decreto 1105, al resolver la controversia constitucional 128/2021,¹⁰ resuelta en la sesión de

⁸ Al respecto, véanse las pp. 7-8 del escrito de demanda del Poder Judicial del Estado de Morelos.

⁹ Controversia constitucional 62/2021, resuelta por la Primera Sala en la sesión de trece de octubre de dos mil veintiuno por unanimidad de cinco votos de las Ministras y los Ministros Ortiz Mena, Pardo Rebolledo y González Alcántara Carrancá, Ríos Farjat (ponente y presidenta) y Piña Hernández; votos concurrentes de la Ministra Piña Hernández y el Ministro González Alcántara Carrancá con motivo del apartado de precisión de la litis; controversia constitucional 65/2021, resuelta por la Primera Sala en la sesión de veintiséis de enero de dos mil veintidós por unanimidad de cinco votos; controversia constitucional 60/2021, resuelta por la Primera Sala en la sesión de dos de marzo de dos mil veintidós por unanimidad de cinco votos.

¹⁰ Al respecto, véase el apartado de "precisión de las normas, actos u omisiones reclamadas", párrafos 18-19 de la controversia constitucional 128/2021.



ocho de junio de dos mil veintidós por unanimidad de cinco votos de las Ministras y los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, ponente del asunto, Juan Luis González Alcántara Carrancá, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Norma Lucía Piña Hernández y Ana Margarita Ríos Farjat, presidenta de la Sala, quien reservó su derecho a formular un voto concurrente.

23. En suma, para fines de la presente controversia constitucional se tiene como efectivamente impugnado el Decreto 1105, por el que se aprueba el Presupuesto de Egresos del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal de dos mil veintiuno, así como la porción normativa del artículo 2 del Decreto 131, mediante el que se concede una pensión por viudez con cargo al erario del Poder Judicial.

III. OPORTUNIDAD

24. El artículo 21, fracción I, de la ley reglamentaria de la materia¹¹ 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.

25. En este caso, debido a que el Poder Judicial impugna un decreto cuya naturaleza es de un acto legislativo, el cómputo debe realizarse a partir del día siguiente en que fue publicado en el medio oficial. Así, dado que el Decreto 131 se publicó el miércoles nueve de febrero de dos mil veintidós, el plazo de treinta días para presentar la controversia constitucional transcurrió del jueves diez de febrero al jueves veinticuatro de marzo de dos mil veintidós.¹²

¹¹ "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."

¹² Se descuenta del cómputo los sábados y domingos y el veintiuno de marzo, conforme a los artículos 2 y 3 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 143 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y los



26. Consecuentemente, dado que la demanda se presentó el jueves diecisiete de marzo 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.

27. Por su parte, la impugnación del Decreto 1105, publicado en el Periódico Oficial de la entidad el treinta y uno de diciembre de dos mil veinte, y por medio del cual se autoriza el "*Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2021*", resulta extemporánea, en términos de los artículos 19, fracción VII, y 21, fracción II, de la ley reglamentaria de la materia, toda vez que el plazo legal para su impugnación transcurrió del cuatro de enero al dieciséis de febrero de dos mil veintiuno.¹³ Por ende, si la demanda se presentó el diecisiete de marzo de dos mil veintidós, es evidente que se presentó fuera del plazo de treinta días hábiles que prevé la referida ley reglamentaria.

28. Esta Sala resolvió en similares términos la controversia constitucional 128/2021, fallada en la sesión de ocho de junio de dos mil veintidós por unanimidad de cinco votos.¹⁴

IV. LEGITIMACIÓN ACTIVA

29. El carácter de parte actora lo tiene el Poder que promueve la controversia constitucional, quien deberá comparecer al juicio por conducto de los funcionarios legalmente facultados para representarla, de conformidad con los artículos 10, fracción I, y 11, primer párrafo, de la ley reglamentaria de la materia.¹⁵

incisos a), b) y f), del Acuerdo Primero del Acuerdo General Número 18/2013 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

¹³ Sin contar en el plazo los días 9, 10, 16, 17, 23, 24, 30 y 31 de enero y 1, 5, 6, 7, 13 y 14 de febrero, todos de 2021.

¹⁴ Véase *supra* el párrafo 22 del apartado de precisión de la litis.

¹⁵ "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



30. En este caso, quien promovió la demanda fue Rubén Jasso Díaz, Magistrado presidente del Tribunal Superior de Justicia y de la Junta de Administración, Vigilancia y Disciplina del Poder Judicial del Estado de Morelos, calidad que acreditó con una copia certificada de la sesión extraordinaria de cinco de mayo de dos mil veinte en la que fue designado para el cargo por el periodo que va del dieciocho de mayo de dos mil veinte al diecisiete de mayo de dos mil veintidós.

31. Dado que el ejercicio del Poder Judicial se deposita en el Pleno del Tribunal Superior, y que el Magistrado presidente tiene la atribución de representar a dicho órgano jurisdiccional, se concluye entonces que dicho funcionario está facultado para promover el presente medio de control en representación del Poder Judicial, de conformidad con el artículo 86 de la Constitución Política del Estado de Morelos y el artículo 35 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado.¹⁶

32. En consecuencia, queda satisfecho el presupuesto procesal de la legitimación activa, porque la presente controversia fue promovida por un Poder legitimado y mediante su debido representante.

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."

¹⁶ Constitución Política del Estado de Morelos.

"Artículo 86. El ejercicio del Poder Judicial del Estado se deposita en un Tribunal Superior de Justicia, el cual funcionará en Pleno y Salas Colegiadas; en un Tribunal Unitario de Justicia Penal para Adolescentes y en un Tribunal Laboral; así como los juzgados de primera instancia, juzgados menores y especializados, organizados de acuerdo con su competencia establecida en las leyes."

Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Morelos.

"Artículo 35. Son atribuciones del presidente del Tribunal Superior de Justicia:

"...

"II. Representar al Tribunal Superior de Justicia en los actos oficiales; ..."

Sirve de apoyo la tesis P./J. 38/2003, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PRESIDENTE DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL ESTADO DE MORELOS TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DEL PODER JUDICIAL DE LA ENTIDAD, DE CONFORMIDAD CON LA SEGUNDA HIPÓTESIS DEL PRIMER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 11 DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.". Consultable en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XVIII, agosto de 2003, página 1371, con número de registro digital: 183580.



V. LEGITIMACIÓN PASIVA

33. Los Poderes que pronunciaron el acto tienen el carácter de partes demandadas en la controversia, y deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios legalmente facultados para representarlas, conforme a los artículos 10, fracción II, y 11, primer párrafo, de la ley reglamentaria de la materia.¹⁷

34. En este caso, desde el acuerdo de admisión de la demanda se les reconoció el carácter de demandados a los Poderes Legislativo y Ejecutivo, así como al secretario de Gobierno, todos del Estado de Morelos, porque se les atribuye, respectivamente, la emisión, publicación y refrendo del Decreto 131 impugnado.

35. **V.1. Poder Ejecutivo.** Dulce Marlene Reynoso Santibáñez compareció a juicio en su carácter de consejera jurídica y representante legal del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, calidad que acreditó con la copia certificada de su nombramiento, publicada el cuatro de mayo de dos mil veintidós en el medio oficial local. Esta servidora pública cuenta con la facultad de representación legal conforme al artículo 36, fracción II, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado.¹⁸

36. **V.2. Poder Legislativo.** El Poder Legislativo compareció a juicio mediante el diputado Francisco Erik Sánchez Zavala, presidente de la Mesa Directiva de la Quincuagésima Quinta Legislatura del Congreso del Estado de Morelos, calidad que acreditó con la copia certificada de la sesión de veintinue-

¹⁷ "Artículo 10. Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales: "...

"II. Como demandado, la entidad, poder u órgano que hubiera emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto que sea objeto de la controversia."

"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."

¹⁸ "Artículo 36. A la Consejería Jurídica le corresponde ejercer las siguientes atribuciones:

"... II. Representar al Gobernador del Estado, cuando éste así lo acuerde, en las acciones y controversias a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."



ve de agosto de dos mil veintiuno en la que fue electo para el cargo por el periodo que comprende del primero de septiembre de dos mil veintiuno al treinta y uno de agosto de dos mil veintidós. Su facultad de representación legal consta en el artículo 36, fracción XVI, de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado.¹⁹

37. **V.3. secretario de Gobierno.** Samuel Sotelo Salgado compareció a juicio en su carácter de secretario de Gobierno del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, calidad que acreditó con la copia certificada de su nombramiento, publicada el cuatro de mayo de dos mil veintidós en el medio oficial local. Su legitimación pasiva en el juicio deviene del hecho de que refrendó el decreto impugnado.²⁰

38. En consecuencia, queda satisfecho el presupuesto procesal de la legitimación pasiva, pues dos Poderes y la Secretaría de Gobierno del Estado de Morelos acuden como partes demandadas a la presente controversia mediante sus debidos representantes.

VI. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESERIMIENTO

39. Lo referente a la procedencia de la controversia constitucional es de estudio preferente, por lo que es necesario examinar las causas de improcedencia planteadas por las autoridades demandadas.

40. **VI.1. Interés legítimo.** El Poder Legislativo del Estado de Morelos estima que el acto no le causa perjuicio al Poder Judicial, porque con la expedición del

¹⁹ "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."

²⁰ Tesis P./J. 109/2001, de rubro: "SECRETARIOS DE ESTADO. TIENEN LEGITIMACIÓN PASIVA EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL CUANDO HAYAN INTERVENIDO EN EL REFRENDO DEL DECRETO IMPUGNADO.". Consultable en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIV, septiembre de 2001, página 1104 y registro digital: 188738.



Decreto 131 no pretendió ejercer su presupuesto, sino que tan sólo actuó dentro de las facultades con las que cuenta, por lo que la controversia debe sobreseerse por falta de interés legítimo del actor, conforme al artículo 20, fracción II, en relación con el 19, fracción VIII, de la ley reglamentaria de la materia.²¹

41. Sin embargo, esta causa de improcedencia es infundada, porque determinar si la expedición del Decreto 131 genera o no una afectación al Poder Judicial de Morelos es una cuestión que sólo puede dilucidarse mediante un examen del fondo del asunto.²²

42. **VI.2. Promulgación y publicación.** El Poder Ejecutivo y el secretario de Gobierno del Estado de Morelos señalan que es improcedente esta controversia, porque el Poder Judicial no formuló conceptos de invalidez contra los actos de promulgación y publicación que a ellos competen.

43. Esta causal es infundada, porque ambas autoridades forman parte del proceso de creación del decreto impugnado, por lo que tanto su participación como la consiguiente constitucionalidad de su actuación es susceptible de analizarse en este medio de control conforme a lo previsto en el artículo 10, fracción II, de la ley reglamentaria de la materia.²³

44. **VI.3. Acto consentido.**²⁴ El Poder Ejecutivo señala que la controversia es improcedente porque la pensión por viudez (prevista en el Decreto 131 im-

²¹ "Artículo 20. El sobreseimiento procederá en los casos siguientes:

"...

"II. Cuando durante el juicio apareciere o sobreviniere alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo anterior."

"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."

²² Tesis P./J. 92/99, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE.". Consultable en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo X, septiembre de 1999, Página 710 y registro digital: 193266.

²³ Ver nota a pie número 11.

²⁴ *Cfr.*, con las pp. 17-18 del informe rendido por el Poder Ejecutivo del Estado de Morelos.



pugnado) fue consentida por el Poder Judicial desde el dos mil diecisiete, año en que comenzó a pagar la pensión por cesantía en edad avanzada que se concedió al hoy cónyuge finado (prevista en el Decreto 1649). En otras palabras, considera que la pensión por viudez es accesoria de la primigenia pensión por cesantía en edad avanzada, por lo que el Decreto 131 es un acto consentido por el Poder Judicial desde el dos mil diecisiete y esto conlleva la improcedencia del medio de control.

45. No obstante, lo procedente es desestimar este argumento, pues es criterio de este Alto Tribunal que la improcedencia contra actos o normas derivados de otros consentidos no se encuentra entre las causales previstas en el artículo 19 ni en ninguna otra disposición de la ley reglamentaria de la materia.²⁵

VII. ESTUDIO DE FONDO

46. El Poder Judicial del Estado de Morelos demanda la invalidez de la porción normativa del artículo 2 del Decreto 131, fundamentalmente porque el Poder Legislativo del Estado otorgó una pensión por viudez con cargo a su presupuesto y sin transferirle los recursos necesarios para cubrir con esa carga económica.

47. La porción efectivamente impugnada es del tenor siguiente:

"Decreto Número Ciento Treinta y Uno

"...

²⁵ Tesis P./J. 118/2005, de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. NO PUEDE VÁLIDAMENTE PLANTEARSE LA IMPROCEDENCIA DEL JUICIO POR ACTOS DERIVADOS DE CONSENTIDOS. La improcedencia de la controversia constitucional contra actos o normas derivados de otros consentidos no está prevista expresamente en la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como se advierte de la lectura del artículo 19 de ese cuerpo de leyes que se refiere a las causas de improcedencia que pueden actualizarse en dicho juicio constitucional y tal hipótesis tampoco se desprende de otra disposición de la ley de la materia.". Consultable en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXII, septiembre de 2005, página 892, con número de registro digital: 177330.



"Artículo 2. La cuota mensual decretada, deberá cubrirse a razón de la última de que hubiere gozado la pensionada, debiendo ser pagada a partir del día siguiente del fallecimiento del pensionado por el Poder Judicial del Estado de Morelos, dependencia que deberá realizar el pago en forma mensual, con cargo a la partida destinada para pensiones, según lo establecen los numerales 57, inciso B), fracciones II, III y IV, 64 y 65, fracción II, inciso c), y párrafo segundo, inciso c), de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos." [Énfasis añadido]

48. Esta Primera Sala considera **fundado** el concepto de invalidez, ya que el artículo 2 del Decreto 131 vulnera la autonomía en la gestión de los recursos, la independencia judicial y el principio de división de poderes,²⁶ porque el Congreso del Estado de Morelos determinó de manera unilateral el pago de una pensión con cargo al presupuesto del Poder Judicial.

49. Esta misma temática ha sido materia de múltiples controversias constitucionales resueltas por las Salas de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación; en estos asuntos, esta Primera Sala²⁷ ha procedido estableciendo los fundamentos constitucionales pertinentes (**A**) para luego analizar con ellos el decreto combatido (**B**), por lo que en este asunto se seguirá la misma metodología.

²⁶ Esta Primera Sala ha seguido las consideraciones de la controversia constitucional 35/2000, resuelta por el Tribunal Pleno en la sesión de veintidós de junio de dos mil cuatro, en específico en el considerando octavo, pp. 28-46. Todas las tesis jurisprudenciales que se citan a continuación derivaron de ese mismo asunto, salvo expresión en contrario.

²⁷ Esta Primera Sala ha sostenido estas consideraciones desde las controversias constitucionales 241/2016, 225/2016, 240/2016, 175/2017, 244/2016, 299/2017, 304/2017, 315/2017, y las ha reiterado en la controversia constitucional 200/2020, fallada el ocho de septiembre de dos mil veintiuno por unanimidad de cuatro votos; 24/2021, fallada el veintidós de septiembre de dos mil veintiuno por unanimidad de cuatro votos; 62/2021, fallada el trece de octubre de dos mil veintiuno por unanimidad de cinco votos; 6/2021, fallada el veintisiete de octubre de dos mil veintiuno por unanimidad de cinco votos; 65/2021, fallada el veintiséis de enero de dos mil veintidós por unanimidad de cinco votos, la Ministra y el Ministro González Alcántara Carrancá y Piña Hernández apartándose de algunos párrafos; 60/2021, fallada el dos de marzo de dos mil veintidós por unanimidad de cinco votos; 110/2021, fallada el dieciséis de marzo de dos mil veintidós por unanimidad de cinco votos; 130/2021, fallada en la sesión de veintitrés de marzo de dos mil veintidós por unanimidad de cinco votos.



