



GACETA

del SEMANARIO JUDICIAL
DE LA FEDERACIÓN

Creado por Decreto de 8 de diciembre de 1870 UNDÉCIMA ÉPOCA

Libro 23
TOMO II

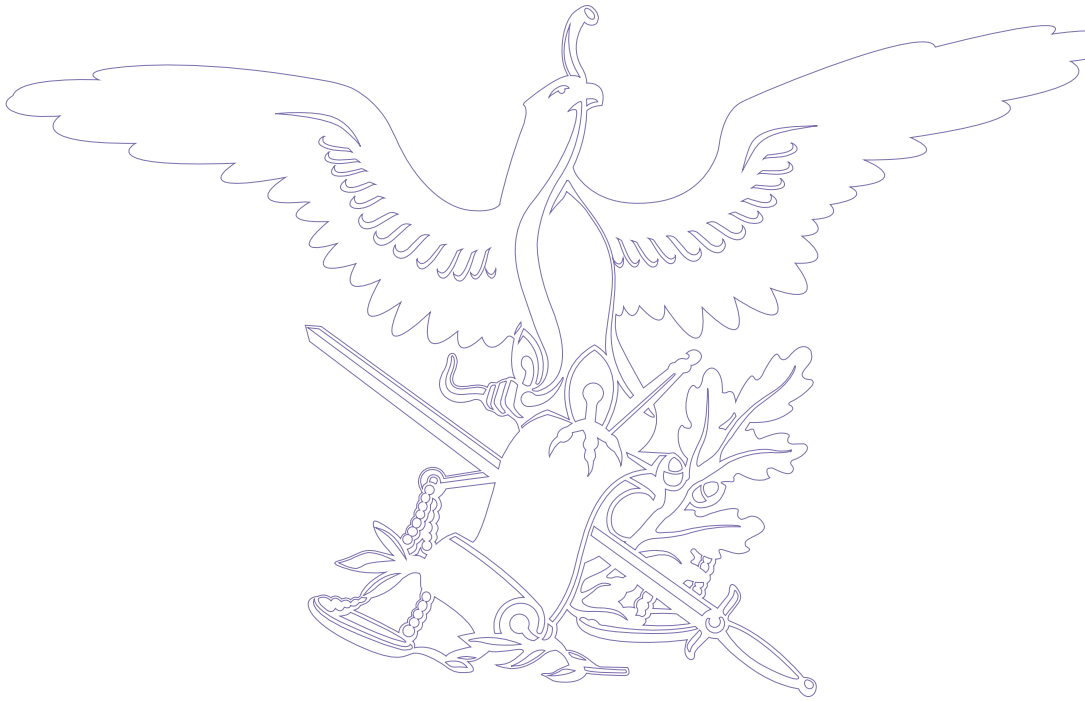
Marzo de 2023

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 23
TOMO II

Marzo 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. LEGITIMACIÓN DE LA PERSONA TITULAR DE LA SINDICATURA MUNICIPAL PARA PROMOVER LA DEMANDA RELATIVA EN NOMBRE DEL AYUNTAMIENTO (ARTÍCULO 37, FRACCIÓN II, DE LA LEY ORGÁNICA DEL MUNICIPIO LIBRE PARA EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PERSONA TITULAR DE LA SECRETARÍA DE GOBIERNO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE TIENE LA REPRESENTACIÓN DEL PODER EJECUTIVO DE ESA ENTIDAD (ARTÍCULOS 42 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA LOCAL, 8, FRACCIÓN X, 9, FRACCIÓN I, Y 17 DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PERSONA QUE PRESIDEN LA MESA DIRECTIVA DEL CONGRESO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE, TIENE LEGITIMACIÓN PARA COMPARECER EN EL JUICIO EN REPRESENTACIÓN DE ESA ENTIDAD, Y CUENTA CON FACULTADES PARA DELEGARLA EN EL SERVIDOR PÚBLICO QUE DESIGNE (ARTÍCULOS 20 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA LOCAL Y 24, FRACCIÓN I, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

IV. CONTROVERSIAS 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.

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

VI. HACIENDA MUNICIPAL. SUS RECURSOS SE RIGEN POR LOS PRINCIPIOS DE LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA Y DE EJERCICIO DIRECTO POR PARTE DEL AYUNTAMIENTO.

VII. HACIENDA MUNICIPAL. EL PRINCIPIO DE LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA ES CONSUBSTANCIAL AL RÉGIMEN QUE ESTABLECIÓ EL PODER



REFORMADOR DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL A EFECTO DE FORTALECER LA AUTONOMÍA Y AUTOSUFICIENCIA ECONÓMICA DE LOS MUNICIPIOS.

VIII. HACIENDA MUNICIPAL. EL PRINCIPIO DE EJERCICIO DIRECTO IMPLICA QUE TODOS LOS RECURSOS QUE INTEGRAN LA HACIENDA PÚBLICA MUNICIPAL, INCLUSIVE LOS QUE NO ESTÁN SUJETOS AL RÉGIMEN DE LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA, DEBEN EJERCERSE DE FORMA DIRECTA POR LOS AYUNTAMIENTOS O POR QUIENES ELLOS AUTORICEN CONFORME A LA LEY.

IX. HACIENDA MUNICIPAL. LA DEROGACIÓN DE LA NORMA QUE DISPONE QUE LOS FONDOS QUE RECAUDE O PERCIBA EL GOBIERNO DEL ESTADO DE VERACRUZ, CON EXCEPCIÓN DE LOS INGRESOS PRODUCTO DE LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS QUE ADMINISTREN LAS "ENTIDADES", SE CONCENTRARÁN EN LA SECRETARÍA DE FINANZAS, NO VULNERA LOS PRINCIPIOS DE LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA DE LOS RECURSOS Y DE EJERCICIO DIRECTO POR PARTE DEL AYUNTAMIENTO [DEROGACIÓN DEL ARTÍCULO 230, INCISO C), DEL CÓDIGO FINANCIERO PARA EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE, MEDIANTE EL DECRETO NÚMERO 591, PUBLICADO EN LA GACETA OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 17 DE SEPTIEMBRE DE 2020].

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 175/2020. MUNICIPIO DE TLAPACOYÁN, ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE. 9 DE AGOSTO DE 2022. UNANIMIDAD DE DIEZ VOTOS DE LAS MINISTRAS Y DE LOS MINISTROS ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA, JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ, YASMÍN ESQUIVEL MOSSA, LORETTA ORTIZ AHLF, LUIS MARÍA AGUILAR MORALES, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, ANA MARGARITA RÍOS FARJAT, JAVIER LAYNEZ POTISEK, ALBERTO PÉREZ DAYÁN Y ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA. PONENTE: JAVIER LAYNEZ POTISEK. SECRETARIO: ALFREDO URUCHURTU SOBERÓN.

Ciudad de México. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión correspondiente al nueve de agosto de dos mil veintidós, emite la siguiente:



SENTENCIA

Mediante la que se resuelve la controversia constitucional 175/2020, promovida por el Municipio de Tlapacoyan, Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

I. ANTECEDENTES

1. **Presentación de la demanda.** El treinta de octubre de dos mil veinte, Noel Martínez Álvarez, ostentando el carácter de síndico único del Municipio de Tlapacoyan, Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, promovió controversia constitucional en contra de los Poderes Ejecutivo y Legislativo del mismo Estado para solicitar la declaración de invalidez del Decreto Número 591 que reforma, deroga y adiciona diversas disposiciones del Código Financiero y que reforma diversas disposiciones del Código de Procedimientos Administrativos, ambos para el Estado de Veracruz, publicado en la Gaceta Oficial el diecisiete de septiembre de dos mil veinte.

2. En particular impugnó la derogación del inciso c) del artículo 230 del citado Código Financiero por considerarlo violatorio de los artículos 115, fracciones II, inciso d), III y IV, inciso c); 117, fracción VIII, párrafo cuarto; 126 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

3. En su único concepto de invalidez planteó una violación a la autonomía presupuestal del Municipio porque, en una interpretación sistemática, la recaudación municipal se tendrá que concentrar en la Secretaría de Planeación y Finanzas del Estado de Veracruz.

4. **Registro y turno de la demanda.** El cuatro de noviembre de dos mil veinte, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente y turnarlo al Ministro Javier Laynez Potisek para instruir el procedimiento y formular el proyecto de resolución respectivo.

5. **Admisión de la demanda.** El primero de diciembre de dos mil veinte, el Ministro instructor admitió la demanda a trámite y ordenó emplazar a juicio a los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. Asimismo, ordenó dar vista a la Fiscalía General de la República y a la Consejería



Jurídica del Poder Ejecutivo Federal para que hicieran las manifestaciones que correspondieran a su representación.

6. **Contestaciones.** El dieciocho de febrero de dos mil veintiuno, Eric Patrocinio Cisneros Burgos, quien se ostentó con el carácter de secretario de Gobierno del Estado de Ignacio de la Llave, compareció a dar contestación a la demanda en representación del Poder Ejecutivo demandado.

7. El primero de marzo de dos mil veintiuno, Leticia Aguilar Jiménez, quien se ostentó como representante legal y delegada de la presidenta de la Mesa Directiva de la Sexagésima Quinta Legislatura del Congreso de Veracruz, compareció a dar contestación a la demanda en representación del Poder Legislativo demandado.

8. En relación con la procedencia de la controversia constitucional, ambos Poderes plantearon la falta de interés legítimo del Municipio actor para reclamar la derogación del inciso c) del artículo 230 del citado Código Financiero.

9. En relación con el único concepto de invalidez afirmaron que la transgresión a la competencia del Municipio actor es infundada.

10. **Alegatos.** El Municipio actor y el Poder Ejecutivo demandado no formularon alegatos. Por su parte, el Poder Legislativo demandado presentó los suyos el veintitrés de marzo de dos mil veintiuno.

11. **Audiencia.** Sustanciado el procedimiento sin recibir opinión por parte de la Fiscalía General de la República, el diecinueve de enero de dos mil veintiuno, se celebró la audiencia y el expediente se puso en estado de resolución.

II. COMPETENCIA¹

12. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver la presente controversia constitucional, de conformidad

¹ Conforme al artículo quinto transitorio del Decreto por el que se expide la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y la Ley de Carrera Judicial del Poder Judicial de la Federación; se reforman,



con lo dispuesto en los artículos 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,² 1o. de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (ley reglamentaria),³ 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación vigente hasta el siete de junio de dos mil veintiuno⁴ y el punto segundo, fracción I, del Acuerdo General del Tribunal Pleno Número 5/2013,⁵ aprobado el trece de mayo de dos mil trece, por tratarse de un conflicto entre un Estado y uno de sus Municipios, concretamente entre el Municipio de Tlapacoyan del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave y los Poderes Ejecutivo y Legislativo de dicha entidad federativa, en los que se cuestiona la validez de normas generales.

adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional; de la Ley Federal de Defensoría Pública; de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y del Código Federal de Procedimientos Civiles, publicado en el Diario Oficial de la Federación el siete de junio de dos mil veintiuno, por lo que el presente asunto se resolverá conforme a la ley vigente al momento de su inicio:

"Transitorios ...

"Quinto. Los procedimientos iniciados con anterioridad a la entrada en vigor del presente decreto, continuarán tramitándose hasta su resolución final de conformidad con las disposiciones vigentes al momento de su inicio."

² **"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: ...

"i) Un Estado y uno de sus Municipios; ..."

³ **"Artículo 1o.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá y resolverá con base en las disposiciones del presente título, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. A falta de disposición expresa, se estará a las prevenciones del Código Federal de Procedimientos Civiles."

⁴ **"Artículo 10.** La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno:

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

⁵ **"Segundo.** El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución:

"I. Las controversias constitucionales, salvo en las que deba sobreseerse y aquellas en las que no se impugnen normas de carácter general, así como los recursos interpuestos en éstas en los que sea necesaria su intervención.

"Una vez resuelto el problema relacionado con la impugnación de normas generales, el Pleno podrá reservar jurisdicción a las Salas para examinar los conceptos de invalidez restantes, cuando así lo estime conveniente; ..."



III. LEGITIMACIÓN

13. De conformidad con el artículo 10, fracciones I y II, de la ley reglamentaria,⁶ se le reconoce legitimación (I) como actor al Municipio de Tlapacoyan, Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, porque promovió la controversia constitucional; (II) como demandados a los Poderes (a) Legislativo y (b) Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, ya que a ellos se les atribuye la emisión de las normas generales reclamadas.

14. Por disposición del primer párrafo del artículo 11 de la ley reglamentaria,⁷ tanto el actor como los demandados deben comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que estén facultados para representarlos en términos de la legislación que los rige.

I. Legitimación procesal activa

15. En representación del Municipio actor suscribió la demanda el síndico único, Noel Martínez Álvarez, quien acreditó su personalidad con:

1) La constancia de mayoría y validez expedida a su favor por el organismo público local electoral del Estado de Veracruz, el diez de junio de dos mil diecisiete;

2) Las páginas números 1 y 30 de la Gaceta Oficial Extraordinaria Número 518, Tomo I, de veintiocho de diciembre de dos mil diecisiete, en donde se publicó la lista de los nombres de quienes resultaron electos en la elección de Ayuntamientos conforme a las constancias de mayoría relativa y de asignación expedidas por el organismo público local electoral del Estado de Veracruz; y

⁶ **Artículo 10.** Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:

I. Como actor, la entidad, poder u órgano que promueva la controversia;

II. Como demandado, la entidad, poder u órgano que hubiere emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto que sea objeto de la controversia; ..."

⁷ **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."



3) Copia certificada del acta de la primera sesión ordinaria del Cabildo de Tlapacoyan del primero de enero de dos mil dieciocho.

16. En las primeras dos documentales se hace constar que fue electo como síndico del Ayuntamiento de Tlapacoyan para el periodo señalado; en la última, que tomó protesta del cargo.

17. Por tanto, con fundamento en el artículo 37, fracción II, de la Ley Orgánica del Municipio Libre para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave,⁸ que atribuye la representación legal del Municipio al síndico del Ayuntamiento, se le reconoce legitimación procesal para promover la presente controversia constitucional en representación del Municipio actor.

II. Legitimación procesal pasiva

a) Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

18. A juicio compareció el secretario de Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, Eric Patrocinio Cisneros Burgos, carácter que acreditó con copia certificada del nombramiento que expidió a su favor el gobernador del Estado, Cuitláhuac García Jiménez, el día primero de diciembre de dos mil dieciocho.

19. A dicho funcionario se le reconoce legitimación procesal para contestar la demanda en representación del Poder Ejecutivo de la entidad con fundamento en los artículos 42 de la Constitución Política Local,⁹ 8, fracción X, 9, fracción I y 17 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz,¹⁰ y 15, fracción

⁸ "Artículo 37. Son atribuciones del síndico:

"II. Representar legalmente al Ayuntamiento; ..."

⁹ "Artículo 42. El Poder Ejecutivo se deposita en un solo individuo, denominado: gobernador del Estado."

¹⁰ "Artículo 8. El titular del Poder Ejecutivo, además de las atribuciones que expresamente le confiere la Constitución Política del Estado, podrá: ...

"X. Designar a quien lo represente en las controversias a que se refiere la fracción I del artículo 105 de la Constitución Federal, y en los demás juicios en que intervenga con cualquier carácter; así como a quien lo represente ante el Congreso del Estado, para efectos de lo previsto en los artículos 3B5, fracción III y 36, ambos de la Constitución Política del Estado; ..."



XXXII, del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobierno,¹¹ que depositan el ejercicio del Poder Ejecutivo Local en el gobernador del Estado y la representación de éste en el secretario de Gobierno.

b) Poder Legislativo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave

20. A juicio compareció la directora de Servicios Jurídicos del Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, Leticia Aguilar Jiménez, con el carácter de delegada de la diputada presidenta de la Mesa Directiva de la Sexagésima Quinta Legislatura del Congreso del Estado, Adriana Paola Linares Capitanachi, personalidad que acreditó con las siguientes pruebas documentales:

1) El oficio suscrito por la diputada presidenta de la Mesa Directiva del Congreso del Estado el diez de noviembre de dos mil veinte (Oficio No. PRES/1795/20), mediante el cual esta última le delegó la representación jurídica del Congreso para atender los asuntos legales en su aspecto contencioso jurisdiccional en los que dicho órgano legislativo sea parte.

2) Copia certificada de su nombramiento como directora de Servicios Jurídicos del Congreso del Estado, el cual fue expedido a su favor por el secretario

"Artículo 9. Para el estudio, planeación, resolución y despacho de los asuntos de los diversos ramos de la administración pública centralizada, el titular del Poder Ejecutivo contará con las siguientes dependencias: ...