50. **A. Parámetro de regularidad constitucional.** En el caso de las entidades federativas, el principio de división de poderes está previsto en el artículo 116, primer párrafo, de la Constitución Federal,²⁸ donde se establece que el poder público se dividirá para su ejercicio en los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, sin que puedan reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación ni depositarse el Legislativo en un solo individuo.

51. El Tribunal Pleno ha señalado que el principio constitucional de división de poderes exige un equilibrio entre los distintos Poderes de las entidades federativas, por lo que existe un sistema de pesos y contrapesos que tiende a evitar la consolidación de un poder u órgano absoluto que pueda producir una distorsión en el sistema de competencias y que genere una afectación en los principios democráticos o en los derechos fundamentales.²⁹

52. Por su parte, el mismo artículo 116 constitucional, en su fracción III,³⁰ dispone que los Poderes Judiciales de las entidades federativas gozarán de

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 Tesis P./J. 52/2005, de rubro: "DIVISIÓN DE PODERES. EL EQUILIBRIO INTERINSTITUCIONAL QUE EXIGE DICHO PRINCIPIO NO AFECTA LA RIGIDEZ DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.". Consultable en la Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXII, julio de 2005, página 954 y registro digital: 177980. Esta tesis jurisprudencial derivó de la controversia constitucional 78/2003.

³⁰ "Artículo 116. ...

"...

"III. El Poder Judicial de los Estados se ejercerá por los tribunales que establezcan las Constituciones respectivas.

"La independencia de los Magistrados y Jueces en el ejercicio de sus funciones deberá estar garantizada por las Constituciones y las Leyes Orgánicas de los Estados, las cuales establecerán las condiciones para el ingreso, formación y permanencia de quienes sirvan a los Poderes Judiciales de los Estados.

"Los Magistrados integrantes de los Poderes Judiciales Locales, deberán reunir los requisitos señalados por las fracciones I a V del artículo 95 de esta Constitución. No podrán ser Magistrados las personas que hayan ocupado el cargo de secretario o su equivalente, procurador de justicia o diputado local, en sus respectivos Estados, durante el año previo al día de la designación.

"Los nombramientos de los Magistrados y Jueces integrantes de los Poderes Judiciales Locales serán hechos preferentemente entre aquellas personas que hayan prestado sus servicios con eficiencia y probidad en la administración de justicia o que lo merezcan por su honorabilidad, competencia y antecedentes en otras ramas de la profesión jurídica.



autonomía e independencia en su conformación y en el ejercicio de sus funciones.

53. Así, por regla general, el precepto constitucional referido vincula a los destinatarios de la norma al respeto del principio de división de poderes (párrafo primero) y, en lo particular, garantiza que los Poderes Judiciales de las entidades federativas cuenten con autonomía e independencia (fracción III).

54. Dada la conformación integral de este precepto constitucional, esto es, de su párrafo primero y su fracción III, se hace claro que la violación de los principios de autonomía e independencia judiciales conllevan necesariamente la violación del principio de división de poderes.³¹

55. No obstante, la violación a esos principios no puede analizarse con un parámetro bivalente, gracias al cual pueda decirse que la violación simplemente se acreditó o no; se trata, en todo caso, de una cuestión gradual, pues tanto la independencia como la autonomía son valores que admiten grados de complejidad y, por ende, de afectación.

56. Así, el operador jurídico debe considerar que el principio de división de poderes (y, por consiguiente, los principios judiciales de autonomía e independencia) contiene de manera implícita tres mandatos prohibitivos que se dirigen a los poderes públicos locales para que no se extralimiten en el ejercicio de sus funciones; estos mandatos son los de no intromisión, no dependencia y no subordinación.³²

"Los Magistrados duraran en el ejercicio de su encargo [(sic) DOF 17-03-1987] el tiempo que señalen las Constituciones Locales, podrán ser reelectos, y si lo fueren, sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos que determinen las Constituciones y las Leyes de Responsabilidades de los Servidores Públicos de los Estados.

"Los Magistrados y los Jueces percibirán una remuneración adecuada e irrenunciable, la cual no podrá ser disminuida durante su encargo."

³¹ Tesis P./J. 79/2004, de rubro: "PODERES JUDICIALES LOCALES. LA VULNERACIÓN A SU AUTONOMÍA O A SU INDEPENDENCIA IMPLICA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES.". Consultable en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XX, septiembre de 2004, página 1188 y registro digital: 180536.

³² 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 ENTIDA-



57. La intromisión se ha entendido como el grado más leve de violación al principio de división de poderes, e implica que uno de los Poderes se inmiscuya o interfiera en una cuestión propia de otro, pero sin afectar de manera determinante la toma de decisiones. La dependencia, por su parte, conforma el siguiente nivel de violación, e implica que un Poder impida a otro, de manera antijurídica, que tome decisiones o actúe de manera autónoma. Finalmente, la subordinación es el nivel de violación más grave al principio de división de poderes, e implica que un Poder no pueda tomar sus decisiones de manera autónoma, ya que está sometido a la voluntad de otro Poder del Estado.

58. Estos tres conceptos (intromisión, dependencia y subordinación) son grados de un mismo elemento, siendo incluyentes hacia el grado inferior y excluyentes hacia el grado superior. Esto es, toda subordinación (grado superior) implica dependencia (grado intermedio) y la dependencia a su vez implica intromisión (grado inferior). Sin embargo, la intromisión excluye a la dependencia y la dependencia excluye a la subordinación, dado que el grado superior es más rico en características que el inferior.

59. Ahora bien, la autonomía en la gestión presupuestal, prevista en el artículo 17 de la Constitución Federal,³³ constituye una condición necesaria para que los Poderes Judiciales Locales ejerzan sus funciones con plena independencia, pues sin ella se dificultaría la consecución de la inmutabilidad salarial, el adecuado funcionamiento de la carrera judicial y la inamovilidad de los juzgadores.³⁴

60. De esta manera, la autonomía en la gestión presupuestal es un principio fundamental de la independencia de los Poderes Judiciales Locales, por lo que

DES FEDERATIVAS". Consultable en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XX, septiembre de 2004, página 1122 y registro digital: 180648.

³³ "Artículo 17. ..."

"Las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales ..."

³⁴ Tesis P./J. 101/2000, de rubro: "PODERES JUDICIALES DE LOS ESTADOS. MARCO JURÍDICO DE GARANTÍAS ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 116, FRACCIÓN III, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.". Consultable en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XII, octubre de 2000, página 32 y registro digital: 190976. Estas tesis jurisprudenciales derivaron de los amparos en revisión 2195/99, 2185/99, 2130/99, 2083/99 y 2021/99.



no puede quedar sujeta a las limitaciones de otros poderes públicos sin que ello derive necesariamente en una violación al principio de división de poderes.³⁵

61. **B. Análisis del caso.** En este caso, el Congreso del Estado de Morelos otorgó mediante el Decreto 131 una pensión por viudez en beneficio de Eloísa Escobar Cruz, por concepto de los servicios que su cónyuge finado prestó en el Poder Judicial del Estado de Morelos, precisando en el artículo 2 que el pago se haría por el Poder Judicial "*con cargo a la partida destinada para pensiones*".

62. De esa manera, la Legislatura Local subordinó en los hechos al Poder Judicial, porque determina *motu proprio* el destino de una parte del presupuesto de la rama judicial sin permitir un curso de acción distinto al prescrito, disponiendo así de recursos ajenos para el pago de una pensión de un trabajador que laboró en otro Poder del Estado.

63. Con ello, el Congreso lesionó el principio de autonomía en la gestión de los recursos y la independencia del Poder Judicial, vulnerando por consiguiente el principio fundamental de división de poderes, ya que, conforme al artículo 116 constitucional, sólo el Poder Judicial del Estado de Morelos debe administrar, manejar y aplicar su propio presupuesto.³⁶

³⁵ Tesis P./J. 83/2004, de rubro: "PODERES JUDICIALES. LA LIMITACIÓN DE SU AUTONOMÍA EN LA GESTIÓN PRESUPUESTAL IMPLICA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES.". Consultable en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XX, septiembre de 2004, página 1187 y registro digital: 180537.

³⁶ 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. El principio de división de poderes, con especial referencia a los Poderes Judiciales de las entidades federativas, se viola cuando se incurre en las siguientes conductas: a) que en cumplimiento de una norma jurídica o voluntariamente se actualice una actuación antijurídica imputable a alguno de los Poderes Legislativo o Ejecutivo; b) que dicha conducta implique la intromisión de uno de esos Poderes en la esfera de competencia del Poder Judicial, o bien, que uno de aquéllos realice actos que coloquen a éste en un estado de dependencia o de subordinación con respecto a él; y c) que la intromisión, dependencia o subordinación de otro Poder verse sobre el nombramiento, promoción o indebida remoción de los miembros del Poder Judicial; la inmutabilidad salarial; la carrera judicial o la autonomía en la gestión presupuestal.". Consultable en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XX, septiembre de 2004, página 1187 y registro digital: 180538.



64. El Tribunal Pleno ha sostenido³⁷ que, conforme al artículo 116, fracción VI, de la Constitución Federal,³⁸ las Legislaturas Locales deben emitir las leyes que rijan las relaciones de trabajo entre el Estado y sus trabajadores. Por ello, si las normas locales prevén los temas de seguridad social cumplen con el artículo 127, fracción IV, constitucional.³⁹ No obstante, ello no implica que los órganos legislativos puedan otorgar directamente las pensiones, ya que no pueden dirigir los recursos ni determinar las pensiones de otros Poderes del Estado.

65. 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 Primera 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.

66. No pasa por alto que las autoridades en sus informes señalaron que el Presupuesto de Egresos Local para el dos mil veintiuno prevé a favor del Poder Judicial una partida con los recursos necesarios para el pago de las pensiones,

³⁷ Esta Suprema Corte analizó el sistema de pensiones del Estado de Morelos en las controversias constitucionales 55/2005, resuelta el veinticuatro de enero de dos mil ocho, 89/2008, 90/2008, 91/2008 y 92/2008, resueltas el ocho de noviembre de dos mil diez; sostuvo que el hecho de que el Congreso de Morelos determine en exclusiva la procedencia y montos de las pensiones de los trabajadores de un Ayuntamiento transgrede el principio de libertad hacendaria municipal al permitir una intromisión indebida en el manejo del destino de los recursos municipales. Véase la controversia constitucional 89/2008, página 42.

³⁸ "Artículo 116.

"...

"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."

³⁹ "Artículo 127. ...

"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."



pues el hecho mismo de que el Congreso otorgue la pensión es, *per se*, el acto que causa la afectación con independencia de si la partida prevista en el presupuesto es idónea y suficiente.

67. Por su parte, el Poder Legislativo de Morelos afirma que mediante los oficios SH/0734/2021 y SH/1173/2021, de once de junio y veinte de septiembre de dos mil veintiuno, se autorizaron dos ampliaciones presupuestales a favor del Poder Judicial; sin embargo, esta Sala considera que esos oficios no son materia del presente asunto, aunado a que con los referidos recursos la autoridad sigue sin acreditar las condiciones legales y materiales para que el actor haga frente al pago de la pensión.

68. En todo caso, las partes en este juicio deben tener presente, como hecho notorio,⁴⁰ que la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de veinticuatro de noviembre de dos mil veintiuno, resolvió por unanimidad de cinco votos la controversia constitucional 15/2021, donde declaró la invalidez del oficio GOG/087/2020 y de los artículos décimo sexto (en la parte que asigna el presupuesto total al Poder Judicial del Estado de Morelos), décimo octavo, párrafos primero y segundo, y del anexo 2 del Decreto 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*".

69. Por las razones expuestas, se declara la invalidez de la porción normativa del artículo 2 del Decreto 131, por medio del cual el Congreso del Estado de Morelos otorgó una pensión por viudez en beneficio de Eloísa Escobar Cruz con cargo al presupuesto del Poder Judicial.

70. Similares consideraciones sostuvimos al resolver, entre otras, las controversias constitucionales 241/2016, 225/2016, 240/2016, 175/2017, 244/2016,

⁴⁰ Tesis P./J. 74/2006, de rubro: "HECHOS NOTORIOS. CONCEPTOS GENERAL Y JURÍDICO.". Consultable en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIII, junio de 2006, página 963 y registro digital: 174899.



164/2017, 299/2017, 304/2017, 315/2017, 168/2020,⁴¹ 102/2019⁴² y, de manera reciente, 200/2020,⁴³ 11/2021, 24/2021,⁴⁴ 62/2021,⁴⁵ 6/2021,⁴⁶ 65/2021,⁴⁷ 60/2021,⁴⁸ 110/2021,⁴⁹ 130/2021,⁵⁰ 143/2021⁵¹ y 31/2022.⁵²

VIII. EFECTOS

71. Con fundamento en lo dispuesto en los artículos 41, fracciones IV, V y VI, y 42 de la ley reglamentaria de la materia,⁵³ esta Primera Sala determina lo siguiente:

72. **Declaratoria de invalidez:** Se declara la invalidez parcial del Decreto 131, únicamente en la porción normativa del artículo 2 que se tacha en la siguiente transcripción:

⁴¹ Resueltas por unanimidad de votos en las sesiones de dieciséis y treinta de agosto, seis de septiembre y veintidós de noviembre de dos mil diecisiete; dos y nueve de mayo y veinte de junio de dos mil dieciocho; y doce de mayo de dos mil veintiuno.

⁴² Resuelta en la sesión de catorce de abril de dos mil veintiuno, por unanimidad de cinco votos de las señoras Ministras Piña Hernández y Ríos Farjat, así como de los señores Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Juan Luis González Alcántara Carrancá y Jorge Mario Pardo Rebolledo.

⁴³ Resuelta en sesión de ocho de septiembre de dos mil veintiuno, por unanimidad de cuatro votos de las señoras Ministras Piña Hernández y Ríos Farjat y de los Ministros González Alcántara Carrancá y Gutiérrez Ortiz Mena.

⁴⁴ Resueltas en sesión de veintidós de septiembre de dos mil veintiuno, por unanimidad de cuatro votos.

⁴⁵ Resuelta en sesión de trece de octubre de dos mil veintiuno por unanimidad de cinco votos.

⁴⁶ Resuelta en sesión de veintisiete de octubre de dos mil veintiuno por unanimidad de cinco votos.

⁴⁷ 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 con salvedad en las consideraciones.

⁴⁸ Resuelta en sesión de dos de marzo de dos mil veintidós por unanimidad de cinco votos.

⁴⁹ Resuelta en sesión de dieciséis de marzo de dos mil veintidós por unanimidad de cinco votos.

⁵⁰ Resuelta en sesión de veintitrés de marzo de dos mil veintidós por unanimidad de cinco votos.

⁵¹ Resuelta en sesión de ocho de junio de dos mil veintidós por unanimidad de cinco votos.

⁵² Resuelta en sesión de trece de julio de dos mil veintidós por unanimidad de cinco votos.