"X. (sic) Secretaría de Gobierno ..."

"Artículo 17. La Secretaría de Gobierno es la dependencia responsable de coordinar la política interna de la entidad y tendrá la competencia que expresamente le confiere la Constitución Política del Estado, esta ley y demás legislación aplicable."

¹¹ **"Artículo 15.** El titular de la secretaría tendrá las facultades siguientes: ...

"XXXII. Representar legalmente al Gobierno del Estado y al gobernador ante cualquier instancia administrativa, legislativa, fiscal o jurisdiccional, de carácter federal, estatal o municipal, e intervenir en toda clase de juicios en que sea parte, incluyendo el juicio de amparo, por sí o por conducto de la Subsecretaría Jurídica y de Asuntos Legislativos y/o su Dirección General Jurídica prevista en este reglamento; así como presentar denuncias o querrelas penales, coadyuvar con el Ministerio Público o la Fiscalía General, contestar y reconvenir demandas, oponer excepciones, comparecer en las audiencias, ofrecer y rendir pruebas, presentar alegatos, nombrar delegados o autorizados en los juicios en que sea parte, recibir documentos y formular otras promociones en juicios civiles, fiscales, administrativos, laborales, penales o de cualquier otra naturaleza, intervenir en actos y procedimientos en general, recusar Jueces o Magistrados, e interponer todo tipo de recursos; ..."



general del mismo órgano legislativo, Domingo Bahena Corbalá, el veinticinco de septiembre de dos mil veinte.

21. A dicha funcionaria se le reconoce legitimación procesal para contestar la demanda en representación del Poder Legislativo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, con fundamento en los artículos 20 de la Constitución Local¹² y 24, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave,¹³ que depositan el ejercicio del Poder Legislativo Local en el Congreso del Estado y su representación en la persona que preside la Mesa Directiva y quien cuenta con facultades para delegar la misma en el servidor público que designe.

IV. CERTEZA Y PRECISIÓN DE LOS ACTOS RECLAMADOS

22. Con fundamento en el artículo 41, fracción I, de la ley reglamentaria,¹⁴ se procede a precisar en forma concreta las normas generales que son objeto de la presente controversia constitucional, descartando todas las manifestaciones o imprecisiones que generen oscuridad o confusión, con apoyo en el criterio del Pleno contenido en la tesis de rubro: "CONTROVERSIAS 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 INVÁLIDEZ SE DEMANDA EN EL DICTADO DE LA SENTENCIA."¹⁵

¹² **Artículo 20.** El Poder Legislativo se deposita en una Asamblea denominada Congreso del Estado."

¹³ **Artículo 24.** El presidente de la Mesa Directiva, fungirá como presidente del Congreso del Estado y tendrá las atribuciones siguientes: ...

"I. Representar legalmente al Congreso del Estado y delegar dicha función el servidor público que designe, mediante acuerdo escrito; ..."

¹⁴ **Artículo 41.** Las sentencias deberán contener:

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

¹⁵ Tesis P./J. 98/2009: "El artículo 41, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que las sentencias deberán contener la fijación breve y precisa de las normas generales o actos objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados; asimismo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que para lograr tal fijación debe acudirse a la lectura íntegra de la demanda, apreciación que deberá realizar sin atender a los calificativos que en su enunciación se hagan sobre su constitucionalidad o inconstitucionalidad en



23. Como norma general reclamada, el Municipio actor señaló el Decreto Número 591 que reforma, deroga y adiciona diversas disposiciones del Código Financiero y que reforma diversas disposiciones del Código de Procedimientos Administrativos, ambos para el Estado de Veracruz, cuya existencia fue reconocida por los poderes demandados y se encuentra acreditada en autos con la publicación en la Gaceta Oficial del diecisiete de septiembre de dos mil veinte.

24. Del contenido de dicho decreto impugnó la derogación del inciso c) del artículo 230 del Código Financiero para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, así como los artículos primero y segundo transitorios, por virtud de los cuales el decreto entró en vigor a partir del día siguiente de su publicación y se derogaron todas las disposiciones que se le opusieran; sin embargo, sólo formuló conceptos de invalidez en contra de la derogación.

25. Por lo anterior, la materia de la controversia constitucional se constriñe al análisis de la derogación del inciso c) del artículo 230 del Código Financiero para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

V. OPORTUNIDAD

26. De conformidad con el artículo 21, fracción II, de la ley reglamentaria,¹⁶ el plazo para presentar la demanda es de treinta días y cuando se impugnan

virtud de que tales aspectos son materia de los conceptos de invalidez. Sin embargo, en algunos casos ello resulta insuficiente y ante tal situación deben armonizarse, además, los datos que sobre los reclamos emanen del escrito inicial, interpretándolos en un sentido congruente con todos sus elementos e incluso con la totalidad de la información del expediente del juicio, de una manera tal que la fijación de las normas o actos en la resolución sea razonable y apegada a la litis del juicio constitucional, para lo cual debe atenderse preferentemente a la intención del promovente y descartando manifestaciones o imprecisiones que generen oscuridad o confusión. Esto es, el Tribunal Constitucional deberá atender a lo que quiso decir la parte promovente de la controversia y no a lo que ésta dijo en apariencia, pues sólo de este modo podrá lograrse congruencia entre lo pretendido y lo resuelto."

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXX, julio de dos mil nueve, página 1536, número de registro digital: 166985.

¹⁶ **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 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 ..."



normas generales se tiene que computar a partir del día siguiente a la fecha en que (1) fueron publicadas o (2) de su primer acto de aplicación.

27. En el presente caso, el Municipio actor impugnó las normas generales precisadas en el apartado anterior con motivo de su publicación y esto sucedió el jueves diecisiete de septiembre de dos mil veinte.

28. Por tanto, el plazo de treinta días para presentar la demanda inició el viernes dieciocho de septiembre de dos mil veinte y feneció el treinta de octubre siguiente, ya que por ser inhábiles no se computan los días sábado y domingo del mes de septiembre (diecinueve, veinte, veintiséis y veintisiete) y octubre (tres, cuatro, diez, once, diecisiete, dieciocho, veinticuatro y veinticinco), así como el lunes doce de octubre, de conformidad con los artículos 2o. y 3o., fracción II, de la ley reglamentaria,¹⁷ en relación con el artículo 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación¹⁸ y el punto primero, incisos a), b) y j), del Acuerdo General Plenario Número 18/2013, de diecinueve de noviembre de dos mil trece, relativo a la determinación de los días hábiles e inhábiles respecto de los asuntos de su competencia y de descanso para su personal.¹⁹

29. Por consiguiente, la controversia constitucional es oportuna en relación con el artículo impugnado porque la demanda se presentó el último día del plazo señalado.

¹⁷ "**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:

"**I.** Comenzarán a correr al día siguiente al en que surta sus efectos la notificación, incluyéndose en ellos el día del vencimiento;

"**II.** Se contarán sólo los días hábiles, y

"**III.** No correrán durante los periodos de receso, ni en los días en que se suspendan las labores de la Suprema Corte de Justicia de la Nación."

¹⁸ "**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."

¹⁹ "**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; ...

"**j)** El doce de octubre; ..."



VI. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA

30. Los Poderes demandados coincidieron en plantear la improcedencia de la controversia constitucional por falta de interés legítimo del Municipio actor.