⁵³ 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 resolutivos que decreten el sobreseimiento, o declaren la validez o invalidez de las normas generales o actos impugnados, y en su caso la absolución o condena respectivas, fijando el término para el cumplimiento de las actuaciones que se señalen;



"Artículo 2. La cuota mensual decretada, deberá cubrirse a razón de la última de que hubiere gozado la pensionada, debiendo ser pagada a partir del día siguiente del fallecimiento del pensionado por el Poder Judicial del Estado de Morelos, dependencia que deberá realizar el pago en forma mensual, con cargo a la partida destinada para pensiones, según lo establecen los numerales 57, inciso B), fracciones II, III y IV, 64 y 65, fracción II, inciso c), y párrafo segundo, inciso c), de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos."

73. El resto del Decreto 131 es válido porque constituye una pensión por viudez a favor de una persona que satisfizo los requisitos legales para obtener tal derecho; por tanto, la violación constitucional no conlleva la invalidez total del decreto, sino sólo de la porción normativa que dispone del presupuesto del Poder Judicial.

74. Por otra parte, se vincula al Congreso del Estado de Morelos a lo siguiente:

a. Debe modificar el artículo 2 del Decreto 131 en la porción normativa inválida, y;

b. Debe hacerse cargo del pago de la pensión con cargo al presupuesto general del Estado u otorgar los recursos necesarios si considera que otro poder o entidad debe realizarlo.

75. **Exhorto:** Esta Primera Sala exhorta al Congreso del Estado de Morelos a que se abstenga de seguir otorgando decretos de pensiones con cargo al presupuesto del Poder Judicial; asimismo, a que atienda lo que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha resuelto en lo que es ya un gran número de precedentes sobre este tema.

"VI. En su caso, el término en el que la parte condenada deba realizar una actuación."

"Artículo 42. Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los Estados o de los Municipios impugnadas por la Federación, de los Municipios impugnadas por los Estados, o en los casos a que se refieren los incisos c), h) y k) de la fracción I del artículo 105 constitucional, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos.

"En aquellas controversias respecto de normas generales en que no se alcance la votación mencionada en el párrafo anterior, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia declarará desestimadas dichas controversias. En estos casos no será aplicable lo dispuesto en el artículo siguiente.

"En todos los demás casos las resoluciones tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia."



76. Fecha a partir de la cual surtirá sus efectos la declaratoria general de invalidez: Esta declaratoria de invalidez surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos al Congreso del Estado de Morelos.

IX. DECISIÓN

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

PRIMERO.—Es procedente y fundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se sobresee en la presente controversia constitucional en relación con el Decreto 1105, publicado el treinta y uno de diciembre de dos mil veinte en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" del Gobierno del Estado Libre y Soberano de Morelos.

TERCERO.—Se declara la invalidez parcial del artículo 2 del Decreto 131, publicado el nueve de febrero de dos mil veintidós en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" del Gobierno del Estado Libre y Soberano de Morelos, para los efectos precisados en el apartado VIII de esta resolución.

CUARTO.—Publíquese esta sentencia en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

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

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por **unanimidad de cinco votos** de la señora Ministra Norma Lucía Piña Hernández y los señores Ministros: Juan Luis González Alcántara Carrancá (ponente), Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Ministra presidenta Ana Margarita Ríos Farjat, quien está con el sentido pero se aparta de los párrafos 18 a 23 y 27, y 28 y se reservó su derecho a formular voto aclaratorio.

Esta sentencia se publicó el viernes 17 de febrero de 2023 a las 10:19 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PERSONA TITULAR DE LA SINDICATURA DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE NEJAPA DE MADERO, DISTRITO DE YAUTEPEC, ESTADO DE OAXACA, TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVER LA DEMANDA RELATIVA (ARTÍCULO 71, FRACCIÓN I, DE LA LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE OAXACA).

II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ES INFUNDADA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PLANTEADA POR EL CONGRESO LOCAL RELATIVA A LA EXTEMPORANEIDAD DE LA DEMANDA, AL HABERSE IMPUGNADO EL ACTO RECLAMADO DENTRO DEL PLAZO PREVISTO PARA TAL EFECTO (DECRETO 2808 EMITIDO POR EL CONGRESO DEL ESTADO DE OAXACA, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE LA ENTIDAD EL DIECISÉIS DE OCTUBRE DE DOS MIL VEINTIUNO, A TRAVÉS DEL CUAL DECLARA LA CATEGORÍA ADMINISTRATIVA DE AGENCIA DE POLICÍA EN FAVOR DE LA COMUNIDAD DE SAN MARTÍN DE PORRES, PERTENECIENTE AL MUNICIPIO DE NEJAPA DE MADERO).

III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSA DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE.

IV. LEYES ESTATALES Y REGLAMENTOS EN MATERIA MUNICIPAL. ESQUEMA DE ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES QUE DERIVAN DE LA REFORMA AL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN II, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

V. LEYES ESTATALES EN MATERIA MUNICIPAL. OBJETIVO Y ALCANCES DE LAS BASES GENERALES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL.

VI. MUNICIPIOS. CONTENIDO Y ALCANCES DE SU FACULTAD REGLAMENTARIA.

VII. MUNICIPIOS. EL ARTÍCULO 115, FRACCIONES I Y II, DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL RECONOCE LA EXISTENCIA DE UN ORDEN JURÍDICO PROPIO.



VIII. MUNICIPIOS. EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN II, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL, QUE ESTABLECE LA FACULTAD DE LOS AYUNTAMIENTOS DE APROBAR LA NORMATIVA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL CONLLEVA IMPLÍCITAMENTE LA ATRIBUCIÓN OPERATIVA CONSISTENTE EN NOMBRAR Y REMOVER A LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS Y AUXILIARES MUNICIPALES.

IX. MUNICIPIOS EN EL ESTADO DE OAXACA. LAS AGENCIAS MUNICIPALES Y DE POLICÍA SON CATEGORÍAS ADMINISTRATIVAS DENTRO DEL GOBIERNO MUNICIPAL, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 17 DE LA LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DE ESA ENTIDAD.

X. MUNICIPIOS EN EL ESTADO DE OAXACA. LA ASIGNACIÓN Y CAMBIO DE DENOMINACIÓN DE UN CENTRO DE POBLACIÓN, ASÍ COMO LA MODIFICACIÓN O RECTIFICACIÓN DE SU NOMBRE Y EL CAMBIO DE CATEGORÍA ADMINISTRATIVA REQUIEREN LA INTERVENCIÓN DEL CONGRESO LOCAL Y DEL AYUNTAMIENTO DE QUE SE TRATE, YA SEA APROBANDO O HACIENDO LA DECLARACIÓN RESPECTIVA SEGÚN SEA EL CASO, EN TÉRMINOS DE LOS ARTÍCULOS 18, 19, 20 Y 20 BIS DE LA LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DE ESA ENTIDAD.

XI. CATEGORÍAS ADMINISTRATIVAS MUNICIPALES EN EL ESTADO DE OAXACA. LOS CENTROS DE POBLACIÓN QUE ESTIMEN HABER LLENADO LOS REQUISITOS PARA CADA CATEGORÍA ADMINISTRATIVA PODRÁN OSTENTAR LA QUE LES CORRESPONDA POR DECLARATORIA DEL CONGRESO LOCAL, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 18 DE LA LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DE ESA ENTIDAD.

XII. CATEGORÍAS ADMINISTRATIVAS MUNICIPALES EN EL ESTADO DE OAXACA. LA PORCIÓN NORMATIVA DEL ARTÍCULO 18 DE LA LEY ORGÁNICA MUNICIPAL QUE ESTABLECE QUE LOS CENTROS DE POBLACIÓN PUEDEN OSTENTAR LAS CATEGORÍAS ADMINISTRATIVAS DE AGENCIAS MUNICIPAL O DE POLICÍA QUE LES CORRESPONDA MEDIANTE DECLARATORIA DEL CONGRESO LOCAL, DEBE INTERPRETARSE EN EL SENTIDO DE QUE EL AYUNTAMIENTO DEBE PRONUNCIARSE DE MANERA PREVIA SOBRE LA SOLICITUD DE RECONOCIMIENTO PRETENDIDA EN TANTO QUE



ÉSTE ES EL PRINCIPAL IMPLICADO EN LA CREACIÓN DE TALES AGENCIAS Y EN EL NOMBRAMIENTO DE LAS PERSONAS TITULARES DE ELLAS.

XIII. CATEGORÍAS ADMINISTRATIVAS MUNICIPALES EN EL ESTADO DE OAXACA. LA ATRIBUCIÓN DE LOS AYUNTAMIENTOS PARA PRONUNCIARSE DE MANERA PREVIA A LA DECLARATORIA DEL CONGRESO LOCAL SOBRE LA SOLICITUD PRESENTADA POR UN CENTRO DE POBLACIÓN PARA SU RECONOCIMIENTO COMO AGENCIA MUNICIPAL O DE POLICÍA ES CONGRUENTE CON EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN II, DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL, QUE IMPLÍCITAMENTE LOS FACULTA PARA DECIDIR SOBRE LA CREACIÓN Y ASIGNACIÓN DE AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS Y REAFIRMA EL SISTEMA DE COPARTICIPACIÓN PREVISTO EN LA LEGISLACIÓN LOCAL PARA LA ASIGNACIÓN DE DENOMINACIONES, MODIFICACIÓN DE NOMBRES Y CAMBIO DE CATEGORÍAS ADMINISTRATIVAS.

XIV. CATEGORÍA ADMINISTRATIVA DE AGENCIA DE POLICÍA DENTRO DE UN MUNICIPIO. EL DECRETO POR EL CUAL EL CONGRESO LOCAL DECLARÓ LA CATEGORÍA ADMINISTRATIVA DE AGENCIA DE POLICÍA, SIN QUE PREVIAMENTE EL AYUNTAMIENTO TUVIERA OPORTUNIDAD DE PRONUNCIARSE SOBRE LA SOLICITUD DE RECONOCIMIENTO PRETENDIDA, TRANSGREDE LA FACULTAD DE ÉSTE PARA ORGANIZAR SU ADMINISTRACIÓN, SU FUNCIONAMIENTO Y PRESTAR LOS SERVICIOS PÚBLICOS QUE LE COMPETEN DENTRO DE SU JURISDICCIÓN PREVISTA EN EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN II, DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL (INVALIDEZ DEL DECRETO 2808 EMITIDO POR EL CONGRESO DEL ESTADO DE OAXACA, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE LA ENTIDAD EL DIECISÉIS DE OCTUBRE DE DOS MIL VEINTIUNO, A TRAVÉS DEL CUAL DECLARA LA CATEGORÍA ADMINISTRATIVA DE AGENCIA DE POLICÍA EN FAVOR DE LA COMUNIDAD DE SAN MARTÍN DE PORRES, PERTENECIENTE AL MUNICIPIO DE NEJAPA DE MADERO).

XV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SOBRESEIMIENTO POR FALTA DE INTERÉS LEGÍTIMO DEL MUNICIPIO ACTOR, AL IMPUGNAR UN ACTO POR ESTIMARLO VIOLATORIO DE LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS QUE HABITAN EN EL TERRITORIO DE ÉSTE CUANDO



NO GUARDA RELACIÓN CON SU ESFERA CONSTITUCIONAL DE ATRIBUCIONES (DECRETO 2808 EMITIDO POR EL CONGRESO DEL ESTADO DE OAXACA, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE LA ENTIDAD EL DIECISÉIS DE OCTUBRE DE DOS MIL VEINTIUNO, A TRAVÉS DEL CUAL DECLARA LA CATEGORÍA ADMINISTRATIVA DE AGENCIA DE POLICÍA A FAVOR DE LA COMUNIDAD DE SAN MARTÍN DE PORRES, PERTENECIENTE AL MUNICIPIO DE NEJAPA DE MADERO).

XVI. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS AL CONGRESO LOCAL (INVALIDEZ DEL DECRETO 2808 EMITIDO POR EL CONGRESO DEL ESTADO DE OAXACA, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE LA ENTIDAD EL DIECISÉIS DE OCTUBRE DE DOS MIL VEINTIUNO, A TRAVÉS DEL CUAL DECLARA LA CATEGORÍA ADMINISTRATIVA DE AGENCIA DE POLICÍA A FAVOR DE LA COMUNIDAD DE SAN MARTÍN DE PORRES, PERTENECIENTE AL MUNICIPIO DE NEJAPA DE MADERO).

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 192/2021. MUNICIPIO DE NEJAPA DE MADERO, DISTRITO DE YAUTEPEC, ESTADO DE OAXACA. 9 DE NOVIEMBRE DE 2022. CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ, QUIEN ESTÁ CON EL SENTIDO, PERO CON SALVEDAD EN LAS CONSIDERACIONES, JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA Y ANA MARGARITA RÍOS FARJAT, QUIEN ESTÁ CON EL SENTIDO, PERO SE APARTA DE ALGUNOS PÁRRAFOS. PONENTE: JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ. SECRETARIO: OMAR CRUZ CAMACHO.

ÍNDICE TEMÁTICO

	Apartado	Decisión	Págs.
I.	COMPETENCIA	La Primera Sala es competente para conocer del presente asunto.	11



II.	PRECISIÓN DE LAS NORMAS, ACTOS U OMISSIONES IMPUGNADAS	El Decreto Número 2808 del Congreso del Estado de Oaxaca, aprobado el veintinueve de septiembre de dos mil veintiuno y publicado en el Periódico Oficial Local el dieciséis de octubre siguiente.	11-13
III.	EXISTENCIA DE LOS ACTOS IMPUGNADOS	Se encuentra plenamente acreditada con las documentales exhibidas por el Poder Legislativo demandado.	13-14
IV.	OPORTUNIDAD	La demanda se presentó oportuna-mente.	14-15
V.	LEGITIMACIÓN ACTIVA	La demanda fue presentada por parte legitimada.	15-16
VI.	LEGITIMACIÓN PASIVA	Los dos órganos que comparecieron al juicio tienen legitimación pasiva.	16-17
VII.	CAUSAS DE IMPROCE-DENCIA Y SOBRESEIMIENTO	Las tres causas de improcedencia argumentadas por la parte deman-dada son infundadas.	17-19
VIII.	ESTUDIO DE FONDO Precisión metodológica	Se establece la forma en que se dará respuesta a los conceptos de inva-lidez.	19
	a) Parámetro de regulari-dad constitucional	El estudio parte de lo dispuesto en la fracción II, primer párrafo del artículo 115 constitucional, que establece, entre otras cuestiones, la facultad de los Ayuntamientos para organizar la administración pública municipal dentro de sus jurisdicciones. También se destaca que la Suprema Corte ha interpretado que esa facul-tad conlleva implícitamente la de nombrar y remover a las autoridades administrativas y auxiliares del Muni-cipio.	20-24
	b) Agencias de policía como autoridades auxilia-res del Ayuntamiento	La Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca prevé para la asignación y/o cambios de denominaciones administrativas y rectificación de nombres de los centros de población	24-31



	<p>dentro del gobierno municipal, en términos generales, un mecanismo de colaboración entre el Congreso Estatal y los Ayuntamientos.</p> <p>Aunque en el caso específico del reconocimiento de las categorías administrativas de agencia municipal o agencia de policía, la ley orgánica municipal refiera que los centros de población podrán ostentar la que les corresponda por declaratoria del Congreso, dicha disposición para estar en concordancia con la Constitución y con dicha ley orgánica debe interpretarse en el sentido de no prescindir de la intervención del Ayuntamiento y permitirle pronunciarse sobre la solicitud de reconocimiento pretendida.</p>	
<p>c) Caso concreto de San Martín de Porres</p>	<p>De autos se advierte que el Congreso demandado no cumplió con esa obligación que tenía de permitir la posibilidad de que el Ayuntamiento hiciera una declaración o se pronunciara en el sentido de aprobar o no la solicitud de los habitantes de San Martín de Porres, previo a emitir el decreto impugnado en el que se declaró la categoría administrativa de agencia de policía a dicha comunidad.</p>	<p>31-40</p>
<p>d) Derecho a la consulta indígena y principio de pluriculturalidad</p>	<p>Se considera improcedente el estudio de estos planteamientos, ya que los Municipios no pueden, en abstracto, plantear violaciones a derechos humanos de los pueblos y comunidades indígenas que habiten en su territorio, si no guardan relación con la esfera de atribuciones que la Constitución les confiere.</p> <p>Lo cual sucede en este caso, ya que la supuesta omisión de llevar a cabo una consulta indígena no se vincula con las facultades municipales.</p>	<p>40-42</p>



		Aunado a que se trata de un tema competencial relacionado con la administración pública municipal, respecto del que no se ha considerado que deba hacerse la consulta indígena.	
	e) Fundamentación y motivación	Resulta innecesario ocuparse del resto de argumentaciones, dado que a ningún fin práctico conduce, porque no variaría la decisión alcanzada en esta resolución.	42-43
IX.	EFFECTOS	Se declara la invalidez del decreto impugnado, y se indica que surtirá efectos a partir de la notificación de la sentencia al Congreso del Estado de Oaxaca.	43-44
X	DECISIÓN	Es procedente y fundada la controversia constitucional; se declara la invalidez del decreto impugnado; los efectos de la declaratoria serán a partir de la notificación al Congreso Local; publíquese esta sentencia.	44

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

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la controversia constitucional 192/2021, promovida por el Municipio de Nejapa de Madero, Distrito de Yautepec, Estado de Oaxaca (en adelante, Nejapa de Madero), contra actos del Congreso Local y otras autoridades.

ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

1. **Presentación de la demanda.** José Félix Ramírez Sánchez, ostentándose como síndico del Municipio de Nejapa de Madero, promovió controversia



constitucional, mediante oficio recibido en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el diecinueve de noviembre de dos mil veintiuno, en la que impugnó de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la entidad federativa lo siguiente:

– La aprobación, refrendo y publicación del Decreto Número 2808, emitido por el Poder Legislativo del Estado de Oaxaca, mediante el cual se declara como categoría administrativa de agencia de policía a favor de la localidad de San Martín de Porres, perteneciente al Municipio de Nejapa de Madero, Yautepec, del Estado.¹

¹ "Acto cuya invalidez se demanda a la Legislatura del Congreso del Estado Libre y Soberano de Oaxaca:

"1. El dictamen correspondiente a los expedientes CPGA/372, 387/2020 y CPGA/832/2021 de la Comisión Permanente de Gobernación y Asuntos Agrarios de la LXIV Legislatura del Honorable Congreso del Estado, por medio del cual se determina lo siguiente: 'ÚNICO.—Esta Comisión Permanente de Gobernación y Asuntos Agrarios de la Sexagésima Cuarta Legislatura Constitucional del honorable Congreso del Estado de Oaxaca, se declara competente para conocer y resolver sobre el presente asunto de acuerdo a lo que se establece en los artículos 59 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, 63, 64, 65, fracción XV, 66, 72, 75, 76 y 77 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Oaxaca; 26, 27, 30, 31, 32, 33, 34, 36, 37, 40, 42, fracción XV, del Reglamento Interior del Congreso del Estado Libre y Soberano de Oaxaca y 115, 18, 20 Bis de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca, declara la categoría administrativa de agencia de policía a favor de la comunidad de la 'Colonia San Martín de Porres', perteneciente al Municipio de Nejapa de Madero, Yautepec, Oaxaca.'

"2. El decreto marcado con el Número 2808, aprobado el 29 de septiembre de 2021 en sesión de la LXIV Legislatura de la Cámara de Diputados del Estado de Oaxaca, mediante el cual se declara la categoría administrativa de agencia de policía a favor de la localidad de San Martín de Porres, perteneciente al Municipio de Nejapa de Madero, Yautepec, Oaxaca, como se desprende del artículo primero de dicho decreto y como consecuencia se reforma el decreto No 1658 Bis de la Sexagésima Tercera Legislatura del Estado de Oaxaca, aprobado el 25 de septiembre de 2018, en la parte donde se encuentra el nombre del Municipio de Nejapa de Madero, Yautepec, Oaxaca, según el artículo segundo de dicho decreto y que se publicó en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado con fecha 16 de octubre de 2021.

"3. La omisión de realizar una consulta previa, libre, informada y de buena fe a nuestra comunidad indígena y Municipio de Nejapa de Madero, Yautepec, Oaxaca, para declarar como categoría administrativa de agencia de policía a la localidad de San Martín de Porres, violentando así nuestra autonomía constitucional consagrada en los artículos 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 113 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca.

"4. La falta de fundamentación y motivación de las etapas del procedimiento donde se declara la categoría administrativa de agencia de policía a favor de la comunidad de San Martín de Porres, perteneciente al Municipio de Nejapa de Madero, Yautepec, Oaxaca."

Acto de cuya invalidez reclamo al titular del Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca:



2. **Conceptos de invalidez.** El Municipio actor expuso los siguientes conceptos de invalidez.

3. **a).** El decreto impugnado afecta al pueblo indígena zapoteco al que pertenece el Municipio actor, por lo que tiene interés legítimo para demandar en esta vía para que se garantice el derecho a ser consultado, en términos del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), artículos 20. de la Constitución Federal, 16 de la Constitución Local y la Ley de Consulta Previa, Libre e Informada de los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas para el Estado de Oaxaca. Ese derecho de consulta se transforma en una competencia cuando se está frente a un Municipio integrado por usos y costumbres, ya que el Municipio como órgano u orden de competencia tiene participación en el proceso de toma de decisiones correspondientes, lo que presupone que el Municipio debe resultar afectado en primer término en su ámbito competencial.

4. Cualquier modificación al territorio del Municipio actor tiene un impacto en el pueblo y comunidad indígena que representa, pues el Convenio 169 de la OIT obliga a los Estados, con la participación de los pueblos indígenas, a asumir acciones coordinadas y sistemáticas con miras a proteger los derechos de esos pueblos y a garantizar el respeto a su integridad, y para ello deberá incluir medidas que aseguren y promuevan los derechos de los pueblos indígenas.

5. Después de hacer referencia al estándar constitucional y convencional del derecho a la consulta indígena, el Municipio actor señala que a la comunidad que representa le asiste el derecho a ser consultada en el proceso legislativo que se combate, porque es un acto arbitrario del Poder demandado que rompe el tejido social comunitario y pone en riesgo la paz comunitaria, pues imprescindiblemente dicho acto generará un gran conflicto social y político en la comunidad zapoteca de Nejapa de Madero. Se aduce que la colonia de San Martín de Porres no es una comunidad indígena ya que, por sí misma, no forma una unidad

"El refrendo y publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Oaxaca, con fecha 16 de octubre de 2021 del Decreto marcado con el Número 2808, aprobado el 29 de septiembre de 2021 en sesión de la LXIV Legislatura de la Cámara de Diputados del Estado de Oaxaca, mediante el cual se declara la categoría administrativa de agencia de policía a favor de la localidad de San Martín de Porres, perteneciente al Municipio de Nejapa de Madero, Yautepec, Oaxaca. ..."



social, económica y cultural, sino que su funcionamiento ha dependido totalmente de la comunidad indígena llamada Nejapa de Madero.

6. **b).** Desde el inicio del procedimiento para la creación y declaración de categoría administrativa de agencia de policía a favor de la colonia de San Martín de Porres, debió considerarse una perspectiva intercultural, conforme al artículo 2o. constitucional y al artículo 9 del Convenio 169 de la OIT, lo cual implica que se debía considerar una perspectiva e interpretación culturalmente sensible e incluyente, así como el marco jurídico aplicable. Se cita la tesis aislada de la Primera Sala, de rubro: "INTERPRETACIÓN INTERCULTURAL. ALCANCE DE LAS PROTECCIONES DE LA FRACCIÓN VIII DEL ARTÍCULO 2o. CONSTITUCIONAL."

7. **c).** Además de lo expresado en los anteriores conceptos de invalidez, el Municipio actor señala que el acto impugnado no se encuentra fundado ni motivado, porque se trata de dotar de seguridad jurídica y legalidad, lo que implica que los actos legislativos sean resultado de procedimientos legislativos válidos en el que se respeten los principios y formalidades previstos en los ordenamientos que lo regulan, pues la finalidad de tales requisitos es legitimar la autoridad del Estado democrático. Cuando se cometen violaciones que transgreden el principio de pluriculturalidad, en el derecho a la consulta indígena, no se aplica una perspectiva intercultural, se vulneran los derechos fundamentales de seguridad jurídica y legalidad previstos en los artículos 14 y 16 constitucionales.

8. Además, los actos impugnados carecen de una debida fundamentación y motivación, porque el Municipio actor no solicitó ni autorizó la creación de la agencia de policía en cuestión y tampoco existen razones o criterios objetivos para concluir que dicha agencia reunía los requisitos para ser declarada con tal categoría administrativa, con lo que se vulneró la certeza jurídica. El Municipio actor solicita la invalidación de los actos combatidos, para que de manera previa se garantice el derecho de la comunidad a ser consultados sobre la medida legislativa impugnada, toda vez que afecta sus derechos ya que no fue producto de tal consulta.

9. **d).** La competencia que la Constitución otorga al gobierno municipal se ejerce por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia



alguna entre ésta y el gobierno del Estado, además de estar dotado de libertad reglamentaria. Conforme al artículo 76, fracción II, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca (en lo sucesivo, ley orgánica municipal), los agentes de policía son autoridades auxiliares del Ayuntamiento, por lo que de un razonamiento lógico jurídico se desprende que debe participar en la creación y reconocimiento de dichas agencias.

10. El Reglamento Interno para la Cabecera Municipal de Nejapa de Madero, Distrito de Yautepec, Oaxaca, establece que dicho Municipio tiene personalidad jurídica con territorio y patrimonio propios, autónomo en su régimen interior. También se dispone que tal Municipio tiene competencia para decidir sobre la administración política y de los servicios públicos municipales, siendo que conforme al artículo 7, fracción IV, del reglamento, el Ayuntamiento es el facultado para ordenar su territorio administrativamente.

11. En términos del artículo 11 del mismo reglamento, previa consulta a la asamblea general de ciudadanas y ciudadanos, el Ayuntamiento podrá crear nuevos centros de población con la categoría política correspondiente, modificar circunscripciones territoriales de las colonias y modificar la categoría política de los centros de población.

12. En el decreto legislativo impugnado se declaró la categoría administrativa de agencia de policía a favor de la colonia de San Martín de Porres, lo cual derivó de la petición realizada por quienes manifestaron ser la representante, el secretario y el tesorero de esa colonia. La solicitud se hizo directamente, sin consultar al Ayuntamiento, para ser reconocidos oficialmente como núcleo rural y agencia de policía, sin que el Congreso le diera la intervención que le corresponde al Municipio actor.

13. Finalmente, el Municipio promovente señala que, al declararse la categoría administrativa de agencia de policía en cuestión, sin tomar en cuenta al Ayuntamiento de la población, se vulnera la autonomía constitucional del Municipio e invade su naturaleza como base de la división territorial, política y administrativa. También considera que se vulnera su libertad reglamentaria y se viola el procedimiento que para adquirir esa categoría contemplada en la ley orgánica



municipal, en perjuicio de la administración interna del Municipio y su división territorial, sin salvaguardar la garantía de audiencia del actor.

14. Cita en apoyo a sus argumentaciones los criterios del Tribunal Pleno, de rubros: "ORDEN JURÍDICO MUNICIPAL. PRINCIPIO DE COMPETENCIA (MUNICIPIOS COMO ÓRGANOS DE GOBIERNO).", "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." y "MUNICIPIOS. CONTENIDO Y ALCANCE DE SU FACULTAD REGLAMENTARIA."

15. **Prevención.** El Ministro instructor Juan Luis González Alcántara Carrancá, en acuerdo de veintiséis de noviembre de dos mil veintiuno, previno al Municipio actor a efecto de que remitiera copia certificada de la documental que lo acreditara fehacientemente como síndico, ya que el promovente se ostentó con dicho carácter pero sólo acompañó copia simple de una credencial para demostrar su personalidad.

16. **Admisión y trámite.** En auto de veintitrés de febrero de dos mil veintidós, el Ministro instructor tuvo por desahogada la prevención; admitió a trámite la controversia; tuvo como demandados y ordenó emplazar a los Poderes Legislativo y Ejecutivo, así como al secretario de Gobierno, todos del Estado de Oaxaca; no tuvo como tercero interesado a la agencia de policía de San Martín de Porres del Municipio de Nejapa de Madero; y se ordenó dar vista a la Fiscalía General de la República y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal.

17. **Contestación del Poder Legislativo.** La presidenta de la Junta de Coordinación Política de la Sexagésima Quinta Legislatura del Congreso de Oaxaca rindió su contestación, a través del oficio recibido en este Alto Tribunal el veintidós de abril de dos mil veintidós, en los términos siguientes:

18. Tanto el dictamen como el decreto impugnado no afectan la esfera competencial del Municipio actor ni son contrarios a la Constitución, ya que en ellos se declara la categoría administrativa de agencia de policía a favor de la



comunidad de San Martín de Porres en los términos solicitados por la representante, el secretario y el tesorero de esa comunidad, a cuya petición se acompañaron las pruebas suficientes previstas en el artículo 17 de la ley orgánica municipal.

19. Los actos impugnados no significan violaciones a la Constitución ni a la esfera de atribuciones del Municipio actor, sino que se trata de actos meramente administrativos emitidos por el Congreso Local, lo que hace que el promovente no tenga interés legítimo para demandar la invalidez de tales actos. Dichos actos no segregan a la comunidad de la jurisdicción del Municipio, pues sólo se proporciona la denominación política y categoría administrativa, sin otros alcances legales, por ello no hay necesidad de realizar una consulta previa, libre e informada a la comunidad, ni tampoco se violenta la autonomía del Municipio actor y, al no causársele ningún perjuicio, carece de interés legítimo para promover esta controversia.

20. El decreto impugnado fue aprobado en sesión de veintinueve de septiembre de dos mil veintiuno y publicado en el Periódico Oficial del Estado el dieciséis de octubre siguiente, por lo que la controversia se presentó fuera del plazo establecido en la fracción I del artículo 21 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante, ley reglamentaria) y, por ello, debe sobreseerse.

21. No es cierto que al emitir los actos impugnados se hayan violado los preceptos constitucionales y convencionales que señala la parte actora en su demanda, pues con la facultad conferida por el artículo 18 de la ley orgánica municipal, el Congreso declaró la categoría administrativa de agencia de policía a la comunidad de San Martín de Porres, perteneciente al Municipio actor.

22. El promovente reitera que el decreto impugnado no afecta a la comunidad indígena, sino que se trata de una declaración de categoría administrativa de agencia de policía derivada de diversas solicitudes efectuadas por miembros de la propia comunidad de San Martín de Porres, por tanto, al Municipio no le asiste interés legítimo para promover la presente demanda de controversia constitucional.



23. El decreto impugnado no fue un acto arbitrario del Poder Legislativo, ya que derivó de solicitudes de los representantes de la comunidad de San Martín de Porres y fue emitido previo al estudio que llevó a cabo la Comisión Permanente de Gobernación y Asuntos Agrarios. Al emitirse tal decreto, se tomó en cuenta que los solicitantes se ostentaron como una comunidad indígena y pluricultural, lo cual se refiere en el considerando sexto del dictamen correspondiente.

24. No es cierto que haya habido violación al principio de fundamentación y motivación ni a la autonomía constitucional y libertad reglamentaria del Municipio, ya que el dictamen se emitió en apego al debido proceso, porque se atendió una solicitud de los representantes de la comunidad, quienes pidieron la declaración de elevación a la categoría administrativa de agencia de policía. Por lo que el Congreso, con las facultades que le confiere la Constitución Local, la Ley Orgánica Municipal, la Ley Orgánica y el Reglamento Interior del Poder Legislativo, hizo la declaratoria correspondiente.

25. Finalmente, el Poder Legislativo demandado señala que no procede la suplencia de la queja, ya que el Municipio actor no tiene interés legítimo para promover la controversia porque el decreto impugnado no afecta su ámbito de competencias ni su derecho a ser consultado. Además, la demanda es improcedente porque el Municipio carece de interés legítimo, aunado a que la controversia no es la vía correcta para impugnar los derechos de los pueblos o comunidades indígenas.

26. **Contestación del Poder Ejecutivo.** De autos no se advierte que el Poder Ejecutivo demandado haya dado contestación a la demanda, a pesar de haber sido emplazado mediante oficio 5425/2022, recibido el cuatro de marzo de dos mil veintidós.² En consecuencia, en auto de catorce de julio siguiente el Ministro instructor ordenó informar a ese Poder que se resolvería con los elementos que obran en autos.

² Página 75 del exhorto 115/2022 del índice del Juzgado Primero de Distrito en el Estado de Oaxaca.



27. **Contestación del secretario general de Gobierno.** En escrito recibido en este Alto Tribunal el veintiséis de abril de dos mil veintidós, el subsecretario jurídico y asuntos religiosos de la Secretaría General de Gobierno, en representación del titular de esta última, rindió su contestación en la cual señaló que es cierto el acto que se le atribuye consistente en el refrendo del decreto legislativo impugnado, en virtud de tener atribuciones para ello conforme a la Constitución Local, la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo Local y el reglamento interior de la propia Secretaría. Por ello solicita el sobreseimiento respecto de dicho acto, en términos de los artículos 19, fracción VIII y 20 de la ley reglamentaria de la materia.

28. En auto de doce de mayo de dos mil veintidós, el Ministro instructor tuvo al Congreso Local y al secretario general de Gobierno del Estado de Oaxaca, dando contestación a la demanda. Además, le requirió al primero de los mencionados copias certificadas del acta de la sesión en la que consta la aprobación del decreto impugnado, al haber sido omiso en ello. En acuerdo de catorce de julio siguiente, se tuvo por desahogado dicho requerimiento.

29. **Ampliación de demanda extemporánea.** El Municipio actor amplió su demanda a través de escrito recibido en este Alto Tribunal el trece de junio de dos mil veintidós. No obstante, en auto de catorce de julio siguiente el Ministro instructor la desechó por improcedente, al considerar que la ampliación no se relacionaba con un hecho nuevo o superveniente.

30. **Pedimento de la Fiscalía General de la República.** Esta representación no formuló pedimento en este asunto.

31. **Cierre de la instrucción.** En auto de treinta y uno de agosto de dos mil veintidós se cerró la instrucción del presente asunto, a efecto de elaborarse el proyecto de resolución correspondiente.

32. **Alegatos.** La parte actora presentó el escrito relativo el trece de septiembre de dos mil veintidós.

33. **Radicación.** A petición del Ministro ponente al presidente de este Alto Tribunal, el asunto quedó radicado en esta Primera Sala.



I. COMPETENCIA

34. 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 i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Lo anterior, toda vez que este asunto fue promovido por un Municipio del Estado de Oaxaca contra actos del Poder Legislativo Local y otras autoridades de esa entidad, sin que se estime necesaria la intervención del Tribunal en Pleno.

II. PRECISIÓN DE LAS NORMAS, ACTOS U OMISIONES IMPUGNADAS

35. Esta Primera Sala considera necesario precisar los actos impugnados, porque conviene recordar que en el apartado correspondiente del escrito de demanda, el Municipio actor señaló y enlistó como actos impugnados los siguientes: **1)** el dictamen de la Comisión Permanente de Gobernación y Asuntos Agrarios de la Sexagésima Cuarta Legislatura del Congreso del Estado de Oaxaca, correspondiente a los expedientes CPGA/372, 387/2020 y CPGA/832/2021; **2)** el Decreto 2808 del Congreso Local, mediante el cual en sesión de veintinueve de septiembre de dos mil veintiuno aprobó el anterior dictamen de la Comisión Permanente; **3)** la omisión de realizar una consulta previa, libre, informada y de buena fe a la comunidad indígena y Municipio de Nejapa de Madero, para declarar como categoría administrativa de agencia de policía a la localidad de San Martín de Porres; **4)** la falta de fundamentación y motivación de las etapas del procedimiento en el que se hizo la anterior declaración.

36. No obstante, para lograr la fijación de los actos debe acudirse a la lectura íntegra de la demanda de controversia constitucional, apreciación que deberá realizarse sin atender a los calificativos que en su enunciación se hagan sobre su constitucionalidad o inconstitucionalidad en virtud de que tales aspectos son materia de los conceptos de invalidez.³

³ Véase el criterio P./J. 98/2009, de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. REGLAS A LAS QUE DEBE ATENDER LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PARA LA FIJACIÓN DE



37. En ese sentido, esta Primera Sala advierte que la impugnación se refiere exclusivamente a la aprobación, refrendo y publicación del Decreto Número 2808, emitido por el Poder Legislativo del Estado de Oaxaca, mediante el cual se declara como categoría administrativa de agencia de policía a favor de la localidad de San Martín de Porres, perteneciente al Municipio de Nejapa de Madero, Yautepec, de esa entidad federativa.

38. Como se observa los actos identificados con los incisos 1) y 2) deben considerarse como parte del producto legislativo de un procedimiento,⁴ mas no como actos autónomos, ya que el primero sólo constituye el dictamen elaborado por la Comisión Permanente de Gobernación y Asuntos Agrarios del propio Congreso Local, y es mediante el segundo acto, la aprobación del dictamen, cuando surge entonces la posibilidad para su impugnación, previa publicación. La emisión del decreto con su publicación es un acto definitivo que bien puede considerarse como acto impugnado en este medio de regularidad constitucional, por una posible afectación al ámbito de atribuciones del promovente.

39. En cambio, en los actos identificados con los incisos 3) y 4), únicamente se hacen valer algunos motivos que, en concepto del Municipio actor, originan la invalidez del acto impugnado.

40. En este sentido, el acto impugnado en la presente controversia constitucional es:

- El Decreto Número 2808 del Congreso del Estado de Oaxaca, aprobado el veintinueve de septiembre de dos mil veintiuno y publicado en el Periódico Oficial Local el dieciséis de octubre siguiente, a través del cual declara la cate-

LA NORMA GENERAL O ACTO CUYA INVALIDEZ SE DEMANDA EN EL DICTADO DE LA SENTENCIA.", Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, julio de 2009, página 1536 y registro digital: 166985.

⁴ Véase por analogía la jurisprudencia de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. DEBE SOBRESEERSE CUANDO SE IMPUGNAN LOS DICTÁMENES DE LAS COMISIONES LEGISLATIVAS, YA QUE CONSTITUYEN ACTOS QUE FORMAN PARTE DE UN PROCEDIMIENTO Y NO RESOLUCIONES DEFINITIVAS QUE PONGAN FIN A UN ASUNTO.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XX, septiembre de 2004, página 919 y registro digital: 180675.



goría administrativa de agencia de policía a favor de la comunidad de San Martín de Porres, perteneciente al Municipio de Nejapa de Madero. Asimismo, se reforma el Decreto Número 1658 Bis, publicado en el Periódico Oficial del Estado el diez de noviembre de dos mil dieciocho, en la parte donde se encuentra el Municipio de Nejapa de Madero, Yautepec, Oaxaca.

III. EXISTENCIA DE LOS ACTOS IMPUGNADOS

41. De conformidad con lo dispuesto en la fracción I del artículo 41 de la ley reglamentaria de la materia, la existencia del acto impugnado se encuentra plenamente acreditada con las documentales exhibidas por el Poder Legislativo demandado. Específicamente, de la página digital diecinueve a veinticinco de los anexos de la contestación de demanda, obra copia certificada del dictamen de la Comisión Permanente de Gobernación y Asuntos Agrarios del Congreso del Estado de Oaxaca, de siete de septiembre de dos mil veintiuno, correspondiente a los expedientes CPGA/372/2020, 387/2020 y CPGA/832/2021; y de la página digital ciento noventa y ocho a ciento noventa y nueve, se encuentra copia certificada de la publicación en el Periódico Oficial del Estado de dieciséis de octubre de dos mil veintiuno, del Decreto Número 2808 del Congreso del Estado de Oaxaca, aprobado el veintinueve de septiembre de dos mil veintiuno.

IV. OPORTUNIDAD

42. En términos del 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, en tratándose de actos, 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 combata; 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.

43. En este caso, el promovente señala haberse enterado del acto impugnado el veinte de octubre de dos mil veintiuno, a través de los medios de comunicación. Por otro lado, aun cuando en el transitorio segundo del Decreto Número 2808 impugnado se determinó realizar la comunicación correspondiente al



Ayuntamiento del Municipio actor, de las documentales exhibidas por el Congreso demandado no se advierte constancia de tal comunicación.

44. No obstante lo anterior, se estima que la controversia se presentó oportunamente, aun si tomamos en consideración la fecha de publicación del decreto impugnado en el Periódico Oficial del Estado, esto es, el sábado dieciséis de octubre de dos mil veintiuno.

45. En ese sentido, al haberse hecho dicha publicación en día inhábil (sábado), debe tenerse por hecha el primer día hábil siguiente, es decir, el lunes dieciocho de octubre siguiente. Entonces, el plazo para la impugnación **corrió del diecinueve de octubre al dos de diciembre de dos mil veintiuno**,⁵ en términos de lo dispuesto en los artículos 2o. y 3o., fracciones II y III, de la ley reglamentaria,⁶ en relación con los diversos 3o. y 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,⁷ así como el punto primero del Acuerdo General 18/2013, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.⁸

⁵ Se deben descontar del cómputo los días veintitrés, veinticuatro, treinta y treinta y uno de octubre, seis, siete, trece, catorce, veinte, veintiuno, veintisiete y veintiocho de noviembre de dos mil veintiuno, por haber sido sábados y domingos. Así como el uno, dos y quince de noviembre del mismo año.

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,

"III. No correrán durante los periodos de receso, ni en los días en que se suspendan las labores de la Suprema Corte de Justicia de la Nación."

⁷ "**Artículo 3o.** La Suprema Corte de Justicia tendrá cada año dos periodos de sesiones; el primero comenzará el primer día hábil del mes de enero y terminará el último día hábil de la primera quincena del mes de julio; el segundo comenzará el primer día hábil del mes de agosto y terminará el último día hábil de la primera quincena del mes de diciembre."

"**Artículo 163.** En los órganos del Poder Judicial de la Federación, se considerarán como días inhábiles los sábados y domingos, el 1o. de enero, 5 de febrero, 21 de marzo, 1o. de mayo, 14 y 16 de septiembre y 20 de noviembre, durante los cuales no se practicarán actuaciones judiciales, salvo en los casos expresamente consignados en la ley."

⁸ "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;

"c) Los lunes en que por disposición de la Ley Federal del Trabajo deje de laborarse

"...

"n) Los demás que el Tribunal Pleno determine como inhábiles."



46. Entonces, si la demanda de controversia constitucional se recibió en la Suprema Corte de Justicia de la Nación el **diecinueve de noviembre** de dos mil veintiuno, es evidente que resulta **oportuna**.

V. LEGITIMACIÓN ACTIVA

47. La demanda fue presentada por parte legítima. De conformidad con el artículo 11, primer párrafo, de la ley reglamentaria de la materia, el actor debe comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que estén facultados para hacerlo en términos de las normas que lo rigen.

48. Por su parte, el artículo 71, fracción I, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca,⁹ dispone que es atribución del síndico representar jurídicamente al Municipio en los litigios en los que éste sea parte.

49. En el caso, la demanda fue presentada por José Félix Ramírez Sánchez, en su carácter de síndico municipal de Nejapa de Madero, cargo que acredita con copia certificada por notario público de la credencial expedida a su nombre por la Secretaría de Gobierno del Estado de Oaxaca. Por lo que quien presenta la demanda de controversia constitucional, en representación del Municipio actor, está facultado para tal efecto.

VI. LEGITIMACIÓN PASIVA

50. **VI.1. Poder Legislativo del Estado de Oaxaca.** Tiene legitimación pasiva, dado que la ley orgánica de ese órgano dispone que la representación legal del Congreso Local es una atribución de la Presidencia de la Junta de Coordinación Política.¹⁰ Al presente asunto comparece Laura Estrada Mauro, ostentándose como presidenta de la Junta de Coordinación Política de la Sexa-

⁹ "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."

¹⁰ "Artículo 49. Son atribuciones de la presidencia de la Jucopo: ...

III. Tener la representación legal del Congreso y delegarla en la persona o personas que considere oportuno."



gésima Quinta Legislatura del Congreso del Estado de Oaxaca, lo cual acredita con copia certificada del acta de sesión ordinaria de diecisiete de noviembre de dos mil veintiuno, en la que protestó el cargo referido. En ese sentido, quien compareció en representación del Congreso demandado cuenta con las atribuciones para ese fin.

51. **VI.2. Secretario general de Gobierno del Estado de Oaxaca.** De igual forma, cuenta con legitimación pasiva, ya que el reglamento interno de ese órgano, en su artículo 47, fracción I, establece que la Subsecretaría Jurídica y Asuntos Religiosos tiene la facultad de representar legalmente a la secretaria o secretario y realizar la defensa jurídica de la secretaría en todo juicio, proceso o procedimiento en que sea parte o ante cualquier autoridad.¹¹ A esta controversia comparece Juan Enrique Lira Vásquez, quien se ostenta como subsecretario jurídico y asuntos religiosos de la Secretaría General de Gobierno del Estado de Oaxaca, carácter que acredita con copia certificada de su nombramiento. De esa manera, quien contesta la demanda en representación del secretario demandado, cuenta con las facultades para ese efecto.

VII. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

52. **VII.1. Extemporaneidad de la demanda.** El Poder Legislativo demandado señala que aun cuando el actor refiera que se enteró del decreto impugnado el veinte de octubre de dos mil veintiuno, lo cierto es que el mismo fue aprobado el veintinueve de septiembre y publicado el dieciséis de octubre del mismo año, por lo que la demanda resulta extemporánea.

53. Se desestima el anterior argumento porque, como se demostró en el apartado de oportunidad, aunque se tome en consideración para el cómputo la propia fecha de publicación del decreto, la demanda se presentó dentro del plazo legal para ese efecto.

¹¹ "**Artículo 47.** La Subsecretaría Jurídica y Asuntos Religiosos contará con una subsecretaria o subsecretario, quien dependerá directamente de la secretaria o secretario y tendrá las siguientes facultades:"

I. Representar legalmente a la Secretaría en todo juicio, proceso o procedimiento en que sea parte o ante cualquier autoridad.