31. En este sentido, el Poder Ejecutivo demandado afirmó que el Municipio actor carece de interés legítimo para promover el medio de control constitucional en que se actúa "ante la inexistencia de una presunta invasión a la esfera de competencia sobre atribuciones del ente municipal actor en materia de recaudación que redunde en perjuicio de la Hacienda Pública Municipal". A su favor invocó los siguientes criterios de la Segunda Sala y el Pleno de esta Suprema Corte, de rubros: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LOS MUNICIPIOS NO TIENEN INTERÉS LEGÍTIMO PARA IMPUGNAR EL DECRETO DEL CONGRESO LOCAL QUE AUTORIZA AL EJECUTIVO DE LA ENTIDAD A CONTRATAR UN CRÉDITO CON AFECTACIÓN DE PARTICIPACIONES FEDERALES QUE CORRESPONDEN A LA HACIENDA PÚBLICA DEL ESTADO."²⁰ y "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. ORDEN PÚBLICO. TIENEN ESA NATURALEZA LAS DISPOSICIONES QUE PREVÉN LAS CAUSAS DE IMPROCEDENCIA DEL JUICIO INSTITUIDO EN LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 CONSTITUCIONAL."²¹

²⁰ Tesis 2a. XXIII/2010: "El artículo 115, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece, por un lado, los conceptos que integran la hacienda pública de los Municipios, entre ellos, las participaciones federales que debe cubrirles la Federación con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente determine la Legislatura del Estado y, por otro, que los Municipios administrarán libremente su hacienda a través de los Ayuntamientos, los cuales deben ejercer los recursos correspondientes directamente o a través de quienes ellos autoricen. Acorde con ello, el artículo 9o. de la Ley de Coordinación Fiscal contempla la protección de las participaciones federales de los Municipios, así como que sólo éstos pueden afectar en garantía las que les corresponden. Conforme a lo anterior es claro que, en principio, los Municipios carecen de interés legítimo para promover controversia constitucional contra el decreto de un Congreso Local que autoriza al Ejecutivo de la entidad a contratar un crédito, en virtud de que a través de ese decreto no es posible que se afecten los recursos que conforman la hacienda pública de los Municipios, concretamente las participaciones federales que les corresponden, de suerte que sólo por excepción, en el supuesto de que alguna Legislatura Estatal afectara tales recursos sin la autorización de los Municipios, se actualizaría el interés legítimo de éstos para acudir a la controversia constitucional."

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, abril de dos mil diez, Tomo XXXI, página 2251, número de registro digital: 164821.

²¹ Tesis P./J. 31/96: "Las disposiciones que establecen las causales de improcedencia, que a su vez generan la consecuencia jurídica del sobreseimiento del juicio, tanto en las controversias constitucionales como en las acciones de inconstitucionalidad, son de orden público en el seno de la Ley



32. En el mismo sentido, el Poder Legislativo señaló que "... con las pruebas ofrecidas no se demuestra la violación a la esfera de competencias de la actora". A su favor invocó el criterio del Pleno de esta Suprema Corte de rubro: "HACIENDA MUNICIPAL Y LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA. SUS DIFERENCIAS (ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL)."²²

33. Se **desestima** el motivo de improcedencia planteado, ya que no se puede determinar si el Municipio actor resiente o no una afectación a su ámbito constitucional de atribuciones sin examinar el fondo del asunto. Resulta aplicable el criterio del Pleno contenido en la tesis de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE."²³

Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de México, pues por revestir tal carácter es que la parte final del artículo 19 de dicha Ley previene que: 'En todo caso, las causales de improcedencia deberán examinarse de oficio.' Síguese de allí que su invocación, por parte interesada, puede válidamente hacerse en cualquier etapa del procedimiento porque, se reitera, son de orden público. Por esta razón el legislador no ha establecido algún límite temporal para que sean invocadas; y no podría ser de otra manera, dado que, como ya se ha visto, se hagan valer o no, el juzgador tiene el deber de analizarlas aun oficiosamente. Por eso, si no se alegan al tiempo de contestar la demanda, no es correcto afirmar que ha operado la preclusión del derecho procesal para invocarlas. Además, el precepto que encierra el artículo 297, fracción II, del Código Federal de Procedimientos Civiles, que dice: 'Cuando la ley no señale término para la práctica de algún acto judicial o para el ejercicio de algún derecho, se tendrán por señalados los siguientes: ...Tres días para cualquier otro caso', no es de aplicación supletoria por ser ajena al tema que se analiza, pues la institución de la improcedencia de la acción se encuentra regulada de manera especial por la ley reglamentaria que señorea este proceso."

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, junio de mil novecientos noventa y seis, Tomo III, página 392, número de registro digital: 200108.

²² Tesis P./J. 5/2000: "En términos generales puede considerarse que la hacienda municipal se integra por los ingresos, activos y pasivos de los Municipios; por su parte, la libre administración hacendaria debe entenderse como el régimen que estableció el Poder Reformador de la Constitución a efecto de fortalecer la autonomía y autosuficiencia económica de los Municipios, con el fin de que éstos puedan tener libre disposición y aplicación de sus recursos y satisfacer sus necesidades, todo esto en los términos que fijen las leyes y para el cumplimiento de sus fines públicos."

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, febrero de dos mil, Tomo XI, página 515, número de registro digital: 192331.

²³ Tesis P./J. 92/99: "En reiteradas tesis este Alto Tribunal ha sostenido que las causales de improcedencia propuestas en los juicios de amparo deben ser claras e inobjectables, de lo que se desprende que si en una controversia constitucional se hace valer una causal donde se involucra una argumentación en íntima relación con el fondo del negocio, debe desestimarse y declararse la



VII. ESTUDIO DE FONDO

34. En su único concepto de invalidez, el Municipio actor afirma que la derogación del inciso c) del artículo 230 del Código Financiero para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave (Código Financiero) atenta contra su autonomía presupuestal porque no le permite recaudar ingresos por sí mismo, en contravención de los artículos 115, fracciones II, inciso d), III, y IV, inciso c); 117, fracción VIII, párrafo cuarto; 126 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

35. En su opinión, el inciso que fue derogado exceptuaba los ingresos producto de la prestación de servicios públicos municipales de tener que ser concentrados en la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado de Veracruz (Secretaría de Finanzas); pero sin esa excepción, conforme a una interpretación sistemática sus recursos también deberán ser concentrados en dicha Secretaría porque el propio código define a los Municipios como "entidades".

Texto anterior	Texto vigente
<p>"Artículo 230. Todos los fondos que dentro del territorio estatal se recauden por diversos conceptos fiscales y otros que perciba el Gobierno del Estado, por cuenta propia o ajena, se concentrarán invariablemente en la secretaría, con excepción de:</p>	<p>"Artículo 230. ...</p>
<p>"a) Los fondos ajenos constituidos por particulares en calidad de depósitos para garantizar ante los juzgados estatales el cumplimiento de obligaciones;</p>	<p>"a) Los fondos ajenos constituidos por particulares en calidad de depósitos para garantizar ante los juzgados estatales el cumplimiento de obligaciones; y</p>
<p>"b) Las cuotas de trabajadores y las aportaciones patronales que reciba el Instituto</p>	<p>"b) Las cuotas de trabajadores y las aportaciones patronales que reciba el Instituto</p>

procedencia, y, si no se surte otro motivo de improcedencia hacer el estudio de los conceptos de invalidez relativos a las cuestiones constitucionales propuestas."

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo X, septiembre de mil novecientos noventa y nueve, página 710, número de registro digital: 193266.



<p>de Pensiones del Estado por la incorporación de trabajadores a su régimen de seguridad social, <u>y</u></p>	<p>de Pensiones del Estado por la incorporación de trabajadores a su régimen de seguridad social.</p>
<p>"c) Los ingresos producto de la prestación de servicios públicos que administren <u>las entidades</u>.</p>	<p>"c) Derogada.</p>
<p>"En los casos señalados en las fracciones anteriores, quien realice la recaudación deberá informar a la secretaría mensualmente el monto de lo recaudado, para que ésta, a su vez, lo reporte en la cuenta pública. Asimismo, quien recaude observará las normas relativas a tesorería, contabilidad y control que en este código, en la Ley de Contabilidad y demás disposiciones se establezcan y le sean aplicables."</p>	<p>"..."</p>

36. Por su parte, los Poderes demandados niegan la existencia de una invasión a la esfera competencial del Municipio actor.

37. En este sentido, el Poder Ejecutivo demandado señaló que por virtud de la derogación impugnada "no se faculta a la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado de Veracruz para recaudar los ingresos producto de la prestación de servicios públicos del ente municipal"; asimismo, que "los principios constitucionales consagrados en la fracción IV del artículo 115 de la Norma Fundamental, así como cualquier otro ingreso público municipal de los que tenga derecho el ente municipal actor, en materia de recaudación por la prestación de servicios públicos municipales, quedan incólumes aun con la reforma al Código Financiero".

38. De igual forma, el Poder Legislativo demandado señaló que el decreto impugnado no tiene prohibición alguna que impida la libertad del Municipio en la aplicación de los recursos propios, ni impide la facultad de organizar económicamente los recursos del Municipio disponibles y utilizarlos para proveer la satisfacción de intereses y necesidades sociales.



39. Finalmente, éste último sostuvo la validez del decreto impugnado afirmando que fue expedido apegado a estricto derecho y en uso de las atribuciones que le confieren la Constitución Federal y la local. En este último sentido señaló que la motivación de dicho decreto se basa en "proveer al Estado una mejor administración y supervisión de los ingresos; así como fomentar la transparencia en el uso de los recursos públicos y facilitar la rendición de cuentas".

40. El concepto de invalidez planteado resulta **infundado** por los motivos que se exponen a continuación:

41. Para justificar esta afirmación se debe tener presente que, el Constituyente Permanente o Poder Reformador de la Constitución Federal consagró diversas garantías jurídicas de contenido económico, financiero y tributario a favor de los Municipios con el propósito de fortalecer su autonomía.

42. Entre ellas, la doctrina jurisprudencial ha destacado los principios de libre administración de la hacienda municipal y de ejercicio directo por parte del Ayuntamiento de los recursos que integran la hacienda pública municipal.²⁴

43. En relación con el primero de los principios señalados, el Pleno ha dicho que es consustancial al régimen que estableció el Poder Reformador de la Constitución Federal a efecto de fortalecer la autonomía y autosuficiencia económica de los Municipios, con el fin de que éstos puedan tener libre disposición y aplicación de sus recursos y satisfacer sus necesidades. Lo anterior de conformidad con las leyes y para el cumplimiento de sus fines públicos.

44. En relación con el segundo de ellos, el Pleno ha dicho que implica que todos los recursos que integran la hacienda pública municipal, inclusive los que no están sujetos al régimen de libre administración hacendaria, deben ejercerse en forma directa por los Ayuntamientos o por quienes ellos autoricen conforme a la

²⁴ Como precedentes se pueden citar la controversia constitucional 14/2004, resuelta por unanimidad de once votos en sesión de dieciséis de noviembre de dos mil cuatro, así como la contradicción de tesis 45/2004-PL, fallada por unanimidad de once votos, en sesión de dieciocho de enero de dos mil cinco; mismos que han sido reiterados en diversos casos.



ley. En este sentido, al resolver la controversia constitucional 12/2004, el Pleno señaló:

"... los recursos que en atención a su naturaleza jurídica integran la hacienda pública del Municipio, deben ser ejercidos de manera directa por el Ayuntamiento, puesto que el órgano reformador pretendió evitar que se afectara de cualquier modo dicha hacienda a través de cualquier disposición que mediatizara este ejercicio, comprometiendo algún elemento que forme parte de su presupuesto de egresos. La única excepción a este supuesto es que el ejercicio de estos recursos se haga por quien ellos autoricen, lo que debe realizarse de conformidad con lo dispuesto por la ley."

45. Por lo mismo, en el presente asunto se plantea una violación directa a sendos principios, ya que el Municipio actor cuestiona que la recaudación por concepto de la prestación de los servicios públicos a su cargo se debe concentrar en la Secretaría de Finanzas por virtud de la derogación impugnada. Sin embargo, lo anterior no resulta cierto por los motivos siguientes.

46. Antes de la derogación del inciso c) del artículo 230 del Código Financiero, todos los fondos que le correspondía recaudar o percibir al Gobierno del Estado se debían concentrar en la Secretaría de Finanzas, con excepción de tres conceptos:

1) Los fondos ajenos constituidos por particulares en calidad de depósitos para garantizar ante los juzgados estatales el cumplimiento de obligaciones;

2) Las cuotas de trabajadores y las aportaciones patronales que reciba el Instituto de Pensiones del Estado por la incorporación de trabajadores a su régimen de seguridad social; y,

3) Los ingresos producto de la prestación de servicios públicos que administren las "entidades".

47. Ahora, con motivo de la derogación impugnada ya no se exceptúan los ingresos producto de la prestación de servicios públicos que administren las "entidades".



48. Por este motivo, el Municipio actor considera que la recaudación que obtenga por la prestación de los servicios públicos a su cargo deberá concentrarse también en la Secretaría de Finanzas, ya que el artículo 2, fracción XV, del Código Financiero incluye a los Municipios dentro de la definición de "entidades".²⁵ En este sentido es que plantea una violación a la autonomía municipal y, en específico, a su gestión presupuestal.

49. Lo anterior, es incorrecto toda vez que el Municipio actor hace depender la inconstitucionalidad de la derogación impugnada de una interpretación gramatical del Código Financiero, lo cual tiene lógica en apariencia; sin embargo, no tiene sentido alguno cuando se lee en función del acápite del artículo 230 del Código Financiero, ya que éste es muy claro en señalar que los fondos o recursos que se deben concentrar en la Secretaría de Finanzas son los que le corresponden recaudar o percibir al Gobierno del Estado.

50. Además, es importante añadir que en el mismo título del artículo impugnado, "De los servicios de Tesorería", el artículo 224 señala lo siguiente:

"Los servicios de Tesorería del Estado comprenden:

"I. La recaudación de contribuciones estatales;

"II. La recepción de fondos ajenos en calidad de depósito;

"III. La guarda, custodia y control de fondos y valores de propiedad estatal;

"IV. La emisión, guarda, custodia, control, distribución y destrucción de formas valoradas;

"V. La programación y realización de pagos a terceros ...;

²⁵ **Artículo 2.** Para los efectos de este código se entenderá por: ...

XV. Entidades: Los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, los organismos autónomos del Estado; los Municipios; los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria y fideicomisos del Estado y los Municipios, así como cualquier otro ente sobre el que el Estado y los Municipios tengan control sobre sus decisiones o acciones; ..."



"VI. La ministración de fondos a los Poderes Legislativo y Judicial, organismos autónomos, dependencias y entidades de la administración pública estatal;

"VII. La contratación de servicios bancarios ... –y por último y de manera limitativa–;

"VIII. La constitución de garantías a favor o a cargo del Gobierno del Estado ..."

51. Lo anterior significa que la regla de concentración contenida en el artículo transcrito no menciona que los servicios de tesorería sean para los ingresos municipales, lo que sustenta que la regla es únicamente para los recursos estatales.

52. Por lo mismo, en este caso ni siquiera resulta necesario llevar a cabo una interpretación conforme para darse cuenta de que es insostenible la lectura que propone el Municipio actor de las disposiciones del Código Financiero.

53. En este sentido, resulta cierta la afirmación del Poder Ejecutivo demandado al señalar que "el citado numeral es claro al establecer la frase 'que percibe el Gobierno del Estado', no así lo que percibe alguna otra autoridad distinta al Poder Ejecutivo Estatal". Lo mismo que la afirmación del Poder Legislativo demandado al señalar que se advierte que "la referencia es clara a los fondos que reciban las dependencias y entidades de la administración pública estatal".

54. Por tanto, al resultar infundado el concepto de invalidez planteado, lo procedente es reconocer la validez de la derogación del inciso c) del artículo 230 del Código Financiero para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, efectuada mediante el Decreto Número 591 que reforma, deroga y adiciona diversas disposiciones del Código Financiero y que reforma diversas disposiciones del Código de Procedimientos Administrativos, ambos para el Estado de Veracruz, publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el diecisiete de septiembre de dos mil veinte.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:



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

SEGUNDO.—Se reconoce la validez de la derogación del artículo 230, inciso c), del Código Financiero para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, mediante el Decreto Número 591, publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el diecisiete de septiembre de dos mil veinte, de conformidad con el apartado VII de esta decisión.

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

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

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación 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, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

La señora Ministra Norma Lucía Piña Hernández no asistió a la sesión de nueve de agosto de dos mil veintidós por gozar de vacaciones, por haber integrado la Comisión de Receso correspondiente al segundo periodo de sesiones de dos mil diecinueve.

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

Nota: La parte conducente de la sentencia relativa a la controversia constitucional 12/2004 citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXI, febrero de 2005, página 1334, con número de registro digital: 18651.

Esta sentencia se publicó el viernes 17 de marzo de 2023 a las 10:20 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, 22 de marzo de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LEGITIMACIÓN DE LA PERSONA TITULAR DE LA SINDICATURA MUNICIPAL PARA PROMOVER LA DEMANDA RELATIVA EN NOMBRE DEL AYUNTAMIENTO (ARTÍCULO 37, FRACCIÓN II, DE LA LEY ORGÁNICA DEL MUNICIPIO LIBRE PARA EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PERSONA TITULAR DE LA SECRETARÍA DE GOBIERNO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE TIENE LA REPRESENTACIÓN DEL PODER EJECUTIVO DE ESA ENTIDAD (ARTÍCULOS 42 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA LOCAL, 8, FRACCIÓN X, 9, FRACCIÓN I, Y 17 DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PERSONA QUE PRESIDA LA MESA DIRECTIVA DEL CONGRESO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE, TIENE LEGITIMACIÓN PARA COMPARECER EN EL JUICIO EN REPRESENTACIÓN DE ESA ENTIDAD, Y CUENTA CON FACULTADES PARA DELEGARLA EN EL SERVIDOR PÚBLICO QUE DESIGNE (ARTÍCULOS 20 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA LOCAL Y 24, FRACCIÓN I, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

IV. CONTROVERSIAS 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.

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

VI. HACIENDA MUNICIPAL. SUS RECURSOS SE RIGEN POR LOS PRINCIPIOS DE LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA Y DE EJERCICIO DIRECTO POR PARTE DEL AYUNTAMIENTO.