54. **VII.2. No se hagan valer violaciones constitucionales.** El secretario de Gobierno demandado aceptó haber refrendado el decreto impugnado, en virtud de que la Constitución Local, la Ley Orgánica del Ejecutivo Local y el reglamento interior de la secretaría que representa, le otorgan facultades para ello; por lo cual solicita que se decrete el sobreseimiento respecto de dicho acto, en términos de los artículos 19, fracción VIII y 20 de la ley reglamentaria de la materia.

55. Esta causal es **infundada**, porque con independencia de que las normas locales referidas faculden a dicha autoridad para refrendar el decreto impugnado, lo cierto es que la ley reglamentaria en su fracción II del artículo 10,¹² prevé que tiene el carácter de demandado la autoridad que hubiera promulgado el acto que sea objeto de la controversia. De ahí que, al haber formado parte del proceso de creación del decreto impugnado, su participación como la consiguiente constitucionalidad de su actuación es susceptible de analizarse en este medio de control, conforme a lo previsto en el artículo 10, fracción II, de la ley reglamentaria de la materia.

56. No pasa desapercibido que se solicita el sobreseimiento con base en la causal de improcedencia referente a que en la demanda no se hagan valer violaciones constitucionales (fracción VIII del artículo 19). A diferencia de lo señalado por el secretario de Gobierno, esta Primera Sala observa que en la demanda sí se hacen valer violaciones constitucionales, entre ellas, al artículo 115, en relación con la autonomía municipal. De ahí que lo procedente sea declarar **infundada** la causa de improcedencia invocada por el secretario demandado.

57. **VII.3. Interés legítimo.** El Congreso del Estado de Oaxaca menciona en reiteradas ocasiones que lo impugnado no causa perjuicio al Municipio actor debido a que se trata de actos meramente administrativos, lo cual, a su consideración, hace que no cuente con interés legítimo para promover la presente controversia constitucional.

¹² "Artículo 10. Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales: ...

"II. Como demandado, la entidad, Poder u órgano que hubiera emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto que sea objeto de la controversia."



58. Ahora bien, del escrito de demanda se advierte que el Municipio actor argumenta, entre otras cuestiones, que el acto impugnado transgrede sus facultades y competencias constitucionales, por diversos argumentos, tales como que no tuvo participación en la emisión del decreto impugnado, así como que le corresponde al Ayuntamiento ordenar su administración pública como parte de su facultad reglamentaria, es claro que, esa causa de improcedencia hecha valer se encuentra íntimamente relacionada con el fondo del asunto, momento en que habrá de determinarse si se causa o no perjuicio a la esfera de competencias del Municipio actor. En este sentido, lo procedente es **desestimar** esa causa de improcedencia porque su estudio se vincula con el fondo del asunto.¹³

VIII. ESTUDIO DE FONDO

59. De las síntesis que se ha hecho en párrafos precedentes de lo argumentado por las partes, se desprende que el problema jurídico que se debe resolver por esta Primera Sala se relaciona con analizar la constitucionalidad del decreto legislativo emitido por el Congreso del Estado de Oaxaca, en el cual declaró la categoría administrativa de agencia de policía dentro del nivel de gobierno municipal, a la comunidad de San Martín de Porres, perteneciente al Municipio de Nejapa de Madero de la entidad federativa.

60. El Municipio actor estima que el decreto impugnado es inconstitucional porque no se respetó el derecho a la consulta indígena que le asiste a los habitantes del Municipio; no se tuvo en cuenta una perspectiva pluricultural en su emisión; no se encuentra debidamente fundado y motivado; y porque al no darle intervención al Ayuntamiento del Municipio al que pertenece la comunidad de San Martín de Porres, se vulnera su autonomía constitucional, su libertad reglamentaria y su naturaleza como base de la división territorial, política y administrativa, esto último previsto en el artículo 115 constitucional.

¹³ Resulta aplicable el criterio del Tribunal Pleno: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo X, septiembre de 1999, página 710 y registro digital: 193266.



Precisión metodológica

61. Esta Primera Sala hará referencia, en primer lugar, a los conceptos de invalidez que argumentan violaciones a diversos principios previstos en el artículo 115 constitucional, como la autonomía y facultad reglamentaria municipal. Ello, a fin de determinar si, como lo considera el Municipio actor en diversos apartados de su demanda, el Congreso demandado estaba obligado constitucionalmente a darle intervención durante el procedimiento que culminó con el decreto legislativo impugnado.

62. Para esta finalidad se considera necesario, en primer lugar, señalar el parámetro de regularidad constitucional referente a las facultades con que cuentan los Municipios para regular y organizar la administración pública dentro de sus jurisdicciones; luego, se mencionará la naturaleza de las agencias de policía como categorías administrativas auxiliares del Ayuntamiento; y, finalmente, se analizará el caso concreto de la declaración como agencia de policía de la colonia de San Martín de Porres, perteneciente al Municipio de Nejava.

a) Parámetro de regularidad constitucional

63. El artículo 115, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en lo conducente prevé:

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

"...

"II. Los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

"Los Ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las Legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones



administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

"El objeto de las leyes a que se refiere el párrafo anterior será establecer: ..."

64. La fracción II antes transcrita fue modificada en esos términos mediante reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación de veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve. Con tal cambio, se delimitó el objeto y alcance de las leyes estatales en materia municipal y amplió la facultad reglamentaria del Municipio.

65. El Tribunal Pleno ha sostenido que el contenido de dichas leyes estatales en materia municipal debe orientarse a las cuestiones generales sustantivas y adjetivas que den un marco normativo homogéneo a los Municipios de un Estado. Mientras que a la competencia reglamentaria municipal le corresponde la emisión de normas específicas dentro de su jurisdicción, pero sin contradecir las bases legales.¹⁴

66. El Pleno también ha interpretado que las bases generales de la administración municipal, respecto de las cuales tienen competencia para legislar los Congresos Locales, comprende aspectos como: las normas que regulen la población de los Municipios en cuanto a su entidad, pertenencia, derechos y obligaciones básicas; las relativas a la representación jurídica de los Ayuntamientos; las que establezcan los principios generales en cuanto a la participación ciudadana y vecinal; 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, entre

¹⁴ "LEYES ESTATALES Y REGLAMENTOS EN MATERIA MUNICIPAL. ESQUEMA DE ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES QUE DERIVAN DE LA REFORMA AL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN II, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXII, página 2068, octubre de 2005 y registro digital: 176948.



otras, en el entendido de que los Municipios tendrán que observar el contenido de esas bases generales al dictar sus reglamentos.¹⁵

67. Por otro lado, con base de la facultad reglamentaria derivada de la fracción II del artículo 115, los Municipios pueden, respetando las bases generales establecidas por las Legislaturas Locales y en el ámbito de sus competencias, regular con autonomía aquellos aspectos específicos de su vida interna municipal, lo cual les permite ser distintos en lo que les es propio a cada uno de ellos y adoptar una variedad de formas adecuadas para regular sus propias necesidades, 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, biogeográficas, poblacionales, culturales y urbanísticas, entre otras. Esto último obedece a que los Municipios deben ser iguales en lo que les es consustancial a todos, si bien tienen el derecho de ser distintos en lo que es propio de cada uno de ellos.¹⁶

68. La reforma constitucional referida buscó concebir al Municipio como un verdadero nivel de gobierno, dotado de diversas facultades que propicien su fortalecimiento frente a los gobiernos estatales e incluso federales, al igual que las reformas posteriores al artículo 115 constitucional, las cuales han sido en el mismo sentido de reconocer al Municipio mayores facultades y derechos fortaleciendo su ámbito competencial. Lo anterior se corrobora del proceso legislativo de la reforma constitucional, de la que se destaca:

"El Municipio se ha dicho, integra al Estado Federado y éste al Estado Nacional. Ya el Constituyente de 1917 consideró como la base de la división territorial, política y administrativa de los Estados al Municipio Libre; pero que lejos estamos aún de que este adjetivo, en los hechos, sea en la realidad una garantía

¹⁵ "LEYES ESTATALES EN MATERIA MUNICIPAL. OBJETIVO Y ALCANCES DE LAS BASES GENERALES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXII, página 2067, octubre de 2005 y registro digital: 176949.

¹⁶ "MUNICIPIOS. CONTENIDO Y ALCANCE DE SU FACULTAD REGLAMENTARIA.". «Tesis P./J. 132/2005», *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXII, página 2069, octubre de 2005 y registro digital: 176929.



de vida política y social verdaderamente autónoma, no tan sólo como concepción del legislador sino como imperiosa necesidad y aspiración del pueblo mexicano. ...

"... Se les reconoce personalidad jurídica pero hoy por hoy, los Gobiernos Estatales y las Legislaturas Locales afectan el ámbito municipal, tomando decisiones en su nombre, sobre todo de carácter administrativo de tal manera que dejan a los Ayuntamientos como entidad de despacho o ejecución en asuntos trascendentes."

"Mediante la reforma correspondiente, se pretende que en el ámbito de gobierno del Municipio se ejerzan competencias exclusivas a favor del Ayuntamiento; lo que supone la exclusión, no sólo de autoridades intermedias entre el Gobierno del Estado y el Ayuntamiento, sino de cualquier otro ente, organismo o institución que, creado por los poderes federales o estatales sin base constitucional, pretenda ejercer funciones municipales. Lo anterior, sin embargo, no afecta la posibilidad de que se creen instancias de coordinación, asociación o concertación, o bien concesión, autorización y contratación de cualquier índole, siempre y cuando sean aprobadas por el propio Ayuntamiento."¹⁷

69. Siguiendo con esta tendencia de reconocer la intención del Constituyente de fortalecer la autonomía municipal, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha considerado que sus facultades constitucionales no se limitan a las expresamente previstas en el texto literal de la Constitución.

70. Al analizar la fracción II, primer párrafo del artículo 115 constitucional, que establece la facultad de los Ayuntamientos de aprobar 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, las funciones y los servicios de su competencia, se han hecho extensivos sus alcances.

¹⁷ Retomado de la controversia constitucional 54/2004, páginas 92, 93 y 99.



71. Esta Primera Sala ha estimado, por mayoría de razón, que dicha facultad de aprobar la normativa atinente a la administración pública municipal conlleva implícitamente una atribución operativa; esto es, también comprende la facultad de nombrar y remover a las autoridades administrativas y auxiliares del Municipio.¹⁸

b) Agencias de policía como autoridades auxiliares del Ayuntamiento

72. El artículo 17 de la ley orgánica municipal establece las categorías administrativas dentro del gobierno municipal, entre las que se encuentra la agencia de policía, que se define como aquella localidad que cuente con un censo no menor de cinco mil habitantes.¹⁹

73. Ahora bien, el artículo 43, fracción XVII, de la referida ley orgánica municipal dispone que será atribución del Ayuntamiento convocar a elecciones de las autoridades auxiliares del Ayuntamiento, entre ellas, los titulares de las agencias municipales y de policía, en los términos previstos por el artículo 79²⁰ de dicha normativa.

74. Las atribuciones y obligaciones de la persona titular de una agencia de policía son diversas, por ejemplo: vigilar el cumplimiento de la normatividad

¹⁸ Controversias constitucionales 56/2018, páginas 27 y 28, y 115/2018, páginas 18 y 19. Ambas resueltas por unanimidad de votos, en sesiones de diecinueve de septiembre de dos mil dieciocho y trece de febrero de dos mil diecinueve, respectivamente.

¹⁹ **Artículo 17.** Son categorías administrativas dentro del nivel de Gobierno Municipal:

"I. Agencia municipal: Para tener esta categoría, se requiere que la localidad cuente con un censo no menor de diez mil habitantes; y, II. Agencia de policía: Para tener esta categoría se requiere que la población cuente con un mínimo de cinco mil habitantes."

²⁰ **Artículo 79.** La elección de los agentes municipales, de policía y los representantes de núcleos rurales, se sujetará al siguiente procedimiento:

"I. Dentro de los cuarenta días siguientes a la toma de posesión del Ayuntamiento, éste lanzará la convocatoria para la elección de los agentes municipales, de policía y los representantes de núcleos rurales; y,

"II. La elección se llevará a cabo en la fecha señalada por el Ayuntamiento teniendo como límite el quince de marzo. Las autoridades auxiliares del Ayuntamiento entrarán en funciones al día siguiente de su elección.

"En los Municipios de usos y costumbres, la elección de los agentes municipales, de policía y los representantes de núcleos rurales, respetará y se sujetará a las tradiciones y prácticas democráticas de las propias localidades."



municipal, estatal y federal; cuidar el orden, la seguridad y la tranquilidad de los vecinos del lugar; promover el establecimiento de servicios públicos.²¹ De manera destacada, es importante precisar que a las agencias de policía les son autorizados en cada ejercicio fiscal una partida de recursos y deben informar al Ayuntamiento sobre el destino y aplicación de ellos y presentar la documentación respectiva.²²

75. Por otro lado, la ley orgánica municipal prevé que los agentes municipales pueden ser removidos por causa grave, a través de sesión de Cabildo y por mayoría calificada de las dos terceras partes de los miembros del Ayuntamiento.²³

²¹ **Artículo 80.** Corresponden a los agentes municipales, de policía y los representantes de núcleos rurales las siguientes obligaciones:

"I. Vigilar el cumplimiento de las disposiciones y reglamentos que expida el Ayuntamiento, así como las disposiciones legales federales y estatales y reportar al presidente municipal, las violaciones a las mismas;

"II. Informar al presidente municipal de todos los asuntos relacionados con su cargo;

"III. Cuidar el orden, la seguridad y la tranquilidad de los vecinos del lugar; reportando ante los cuerpos de seguridad pública las acciones que requieran de su intervención;

"IV. Promover el establecimiento de los servicios públicos y vigilar su funcionamiento;

"V. Promover y participar en la sanitización de los mercados y centros de abasto, coordinadamente con su Ayuntamiento;

"VI. Promover la integración de comités de colaboración ciudadana como coadyuvantes en las acciones de bienestar de la comunidad;

"VII. Informar anualmente a la asamblea general de la población, sobre el monto, destino y aplicación de los recursos proporcionados por el Ayuntamiento, y de las labores de gestión realizadas;

"VIII. Informar al Ayuntamiento sobre el destino y aplicación de los recursos ministrados por éste y remitirle en forma mensual la documentación comprobatoria respectiva; así (sic) informar al Ayuntamiento la recaudación por concepto (sic) agua que hayan realizado, por sí o a través de sus comités.

"IX. Cuidar y proteger los recursos ecológicos con sujeción a la ley aplicable;

"X. Participar en el Concejo de Desarrollo Social Municipal para la priorización de sus obras; y,

"XI. Las demás que le señalen las leyes, reglamentos o acuerdos del Ayuntamiento."

²² **Artículo 43.** Son atribuciones del Ayuntamiento: ...

"XXII Bis. Dar cuenta al Órgano Superior de Fiscalización del Estado de Oaxaca, de los recursos entregados y ejecutados a todas y cada una de las Agencias Municipales de Policía, de cada ejercicio fiscal de conformidad con la normatividad aplicable."

Artículo 44. El Ayuntamiento no deberá:

"...

"X. Retener las participaciones a las Agencias Municipales y de Policía, que reciben de manera mensual según el presupuesto de egresos autorizado en cada ejercicio fiscal correspondiente."

²³ **Artículo 47.** Los acuerdos de sesión de Cabildo se tomarán de forma transparente, por mayoría simple o calificada de sus integrantes. Se entenderá por mayoría simple, la votación de la mitad más



76. En cuanto al reconocimiento o creación de las categorías administrativas dentro del orden de gobierno municipal, la ley orgánica municipal dispone que los centros de población que estimen haber llenado los requisitos (es decir, que la localidad cuente con un mínimo de cinco mil habitantes), podrán ostentar dicha categoría **por declaratoria del Congreso Local**.²⁴

77. En otro aspecto, la ley señala que el Congreso Local podrá emitir el decreto de cambio de categoría administrativa (es decir, de agencia de policía a agencia municipal, y viceversa), si se reúnen estos requisitos: que el Ayuntamiento lo solicite por escrito al Congreso y exista acta de Cabildo aprobando el cambio; que el centro de población tenga el número de habitantes requeridos; que este último requisito se acredite con documental, instrumental o certificación que expida el Instituto Nacional de Estadística y Geografía.²⁵

78. Si además de lo anterior tomamos en consideración la forma que la legislación prevé para la asignación y/o cambios de denominaciones y rectificación de nombres de los centros de población dentro del gobierno municipal, se observa que, en términos generales, el legislador local diseñó un mecanismo de

uno de los miembros del Ayuntamiento. Por mayoría calificada, la votación de las dos terceras partes de los integrantes del Ayuntamiento. Se requiere el voto de la mayoría calificada para dictar los siguientes acuerdos: ...

"III. Remover de su cargo por causa grave a los agentes municipales, de policía y a los representantes de núcleos rurales en los términos del artículo 85 de esta ley."

²⁴ **Artículo 18.** Los centros de población que estimen haber llenado los requisitos para cada denominación o categoría administrativa, podrán ostentar las que les correspondan, en el primer caso mediante declaración que realice el Ayuntamiento de su Municipio, con la aprobación de la Legislatura del Estado; en el segundo por declaratoria del mismo Congreso."

²⁵ **Artículo 20.** El Congreso podrá emitir el decreto para cambiar la categoría administrativa de los centros de población de los Municipios, cuando se reúnan los siguientes requisitos:

"I. Que el Ayuntamiento interesado lo solicite por escrito al Congreso y exista acta de Cabildo aprobando el cambio;

"II. Que el centro de población de que se trate tenga el número de habitantes requeridos por esta ley; y,

"III. Que el número de habitantes del centro de población de que se trata se acredite con la documental, instrumental o certificación que expida el Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

"Cuando a un centro de población le ha sido aprobada o declarada por este Congreso, alguna denominación o categoría administrativa, deberán transcurrir al menos cinco años para solicitar el cambio a la siguiente categoría administrativa."



colaboración entre el Congreso Estatal y los Ayuntamientos. Para mayor claridad, en el siguiente cuadro se ilustra lo dispuesto en la ley orgánica municipal:

	Aprobación	Declaración
Ostentar alguna de las denominaciones (Art. 18)	Congreso	Ayuntamiento
Cambio de denominación (Art. 19)	(No se precisa)	Ayuntamiento Congreso
Ostentar una categoría administrativa (Art. 18)	(No se precisa)	Congreso
Cambio de categoría administrativa (Art. 20)	Ayuntamiento	Congreso
Rectificación o modificación del nombre de las poblaciones (Art. 20 bis)	Congreso	Ayuntamiento

79. Para asignar una determinada denominación a un centro de población y rectificar o modificar su nombre, el legislador fue claro en establecer que es necesaria la aprobación del Congreso y es el Ayuntamiento quien hace la declaración. Para el caso del cambio de categoría se requiere la aprobación del Ayuntamiento, pero es el Congreso quien hace la declaración. En cuanto al cambio de denominación, la ley orgánica exige la existencia previa de una declaración por parte del Ayuntamiento y que el Congreso declare el cambio de denominación.

80. Con lo anterior se confirma la existencia de un mecanismo de colaboración entre el Congreso y el Municipio correspondiente pues, se reitera, para ostentar denominaciones o cambiarlas, modificar categorías administrativas y rectificar nombres de poblaciones, es necesario un pronunciamiento de ambos órganos, ya sea aprobando o haciendo la declaración respectiva.

81. No obstante, esa claridad no se aprecia explícitamente en el caso analizado en esta resolución, es decir, en tratándose de los supuestos en los cuales los centros de población consideren que cumplen los requisitos necesarios para ostentar alguna categoría administrativa, pues la ley orgánica municipal sólo



dispone que ello sucederá por declaratoria del Congreso. Es decir, es la única excepción de los supuestos precisados en el cuadro insertado con antelación, en el que la literalidad de la ley no hace referencia a una intervención del Municipio durante el procedimiento para emitir la declaratoria.

82. El texto de la norma en cuestión dispone:

"Artículo 18. Los centros de población que estimen haber llenado los requisitos para cada denominación o categoría administrativa, podrán ostentar las que les correspondan, en el primer caso mediante declaración que realice el Ayuntamiento de su Municipio, con la aprobación de la Legislatura del Estado; en el segundo por declaratoria del mismo Congreso."

83. Sobre este punto recae gran parte del problema jurídico planteado en este asunto, pues por un lado el Municipio actor argumenta que si en el decreto impugnado se creó una categoría administrativa auxiliar al Municipio, resulta lógico que debía dársele intervención a éste antes de emitirse esa determinación, en términos de lo previsto en el artículo 115 constitucional. Al respecto, el Congreso demandado refuta que la declaración de la categoría administrativa se fundamentó en el artículo 18 antes transcrito y que, a su consideración, lo faculta para haber actuado de esa manera. De ambas posturas se desprende que el punto de debate reside en determinar cuál es la interpretación correcta de la norma transcrita, en términos de lo fijado en la Constitución Federal y la interpretación que ha hecho este Alto Tribunal.

84. A juicio de esta Primera Sala, son parcialmente **fundados** los conceptos de invalidez del Municipio y, por tanto, debe invalidarse el decreto impugnado, por las siguientes consideraciones.

85. Ya se adelantaba que, con la reforma de mil novecientos noventa y nueve, el Poder Constituyente pretendió fortalecer las atribuciones de los Ayuntamientos y los facultó constitucionalmente, en la fracción II del artículo 115, para emitir, sin contradecir la legislación local sobre la materia, la normatividad que organice la administración municipal dentro de su jurisdicción, así como las funciones y servicios públicos de su competencia.



86. También se precisaba que los precedentes de esta Primera Sala han considerado que los Ayuntamientos no únicamente cuentan con facultades para emitir la normatividad antes referida, sino que la propia fracción II del artículo 115 constitucional, también faculta implícitamente a los Ayuntamientos para nombrar y remover a las autoridades, ya sean estas administrativas o auxiliares, que deban desempeñar las funciones y competencias que constitucional y legalmente le correspondan a ese nivel de gobierno.

87. Aunado a lo anterior, como ya veíamos, la interpretación sistemática de Ley Orgánica Municipal del Estado permite advertir un patrón en cuanto al mecanismo para tomar las decisiones relacionadas con la asignación, modificación o rectificación de denominaciones y categorías administrativas a los núcleos de población en el Estado de Oaxaca. El legislador local optó por un sistema de colaboración entre el Congreso y los Ayuntamientos en lo relativo a la modificación de categorías administrativas, asignación de denominaciones y rectificación de nombres.

88. De ahí que sea dable concluir que, aunque en el caso específico del reconocimiento de las categorías administrativas de agencia municipal o agencia de policía, la ley refiera que los centros de población podrán ostentar la que les corresponda por declaratoria del Congreso, dicha disposición para estar en concordancia con la Constitución debe interpretarse en el sentido de no prescindir de la intervención del Ayuntamiento y permitirle pronunciarse sobre la solicitud de reconocimiento pretendida.

89. Con este entendimiento se hace congruente la norma interpretada con la fracción II del artículo 115 constitucional que, como se apuntó, implícitamente faculta a los Ayuntamientos para decidir, así sea en colaboración con los Congresos Locales, sobre la asignación o creación de autoridades administrativas dentro de su jurisdicción. También se da consistencia al sistema previsto en la legislación local que, como se demostró, para la asignación de denominaciones, cambios de categorías y rectificación de nombres de los centros de población, establece en términos generales una manera de coparticipación entre el Congreso y el Ayuntamiento correspondiente.

90. Lo anterior cobra aún más sentido si se toma en cuenta que se trata de una categoría administrativa que contará, por disposición legal, con una o un



agente de policía, quien se desempeñará como representante de la comunidad ante el Ayuntamiento y autoridad auxiliar de éste en la prestación y gestión de los servicios públicos y funciones que le corresponden constitucionalmente. Es decir, se trata en última instancia de un servidor público que colaborará estrechamente en la consecución de las finalidades y objetivos del plan de un gobierno popularmente electo. De ahí que el principal implicado tanto en la creación de categorías administrativas como en el nombramiento de la persona titular de ellas, sea el propio Ayuntamiento de que se trate.

91. Este reconocimiento que se hace en el sentido de que el Ayuntamiento debe pronunciarse, mediante una declaración o aprobación, en relación con una solicitud presentada por los representantes de un centro de población para ostentar alguna categoría administrativa, previo a que el Congreso del Estado emita el decreto de declaración correspondiente, no significa en modo alguno que la manifestación del Ayuntamiento pueda ser discrecional o arbitraria.

92. Ello es así, debido a que el artículo 18 de la ley orgánica municipal establece como una facultad potestativa de los centros de población el ostentar la categoría administrativa que les corresponda, cuando estimen haber llenado los requisitos previstos para ello. Por tal razón, el pronunciamiento que haga el Ayuntamiento debe fundamentarse y motivarse en relación con los requisitos legales previstos para la procedencia del reconocimiento de un centro de población como categoría administrativa de agencia de policía.

93. Esto es importante precisarlo, ya que no basta que el Ayuntamiento se niegue, bajo cualquier justificación, a que un centro de población sea reconocido con cierta categoría administrativa para que, en consecuencia, el Congreso deba proceder en iguales términos, pues este órgano debe valorar si efectivamente las razones del Ayuntamiento son suficientes para evidenciar que no se actualizan los requisitos legales para que proceda la declaración de categoría administrativa correspondiente.

c) Caso concreto de San Martín de Porres

94. En el apartado que precede hemos señalado que la fracción II del artículo 115 constitucional establece expresamente la facultad reglamentaria de



los Municipios para que, con base en las leyes de la materia que expidan los Congresos Locales, emitir su propia normatividad sobre su funcionamiento y organización administrativa. De igual forma, se refirió que la Suprema Corte de Justicia, al interpretar dicha disposición constitucional, ha considerado que en ella radica una facultad implícita y operativa de los Municipios para nombrar y remover a sus autoridades, entre ellas, las auxiliares (por ejemplo, los agentes municipales y de policía, en el caso específico del Estado de Oaxaca).

95. A otra de las conclusiones a la que se llegó en el apartado precedente, fue que en el fundamento constitucional referido se prevé una facultad implícita de los Municipios para intervenir en el reconocimiento o declaración de categorías administrativas dentro del orden de gobierno municipal. Además, a partir de una interpretación sistemática de la ley orgánica municipal se sostuvo que aunque expresamente se señale que el reconocimiento de una categoría administrativa a una población debe ser hecha por declaración del Congreso, lo cierto es que tomando en consideración la fracción II del artículo 115 constitucional y el sistema previsto por el legislador local para emitir determinaciones sobre denominaciones poblacionales, cambios de categorías administrativas y rectificación de nombres, permite advertir que en la mayoría de esos casos se configuró explícitamente un mecanismo de colaboración entre el Congreso Local y los Ayuntamientos al momento de hacer reconocimientos oficiales sobre tales aspectos.

96. En coherencia con ese sistema, cuando se trate, como en el presente caso, de una determinación sobre reconocimiento para ostentar la categoría administrativa de agencia de policía dentro de un Municipio, es válido sostener que el Ayuntamiento correspondiente debe pronunciarse sobre la procedencia de lo pretendido, ya sea emitiendo su aprobación o declaración correspondiente.

97. Precisado lo anterior, en este apartado se hará un análisis de autos para determinar si el Municipio promovente de esta controversia fue llamado o se le requirió su aprobación, autorización o declaración previo a que se emitiera el decreto legislativo impugnado, mediante el cual se reconoció a la comunidad de San Martín de Porres la categoría administrativa de agencia de policía, perteneciente al Municipio de Nejapa de Madero.



98. De las constancias que remitió el Poder Legislativo demandado y que constituyen los antecedentes del dictamen y decreto impugnado, se advierten las siguientes cuestiones.

99. Mediante escritos de dieciocho de febrero y cuatro de marzo de dos mil veinte, presentados en la Oficialía de Partes del Poder Legislativo del Estado de Oaxaca, el representante, el secretario y el tesorero de la comunidad San Martín de Porres, solicitaron la elevación de su comunidad a la categoría de núcleo rural.²⁶

100. El veintitrés de mayo de dos mil veintiuno se llevó a cabo una asamblea de ciudadanos de San Martín de Porres, en la que se acordó por unanimidad de los presentes constituirse en núcleo rural con categoría de agencia de policía y se autorizó a su representante para realizar las gestiones necesarias con el fin de obtener una declaración en ese sentido.²⁷

101. El treinta de mayo de dos mil veintiuno la representante, el secretario y el tesorero de la comunidad de San Martín de Porres, fundamentándose en el artículo 8o. de la Constitución, hicieron saber al Ayuntamiento el acuerdo que había tomado la asamblea y acompañaron el acta respectiva.²⁸

102. El once de junio de dos mil veintiuno, la representante, el secretario y el tesorero de San Martín entregaron en el Congreso Local un expediente con la finalidad de que les fuera otorgada la categoría de agencia de policía perteneciente al Municipio de Nejapa de Madero.²⁹

103. El treinta de agosto de dos mil veintiuno, los integrantes del Ayuntamiento de Nejapa de Madero presentaron un escrito en el Congreso Local en el cual solicitaban a tal órgano:

²⁶ Páginas digitales 97 y 27 de los anexos de la contestación de demanda rendida por el Poder Legislativo demandado.

²⁷ *Ibid.*, página 137.

²⁸ *Ibid.*, página 181.

²⁹ *Ibid.*, página 136.



"Abstenerse de acordar, decretar o reconocer cualquier categoría política a cualquier comunidad, barrio o colonia que pertenezcan a nuestro Municipio, como lo es la colonia San Martín de Porres, ya que por ley debe ser autorizado y reconocido por este Cabildo municipal, le solicitamos no caer en chantajes de seudo líderes o personas que quieren politizar y desestabilizar nuestro Municipio, ya que desde el primer día de nuestra gestión le hemos apostado al diálogo, buen trabajo y viendo el progreso de cada una de nuestras comunidades que pertenecen a nuestro Municipio."³⁰

104. A dicho escrito se anexó el oficio número MNM/PM/062/2021 de fecha veintiuno de agosto de dos mil veintiuno, suscrito por los miembros del Ayuntamiento y mediante el cual hicieron un resumen de los apoyos que ha recibido la comunidad de San Martín de Porres, entre ellos: construcción de la escuela primaria Primero de Mayo, tanques de agua para la distribución de ésta, ampliación de la red de energía eléctrica, pavimentación de calles, construcción de cancha, entre otros.³¹

105. El siete de septiembre de dos mil veintiuno, la Comisión Permanente de Gobernación y Asuntos Agrarios del Congreso Local emitió el dictamen correspondiente para someterlo a consideración del Pleno, en el sentido de reconocer y declarar la categoría administrativa de agencia de policía a la comunidad de San Martín de Porres.³²

106. En síntesis, las consideraciones del dictamen son las siguientes:

107. Los artículos 1o., 2o. y 115 de la Constitución Federal y 113 de la Constitución Local, reconocen la composición pluricultural sustentada principalmente en las poblaciones indígenas, las cuales se encuentran dotadas de la autonomía municipal como el mecanismo mediante el cual pueden regirse, conforme a normas y órganos de gobierno propios, garantizando así el respeto a su autonomía municipal para organizarse administrativamente.