VII. HACIENDA MUNICIPAL. EL PRINCIPIO DE LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA ES CONSUBSTANCIAL AL RÉGIMEN QUE ESTABLECIÓ EL PODER



REFORMADOR DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL A EFECTO DE FORTALECER LA AUTONOMÍA Y AUTOSUFICIENCIA ECONÓMICA DE LOS MUNICIPIOS.

VIII. HACIENDA MUNICIPAL. EL PRINCIPIO DE EJERCICIO DIRECTO IMPLICA QUE TODOS LOS RECURSOS QUE INTEGRAN LA HACIENDA PÚBLICA MUNICIPAL, INCLUSIVE LOS QUE NO ESTÁN SUJETOS AL RÉGIMEN DE LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA, DEBEN EJERCERSE DE FORMA DIRECTA POR LOS AYUNTAMIENTOS O POR QUIENES ELLOS AUTORICEN CONFORME A LA LEY.

IX. HACIENDA MUNICIPAL. LA DEROGACIÓN DE LA NORMA QUE DISPONE QUE LOS FONDOS QUE RECAUDE O PERCIBA EL GOBIERNO DEL ESTADO DE VERACRUZ, CON EXCEPCIÓN DE LOS INGRESOS PRODUCTO DE LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS QUE ADMINISTREN LAS "ENTIDADES", SE CONCENTRARÁN EN LA SECRETARÍA DE FINANZAS, NO VULNERA LOS PRINCIPIOS DE LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA DE LOS RECURSOS Y DE EJERCICIO DIRECTO POR PARTE DEL AYUNTAMIENTO [DEROGACIÓN DEL ARTÍCULO 230, INCISO C), DEL CÓDIGO FINANCIERO PARA EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE, MEDIANTE EL DECRETO NÚMERO 591, PUBLICADO EN LA GACETA OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 17 DE SEPTIEMBRE DE 2020].

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 176/2020. MUNICIPIO DE PLATÓN SÁNCHEZ, ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE. 9 DE AGOSTO DE 2022. UNANIMIDAD DE DIEZ VOTOS DE LAS SEÑORAS MINISTRAS Y DE LOS SEÑORES MINISTROS ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA, JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ, YASMÍN ESQUIVEL MOSSA, LORETTA ORTIZ AHLF, LUIS MARÍA AGUILAR MORALES, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, ANA MARGARITA RÍOS FARJAT, JAVIER LAYNEZ POTISEK, ALBERTO PÉREZ DAYÁN Y ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA. PONENTE: JAVIER LAYNEZ POTISEK. SECRETARIO: ALFREDO URUCHURTU SOBERÓN.



Ciudad de México. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión correspondiente al nueve de agosto de dos mil veintidós, emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la que se resuelve la controversia constitucional 176/2020, promovida por el Municipio de Platón Sánchez, Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

I. ANTECEDENTES

1. **Presentación de la demanda.** El treinta de octubre de dos mil veinte, Elvira Cruz Hunter y Francisco Javier Azuara Azuara, ostentando, respectivamente, el carácter de presidenta municipal y síndico único del Municipio de Platón Sánchez, Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, promovieron controversia constitucional en contra de los Poderes Ejecutivo y Legislativo del mismo Estado para solicitar la declaración de invalidez del Decreto Número 591 que reforma, deroga y adiciona diversas disposiciones del Código Financiero y que reforma diversas disposiciones del Código de Procedimientos Administrativos, ambos para el Estado de Veracruz, publicado en la Gaceta Oficial el diecisiete de septiembre de dos mil veinte.

2. En particular impugnó la derogación del inciso c) del artículo 230 del citado Código Financiero por considerarlo violatorio de los artículos 115, fracciones II, inciso d), III, y IV, inciso c); 117, fracción VIII, párrafo cuarto; 126 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

3. En su único concepto de invalidez planteó una violación a la autonomía presupuestal del Municipio porque, en una interpretación sistemática, la recaudación municipal se tendrá que concentrar en la Secretaría de Planeación y Finanzas del Estado de Veracruz.

4. **Registro y turno de la demanda.** El seis de noviembre de dos mil veinte, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y



registrar el expediente y turnarlo al Ministro Javier Laynez Potisek para instruir el procedimiento y formular el proyecto de resolución respectivo.

5. **Admisión de la demanda.** El cuatro de diciembre de dos mil veinte, el Ministro instructor admitió la demanda a trámite y ordenó emplazar a juicio a los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. Asimismo, ordenó dar vista a la Fiscalía General de la República y a la Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo Federal para que hicieran las manifestaciones que correspondieran a su representación.

6. **Contestaciones.** El dieciocho de febrero de dos mil veintiuno, Eric Patrocinio Cisneros Burgos, quien se ostentó con el carácter de secretario de Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, compareció a dar contestación a la demanda en representación del Poder Ejecutivo demandado.

7. El primero de marzo de dos mil veintiuno, Leticia Aguilar Jiménez, quien se ostentó como representante legal y delegada de la presidenta de la Mesa Directiva de la Sexagésima Quinta Legislatura del Congreso de Veracruz, compareció a dar contestación a la demanda en representación del Poder Legislativo demandado.

8. En relación con la procedencia de la controversia constitucional ambos Poderes plantearon la falta de interés legítimo del Municipio actor para reclamar la derogación del inciso c) del artículo 230 del citado Código Financiero.

9. En relación con el único concepto de invalidez afirmaron que la transgresión a la competencia del Municipio actor es infundada.

10. **Alegatos.** El Municipio actor no formuló alegatos. Por su parte, el Poder Legislativo del Estado de Veracruz presentó los suyos el veintitrés de marzo de dos mil veintiuno.

11. **Audiencia.** Sustanciado el procedimiento sin recibir opinión por parte de la Fiscalía General de la República, el diecinueve de enero de dos mil veintiuno se celebró la audiencia y el expediente se puso en estado de resolución.



II. COMPETENCIA¹

12. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver la presente controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,² 1o. de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (ley reglamentaria),³ 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación vigente hasta el siete de junio de dos mil veintiuno⁴ y el punto segundo, fracción I, del Acuerdo General del Tribunal Pleno Número 5/2013,⁵ aprobado el trece de mayo de dos mil trece, por tratarse de un conflicto

¹ Conforme al artículo quinto transitorio del Decreto por el que se expide la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y la Ley de Carrera Judicial del Poder Judicial de la Federación; se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional; de la Ley Federal de Defensoría Pública; de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y del Código Federal de Procedimientos Civiles, publicado en el Diario Oficial de la Federación el siete de junio de dos mil veintiuno, por lo que el presente asunto se resolverá conforme a la ley vigente al momento de su inicio:

"Transitorios ...

"**Quinto.** Los procedimientos iniciados con anterioridad a la entrada en vigor del presente decreto, continuarán tramitándose hasta su resolución final de conformidad con las disposiciones vigentes al momento de su inicio."

² "**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: ...

"i) Un Estado y uno de sus Municipios; ..."

³ "**Artículo 1o.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá y resolverá con base en las disposiciones del presente título, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. A falta de disposición expresa, se estará a las prevenciones del Código Federal de Procedimientos Civiles."

⁴ "**Artículo 10.** La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno:

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

⁵ "**Segundo.** El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución:

"I. Las controversias constitucionales, salvo en las que deba sobreseerse y aquellas en las que no se impugnen normas de carácter general, así como los recursos interpuestos en éstas en los que sea necesaria su intervención."



entre un Estado y uno de sus Municipios, concretamente entre el Municipio de Tlapacoyan del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave y los Poderes Ejecutivo y Legislativo de dicha entidad federativa, en los que se cuestiona la validez de normas generales.