³⁰ *Ibíd.*, página 183.

³¹ *Ibíd.*, página 187.

³² *Ibíd.*, páginas 19-25.



108. El artículo 7 del Convenio 169 de la OIT establece el reconocimiento de las poblaciones indígenas a asumir el control de sus propias instituciones y formas de vida y sobre todo de su desarrollo económico en aras del desarrollo propio de sus habitantes, manteniendo y fortaleciendo su identidad, lenguas y religiones, dentro del marco del Estado donde viven.

109. El artículo 18 de la ley orgánica municipal establece que el Congreso Local tiene la facultad de validar la denominación política o categoría administrativa que les corresponda a cada población cuando así lo soliciten. En diversos oficios firmados por la representante, el secretario y el tesorero de la colonia San Martín de Porres, solicitaron el reconocimiento oficial de categoría administrativa de agencia de policía.

110. Es competencia del Congreso realizar la declaratoria correspondiente, debido a que si la facultad estuviera a cargo de los Ayuntamientos no se podría tener una certeza de las comunidades que integran el territorio oaxaqueño.

111. Considerando lo establecido por el Convenio 169 de la OIT, el Congreso del Estado debe velar por el cumplimiento del mandato de que los pueblos en todo momento gozan del completo derecho a decidir sobre sus propias prioridades que garanticen su desarrollo, ya que de lo contrario se estarían violando sus derechos constitucionales.

112. Al haberlo solicitado conforme a derecho y tomando en cuenta que se proporcionaron los elementos suficientes y necesarios dentro del marco legal a fin de satisfacer las necesidades propias del desarrollo de su comunidad y en atención al Convenio 169 de la OIT, el Congreso debe otorgar el reconocimiento de categoría administrativa de agencia de policía de la colonia San Martín de Porres, perteneciente al Municipio de Nejapa de Madero.

113. Es procedente otorgar a esa localidad el nombre de colonia San Martín de Porres, perteneciente al Municipio de Nejapa de Madero, por lo que se concluye que los peticionarios han agotado los extremos que establece la ley orgánica municipal.



114. Finalmente, el veintinueve de septiembre de dos mil veintiuno el Pleno del Congreso aprobó el decreto propuesto en el dictamen referido.

115. De lo anteriormente sintetizado se advierte que los habitantes de la comunidad de San Martín de Porres desde que celebraron la asamblea comunitaria para determinar si solicitaban que les fuera reconocida la categoría administrativa de agencia de policía, estaban en el entendido de que en un primer momento necesitaban acudir al Ayuntamiento.

116. A foja ciento treinta y ocho de los anexos de la contestación de demanda del Poder Legislativo se advierte que la representante de la comunidad expresamente manifestó que el órgano de gobierno municipal cuenta con la potestad legal de otorgarles el reconocimiento que pretendían y que, posteriormente, seguirían el procedimiento ante el Poder Legislativo del Estado. Asimismo, a foja ciento treinta y nueve se advierte que otro de los puntos vistos en la asamblea fue la autorización a la representante de la comunidad para hacer las gestiones necesarias tendentes a obtener el acuerdo favorable del Ayuntamiento para posteriormente acudir al Congreso del Estado y que éste emitiera el decreto correspondiente.

117. También, a foja ciento ochenta y uno obra la petición formal que el treinta de mayo de dos mil veintiuno los representantes de la comunidad hicieron al Ayuntamiento para que se acordara favorablemente el acuerdo que habían tomado en la asamblea comunitaria.

118. Esto evidencia que el actuar y el entendimiento que tuvieron los comuneros de San Martín de Porres encuadra en la interpretación constitucional que en párrafos anteriores ha hecho esta Suprema Corte de Justicia, en el sentido de que en la declaración o reconocimiento de categorías administrativas a los centros de población de Oaxaca debe darse intervención a los Ayuntamientos previo a emitirse la declaración correspondiente.

119. No obstante, de la lectura del dictamen de la Comisión Permanente de Gobernación y Asuntos Agrarios que precedió al decreto impugnado no se advierte que dicha Comisión haya dado vista, notificado, otorgado alguna intervención o requerido la aprobación del Ayuntamiento de Nejapa de Madero. Por



el contrario, sólo se advierte un señalamiento expreso en el sentido de que la competencia de realizar la declaratoria correspondiente no corresponde a los Ayuntamientos, pues si no fuera así, en su opinión, no se podría tener una certeza de las comunidades que integran el territorio oaxaqueño.

120. Aun cuando no se observa que se haya dado intervención al Ayuntamiento del Municipio actor durante el procedimiento que terminó con el decreto impugnado, en autos consta que éste compareció *motu proprio* a realizar las manifestaciones que consideró convenientes respecto a la solicitud de los habitantes de la comunidad de San Martín de Porres para que les fuera asignada la categoría administrativa de agencia de policía.

121. En efecto, a foja ciento ochenta y tres a ciento ochenta y seis de los documentos anexos a la contestación de demanda del Congreso Local, se desprende que previamente a que se emitiera el dictamen del decreto impugnado, los integrantes del Ayuntamiento solicitaron al Legislativo que se abstuviera de reconocerle categoría administrativa alguna a la comunidad de San Martín de Porres. Al respecto, el Ayuntamiento refirió que previamente a que el Congreso haga la declaración ello debe ser autorizado o aprobado por ese orden de gobierno, y agregó un resumen de los apoyos y beneficios que ha recibido del Municipio la comunidad de San Martín de Porres.

122. Sin embargo, ello no convalida la obligación que tenía el Congreso Local de permitir formalmente la posibilidad de que el Ayuntamiento hiciera una declaración o se pronunciara en el sentido de aprobar o no la solicitud de los habitantes de San Martín de Porres, aportara los elementos que estimara pertinentes y, en su caso, ello fuera tomado en consideración al momento de determinar si procedía hacer la declaración administrativa en cuestión.

123. Al no haberse hecho así y prescindirse del pronunciamiento del Ayuntamiento a la solicitud de reconocimiento, el Congreso demandado transgredió la facultad que reconoce la Constitución a los Ayuntamientos para organizar su administración, su funcionamiento y prestar los servicios públicos que le corresponden dentro de su jurisdicción, prevista en la fracción II del artículo 115. Por ello, lo procedente es declarar la invalidez del decreto impugnado.



124. Sin que sea impedimento para llegar a esa conclusión el hecho de que no se haya declarado la inconstitucionalidad del artículo 18 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca, y no haber sido materia de análisis al no existir tal planteamiento de la parte actora en su demanda. No obstante, como se evidenció en esa resolución, la inconstitucionalidad del decreto impugnado se basa en una incorrecta interpretación de tal norma desde el punto de vista constitucional y consecuente aplicación. De ahí que sea factible invalidar el acto impugnado sin que la norma que lo sustente sea necesariamente inconstitucional.³³

d) Derecho a la consulta indígena y principio de pluriculturalidad

125. En otra de las vertientes de su argumentación, el Municipio promotor sostiene que se violó el derecho de sus habitantes a ser consultados de manera previa, libre e informada, antes de emitirse el decreto legislativo en cuestión; así como que durante el procedimiento que culminó con la declaración de la categoría administrativa, debió considerarse una perspectiva intercultural.

126. No debe perderse de vista, que el decreto fue emitido a solicitud expresa de habitantes de San Martín de Porres, como consta en el acta de asamblea comunitaria celebrada el veintitrés de mayo de dos mil veintiuno y que obra a foja ciento treinta y siete de los anexos de la contestación de demanda del Poder Legislativo.

127. Con independencia de lo anterior, la jurisprudencia de este Alto Tribunal ha sostenido que en la controversia constitucional los Municipios no pueden, en abstracto, plantear violaciones a derechos humanos de los pueblos y comunidades indígenas que habiten en su territorio, si no guardan relación con la esfera de atribuciones que la Constitución les confiere. Ello se ha justificado en que el cúmulo de atribuciones y obligaciones constitucionales que los artículos 2o. y

³³ La Primera Sala de la Suprema Corte, en reiteradas ocasiones, ha invalidado decretos legislativos sin haber declarado la invalidez de normas generales, por ejemplo, en las controversias constitucionales 60/2021, 110/2021, 130/2021, 29/2022, entre otras.



115 establecen para los Municipios, no contemplan el de defender los derechos de los pueblos y comunidades indígenas.³⁴

128. No pasa desapercibido que el promovente invoca lo resuelto en la controversia constitucional 32/2012, sin embargo, dicho asunto fue promovido por los miembros del Concejo Mayor de un Municipio indígena constituido legalmente conforme a sus prácticas comunitarias que, por las condiciones extraordinarias del momento, se consideró procedente reconocerles la aptitud para demandar que los actos impugnados no afectaran las facultades que rigen su funcionamiento y organización por el sistema de usos y costumbres.³⁵

129. Ello diferencia tal precedente con el que ahora se analiza, ya que en este caso el representante jurídico de un gobierno popularmente electo pretende defender el derecho convencional a la consulta y el principio de pluriculturalidad que le asiste a las personas integrantes de la comunidad indígena de Nejapa de Madero, pues en todo caso y conforme a la jurisprudencia y precedente citados, la facultad de defender tales derechos podría corresponderles a las autoridades comunitarias elegidas por sus propios métodos que los rigen.

130. Por otro lado, cabe precisar que, aunque las reformas constitucionales al artículo 105 constitucional de once de marzo de dos mil veintiuno permiten que en las controversias constitucionales los sujetos legitimados (entre ellos, los Municipios) puedan hacer valer violaciones a los derechos humanos, ha sido criterio de esta Suprema Corte de Justicia que la procedencia de su estudio está sujeta a que dichas violaciones estén relacionadas con vulneraciones a esferas

³⁴ "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.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro III, Tomo I, página 429, diciembre de 2011 y registro digital: 160588.

³⁵ Página 44 de la controversia constitucional 32/2012.



competenciales, pues de lo contrario se desnaturalizaría este medio de control que exige al menos un principio de afectación en sentido amplio.³⁶

131. Esta condición no se cumple pues, en este caso, como se adelantaba, dentro de las facultades constitucionales con que cuenta el orden de gobierno municipal no se encuentra la relativa a proteger a través de este medio de control constitucional el derecho a la consulta indígena de sus habitantes o el principio de pluriculturalidad, sin perjuicio de que esto se pueda hacer a través de algún otro medio de protección.

132. En estas condiciones, al existir un impedimento para analizar los planteamientos del promovente, por no advertirse un vínculo entre los derechos humanos que considera transgredidos y su esfera constitucional de competencia, no resulta procedente estudiar los conceptos de invalidez respectivos.³⁷

e) Fundamentación y motivación

133. Finalmente, el promovente aduce que la falta de consulta indígena y la no observancia del principio de pluriculturalidad durante el procedimiento del decreto impugnado, conduce a una indebida fundamentación y motivación. No obstante, al no ser procedente el análisis de los primeros motivos de invalidez por los motivos expuestos en el inciso anterior, la misma suerte debe seguir dicho argumento, al depender de aquéllos.

134. Por último, resulta innecesario ocuparse del resto de argumentaciones formuladas por el Municipio actor, ya que a ningún fin práctico conduciría por la conclusión alcanzada en esta resolución.

³⁶ Véase la controversia constitucional 44/2021, resuelta por mayoría de votos en el Tribunal Pleno en sesión de dieciocho de abril de dos mil veintidós; y el recurso de reclamación 20/2022-CA, resuelto por mayoría de cuatro votos en la Primera Sala, en sesión de treinta de marzo de dos mil veintidós.

³⁷ Incluso, el Tribunal Pleno no consideró necesaria la consulta indígena en las controversias constitucionales 28/2019, 38/2019 y 39/2019, promovidas por diferentes Municipios del Estado de Tlaxcala, donde impugnaron distintas normas generales relativas a la administración pública municipal relacionadas con el derecho de voto del presidente de comunidad como parte de la integración del Ayuntamiento.



IX. EFECTOS

135. El artículo 73, en relación con los artículos 41, 43, 44 y 45 de la ley reglamentaria de la materia, señalan que las sentencias deben contener los alcances y efectos de éstas, así como fijar con precisión los órganos obligados a cumplirla, 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.

136. **Declaratoria de invalidez:** En atención a las consideraciones desarrolladas en el apartado precedente, se declara la invalidez del Decreto Número 2808 del Congreso del Estado de Oaxaca, aprobado el veintinueve de septiembre de dos mil veintiuno y publicado en el Periódico Oficial Local el dieciséis de octubre siguiente, a través del cual se declara categoría administrativa de agencia de policía a favor de la comunidad de San Martín de Porres, perteneciente al Municipio de Nejapa de Madero, Distrito de Yautepec, Oaxaca.

137. **Fecha a partir de la cual surtirá efectos la declaratoria de invalidez.** Conforme a lo dispuesto por el artículo 45, párrafo primero, de la ley reglamentaria de la materia, esta resolución y la declaratoria de invalidez surtirán efectos a partir de la notificación de esta resolución al Congreso del Estado de Oaxaca.

X. DECISIÓN

138. Por lo expuesto y fundado se,

RESUELVE:

PRIMERO.—Es procedente y fundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se declara la **invalidez** del Decreto Número 2808 del Congreso del Estado de Oaxaca, publicado en el Periódico Oficial Local el dieciséis de octubre de dos mil veintiuno.

TERCERO.—Esta resolución y la declaratoria de invalidez surtirán efectos a partir de la notificación de esta sentencia al Congreso del Estado de Oaxaca.



CUARTO.—Publíquese esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación, en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta* y en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Oaxaca.

Notifíquese; mediante oficio al Ayuntamiento de Nejapa de Madero, Distrito de Yautepec, al Poder Legislativo, al Poder Ejecutivo y al secretario general de Gobierno, todos del Estado de Oaxaca 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 señora Ministra Norma Lucía Piña Hernández quien está con el sentido, pero con salvedad en las consideraciones y los señores Ministros: Juan Luis González Alcántara Carrancá (ponente), Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Ministra presidenta Ana Margarita Ríos Farjat, quien está con el sentido pero se aparta de los párrafos setenta y ocho a ochenta y uno, así como ochenta y ocho.

Nota: Las tesis de jurisprudencia de rubros: "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.", "ORDEN JURÍDICO MUNICIPAL. PRINCIPIO DE COMPETENCIA (MUNICIPIOS COMO ÓRGANOS DE GOBIERNO)." y aislada de título y subtítulo: "INTERPRETACIÓN INTERCULTURAL. ALCANCE DE LAS PROTECCIONES DE LA FRACCIÓN VIII DEL ARTÍCULO 2o. CONSTITUCIONAL." citadas en esta sentencia, aparecen publicadas con las claves P./J. 80/2006, P./J. 44/2011 (9a.) y número de identificación 1a. CCXCIX/2018 (10a.) en el *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIII, junio de 2006, página 964 y Décima Época, Libro I, Tomo 1, octubre de 2011, página 294, en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 7 de diciembre de 2018 a las 10:19 horas, y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 61, Tomo I, diciembre de 2018, página 337, con números de registro digital: 174874, 160810 y 2018697, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 17 de febrero de 2023 a las 10:19 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 28 de febrero de 2023. Se publicó en la página de internet <https://www.scjn.gob.mx> de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