III. LEGITIMACIÓN

13. De conformidad con el artículo 10, fracciones I y II, de la ley reglamentaria,⁶ se le reconoce legitimación (I) como actor al Municipio de Platón Sánchez, Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, porque promovió la controversia constitucional; (II) como demandados a los Poderes (a) Legislativo y (b) Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, ya que a ellos se les atribuye la emisión de las normas generales reclamadas.

14. Por disposición del primer párrafo del artículo 11 de la ley reglamentaria,⁷ tanto el actor como los demandados deben comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que estén facultados para representarlos en términos de la legislación que los rige.

I. Legitimación procesal activa

15. En representación del Municipio actor suscribieron la demanda la presidenta y la síndico único, Elvira Cruz Hunter y Francisco Javier Azuara Azuara, quienes acreditaron su personalidad con:

"Una vez resuelto el problema relacionado con la impugnación de normas generales, el Pleno podrá reservar jurisdicción a las Salas para examinar los conceptos de invalidez restantes, cuando así lo estime conveniente; ..."

⁶ "Artículo 10. Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:

"I. Como actor, la entidad, poder u órgano que promueva la controversia;

"II. Como demandado, la entidad, poder u órgano que hubiere emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto que sea objeto de la controversia; ..."

⁷ "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."



1) La impresión de las páginas 1 y 30 de la Gaceta Oficial Extraordinaria Número 518, Tomo I de veintiocho de diciembre de dos mil diecisiete, y

2) La copia certificada del acta de la primera sesión ordinaria del Cabildo del Municipio de primero de enero de dos mil dieciocho.

16. En ellas se hace constar (1) que fueron electos como presidenta y síndico del Ayuntamiento de Platón Sánchez, Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, para el periodo señalado; y que tomaron protesta del cargo.

17. Por tanto, con fundamento en el artículo 37, fracción II, de la Ley Orgánica del Municipio Libre para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave,⁸ que atribuye la representación legal del Municipio al síndico del Ayuntamiento, se le reconoce legitimación procesal para promover la presente controversia constitucional en representación del Municipio actor.

II. Legitimación procesal pasiva

a) Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave

18. A juicio compareció el secretario de Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, Eric Patrocinio Cisneros Burgos, carácter que acreditó con copia certificada del nombramiento del día primero de diciembre de dos mil dieciocho.

19. A dicho funcionario se le reconoce legitimación procesal para contestar la demanda en representación del Poder Ejecutivo de la entidad con fundamento en los artículos 42 de la Constitución Política Local,⁹ 8, fracción X, 9, fracción I, y 17 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz,¹⁰ y 15,

⁸ "Artículo 37. Son atribuciones del síndico:

"II. Representar legalmente al Ayuntamiento; ..."

⁹ "Artículo 42. El Poder Ejecutivo se deposita en un solo individuo, denominado: gobernador del Estado."

¹⁰ "Artículo 8. El titular del Poder Ejecutivo, además de las atribuciones que expresamente le confiere la Constitución Política del Estado, podrá: ..."



fracción XXXII, del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobierno,¹¹ que depositan el ejercicio del Poder Ejecutivo Local en el gobernador del Estado y la representación de éste en el secretario de Gobierno.

b) Poder Legislativo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave

20. A juicio compareció la directora de Servicios Jurídicos del Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, Leticia Aguilar Jiménez, con el carácter de delegada de la diputada presidente de la Mesa Directiva de la Sexagésima Quinta Legislatura del Congreso del Estado, Adriana Paola Linares Capitanachi, personalidad que acreditó con las siguientes pruebas documentales:

1) El oficio suscrito por la diputada presidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado el diez de noviembre de dos mil veinte [Oficio No. PRES/1795/20], mediante el cual esta última le delegó la representación jurídica del Congreso para atender los asuntos legales en su aspecto contencioso jurisdiccional en los que dicho órgano legislativo sea parte.

"X. Designar a quien lo represente en las controversias a que se refiere la fracción I del artículo 105 de la Constitución Federal, y en los demás juicios en que intervenga con cualquier carácter; así como a quien lo represente ante el Congreso del Estado, para efectos de lo previsto en los artículos 35 fracción III y 36, ambos de la Constitución Política del Estado; ..."

"**Artículo 9.** Para el estudio, planeación, resolución y despacho de los asuntos de los diversos ramos de la administración pública centralizada, el titular del Poder Ejecutivo contará con las siguientes dependencias: ..."

"XI. (sic) Secretaría de Gobierno ..."

"**Artículo 17.** La Secretaría de Gobierno es la dependencia responsable de coordinar la política interna de la entidad y tendrá la competencia que expresamente le confiere la Constitución Política del Estado, esta ley y demás legislación aplicable."

¹¹ "**Artículo 15.** El titular de la secretaría tendrá las facultades siguientes: ..."

"**XXXII.** Representar legalmente al Gobierno del Estado y al gobernador ante cualquier instancia administrativa, legislativa, fiscal o jurisdiccional, de carácter federal, estatal o municipal, e intervenir en toda clase de juicios en que sea parte, incluyendo el juicio de amparo, por sí o por conducto de la Subsecretaría Jurídica y de Asuntos Legislativos y/o su Dirección General Jurídica prevista en este reglamento; así como presentar denuncias o querrelas penales, coadyuvar con el Ministerio Público o la Fiscalía General, contestar y reconvenir demandas, oponer excepciones, comparecer en las audiencias, ofrecer y rendir pruebas, presentar alegatos, nombrar delegados o autorizados en los juicios en que sea parte, recibir documentos y formular otras promociones en juicios civiles, fiscales, administrativos, laborales, penales o de cualquier otra naturaleza, intervenir en actos y procedimientos en general, recusar Jueces o Magistrados, e interponer todo tipo de recursos; ..."



2) Copia certificada de su nombramiento como directora de Servicios Jurídicos del Congreso del Estado, el cual fue expedido a su favor por el secretario general del mismo órgano legislativo, Domingo Bahena Corbalá, el veinticinco de septiembre de dos mil veinte.

21. A dicha funcionaria se le reconoce legitimación procesal para contestar la demanda en representación del Poder Legislativo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave con fundamento en los artículos 20 de la Constitución Local¹² y 24, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave,¹³ que depositan el ejercicio del Poder Legislativo Local en el Congreso del Estado y su representación en la persona que preside la Mesa Directiva y quien cuenta con facultades para delegar la misma en el servidor público que designe.

IV. CERTEZA Y PRECISIÓN DE LOS ACTOS RECLAMADOS

22. Con fundamento en el artículo 41, fracción I, de la ley reglamentaria,¹⁴ se procede a precisar en forma concreta los actos que son objeto de la presente controversia constitucional y apreciar las pruebas conducentes para tenerlos por demostrados, descartando todas las manifestaciones o imprecisiones que generen oscuridad o confusión, con apoyo en el criterio del Pleno contenido en la tesis de rubro: "CONTROVERSIAS 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."¹⁵

¹² **Artículo 20.** El Poder Legislativo se deposita en una Asamblea denominada Congreso del Estado."

¹³ **Artículo 24.** El presidente de la Mesa Directiva, fungirá como presidente del Congreso del Estado y tendrá las atribuciones siguientes: ...

I. Representar legalmente al Congreso del Estado y delegar dicha función el Servidor Público que designe, mediante acuerdo escrito; ..."

¹⁴ **Artículo 41.** Las sentencias deberán contener:

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

¹⁵ Tesis P./J. 98/2009: "El artículo 41, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que las sentencias deberán contener la fijación breve y precisa de las normas generales o actos objeto de la



23. Como norma general reclamada, el Municipio actor señaló el Decreto Número 591 que reforma, deroga y adiciona diversas disposiciones del Código Financiero y que reforma diversas disposiciones del Código de Procedimientos Administrativos, ambos para el Estado de Veracruz, cuya existencia fue reconocida por los Poderes demandados y se encuentra acreditada en autos con la publicación en la Gaceta Oficial del diecisiete de septiembre de dos mil veinte.

24. Del contenido de dicho decreto impugnó la derogación del inciso c) del artículo 230 del Código Financiero para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, así como los artículos primero y segundo transitorios, por virtud de los cuales el decreto entró en vigor a partir del día siguiente de su publicación y se derogaron todas las disposiciones que se le opusieran; sin embargo, sólo formuló conceptos de invalidez en contra de la derogación.

25. Por lo anterior, la materia de la controversia constitucional se constriñe al análisis de la derogación del inciso c) del artículo 230 del Código Financiero para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

V. OPORTUNIDAD

26. De conformidad con el artículo 21, fracciones I y II, de la ley reglamentaria,¹⁶ el plazo para presentar la demanda es de treinta días y cuando se impugnan

controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados; asimismo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que para lograr tal fijación debe acudir a la lectura íntegra de la demanda, apreciación que deberá realizar 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. Sin embargo, en algunos casos ello resulta insuficiente y ante tal situación deben armonizarse, además, los datos que sobre los reclamos emanen del escrito inicial, interpretándolos en un sentido congruente con todos sus elementos e, incluso, con la totalidad de la información del expediente del juicio, de una manera tal que la fijación de las normas o actos en la resolución sea razonable y apegada a la litis del juicio constitucional, para lo cual debe atenderse preferentemente a la intención del promovente y descartando manifestaciones o imprecisiones que generen oscuridad o confusión. Esto es, el Tribunal Constitucional deberá atender a lo que quiso decir la parte promovente de la controversia y no a lo que ésta dijo en apariencia, pues sólo de este modo podrá lograrse congruencia entre lo pretendido y lo resuelto."

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXX, julio de dos mil nueve, página 1536, número de registro digital: 166985.

¹⁶ "Artículo 21. El plazo para la interposición de la demanda será:



normas generales se tiene que computar a partir del día siguiente a la fecha en que (1) fueron publicadas o (2) de su primer acto de aplicación.

27. En el presente caso, el Municipio actor impugnó las normas generales precisadas en el apartado anterior con motivo de su publicación y esto sucedió el jueves diecisiete de septiembre de dos mil veinte.

28. Por tanto, el plazo de treinta días para presentar la demanda inició el viernes dieciocho de septiembre de dos mil veinte y feneció el treinta de octubre siguiente, ya que por ser inhábiles no se computan los días sábados y domingos del mes de septiembre (diecinueve, veinte, veintiséis y veintisiete) y octubre (tres, cuatro, diez, once, diecisiete, dieciocho, veinticuatro y veinticinco), así como el lunes doce de octubre, de conformidad con los artículos 2o. y 3o., fracción II, de la ley reglamentaria,¹⁷ en relación con el artículo 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación¹⁸ y el punto primero, incisos a), b) y j), del Acuerdo General Plenario Número 18/2013, de diecinueve de noviembre de dos mil trece, relativo a la determinación de los días hábiles e inhábiles respecto de los asuntos de su competencia y de descanso para su personal.¹⁹

"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 al 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 ..."

¹⁷ "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:

"I. Comenzarán a correr al día siguiente al en que surta sus efectos la notificación, incluyéndose en ellos el día del vencimiento;

"II. Se contarán sólo los días hábiles, y

"III. No correrán durante los periodos de receso, ni en los días en que se suspendan las labores de la Suprema Corte de Justicia de la Nación."

¹⁸ "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."

¹⁹ "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:



29. Por consiguiente, la controversia constitucional es oportuna en relación con el artículo impugnado porque la demanda se presentó el último día del plazo señalado.

VI. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA

30. Los Poderes demandados coincidieron en plantear la improcedencia de la controversia constitucional por falta de interés legítimo del Municipio actor.

31. En este sentido, el Poder Ejecutivo demandado afirmó que Municipio actor carece de interés legítimo para promover el medio de control constitucional en que se actúa "ante la inexistencia de una presunta invasión a la esfera de competencia sobre atribuciones del ente municipal actor en materia de recaudación que redunde en perjuicio de la hacienda pública municipal". A su favor invocó los siguientes criterios de la Segunda Sala y el Pleno de esta Suprema Corte, de rubros: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LOS MUNICIPIOS NO TIENEN INTERÉS LEGÍTIMO PARA IMPUGNAR EL DECRETO DEL CONGRESO LOCAL QUE AUTORIZA AL EJECUTIVO DE LA ENTIDAD A CONTRATAR UN CRÉDITO CON AFECTACIÓN DE PARTICIPACIONES FEDERALES QUE CORRESPONDEN A LA HACIENDA PÚBLICA DEL ESTADO."²⁰ y "CONTROVERSIAS CONSTITU-

^{a)} Los sábados;

^{b)} Los domingos; ...

^{j)} El doce de octubre; ..."

²⁰ Tesis 2a. XXIII/2010: "El artículo 115, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece, por un lado, los conceptos que integran la hacienda pública de los Municipios, entre ellos, las participaciones federales que debe cubrirles la Federación con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente determine la Legislatura del Estado y, por otro, que los Municipios administrarán libremente su hacienda a través de los Ayuntamientos, los cuales deben ejercer los recursos correspondientes directamente o a través de quienes ellos autoricen. Acorde con ello, el artículo 9o. de la Ley de Coordinación Fiscal contempla la protección de las participaciones federales de los Municipios, así como que sólo éstos pueden afectar en garantía las que les corresponden. Conforme a lo anterior es claro que, en principio, los Municipios carecen de interés legítimo para promover controversia constitucional contra el decreto de un Congreso Local que autoriza al Ejecutivo de la entidad a contratar un crédito, en virtud de que a través de ese decreto no es posible que se afecten los recursos que conforman la hacienda pública de los Municipios, concretamente las participaciones federales que les corresponden, de suerte que sólo por excepción, en el supuesto de que alguna Legislatura Estatal afectara tales recursos sin la autorización de los Municipios, se actualizaría el interés legítimo de éstos para acudir a la controversia constitucional."

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, abril de dos mil diez, Tomo XXXI, página 2251, número de registro digital: 164821.



CIONALES. ORDEN PÚBLICO. TIENEN ESA NATURALEZA LAS DISPOSICIONES QUE PREVÉN LAS CAUSAS DE IMPROCEDENCIA DEL JUICIO INSTITUIDO EN LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 CONSTITUCIONAL."²¹

32. En el mismo sentido, el Poder Legislativo señaló que "... con las pruebas ofrecidas no se demuestra la violación a la esfera de competencias de la actora". A su favor invocó el criterio del Pleno de esta Suprema Corte, de rubro: "HACIENDA MUNICIPAL Y LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA. SUS DIFERENCIAS (ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL)."²²

33. Se **desestima** el motivo de improcedencia planteado, ya que no se puede determinar si el Municipio actor resiente o no una afectación a su ámbito constitucional de atribuciones sin examinar el fondo del asunto. Resulta aplicable

²¹ Tesis P./J. 31/96: "Las disposiciones que establecen las causales de improcedencia, que a su vez generan la consecuencia jurídica del sobreseimiento del juicio, tanto en las controversias constitucionales como en las acciones de inconstitucionalidad, son de orden público en el seno de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de México, pues por revestir tal carácter es que la parte final del artículo 19 de dicha Ley previene que: 'En todo caso, las causales de improcedencia deberán examinarse de oficio.' Sigue de allí que su invocación, por parte interesada, puede válidamente hacerse en cualquier etapa del procedimiento porque, se reitera, son de orden público. Por esta razón el legislador no ha establecido algún límite temporal para que sean invocadas; y no podría ser de otra manera, dado que, como ya se ha visto, se hagan valer o no, el juzgador tiene el deber de analizarlas aun oficiosamente. Por eso, si no se alegan al tiempo de contestar la demanda, no es correcto afirmar que ha operado la preclusión del derecho procesal para invocarlas. Además, el precepto que encierra el artículo 297, fracción II, del Código Federal de Procedimientos Civiles, que dice: 'Cuando la ley no señale término para la práctica de algún acto judicial o para el ejercicio de algún derecho, se tendrán por señalados los siguientes: ...Tres días para cualquier otro caso', no es de aplicación supletoria por ser ajena al tema que se analiza, pues la institución de la improcedencia de la acción se encuentra regulada de manera especial por la ley reglamentaria que señorea este proceso."

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, junio de mil novecientos noventa y seis, Tomo III, página 392, número de registro digital: 200108.

²² Tesis P./J. 5/2000: "En términos generales puede considerarse que la hacienda municipal se integra por los ingresos, activos y pasivos de los Municipios; por su parte, la libre administración hacendaria debe entenderse como el régimen que estableció el Poder Reformador de la Constitución a efecto de fortalecer la autonomía y autosuficiencia económica de los Municipios, con el fin de que éstos puedan tener libre disposición y aplicación de sus recursos y satisfacer sus necesidades, todo esto en los términos que fijen las leyes y para el cumplimiento de sus fines públicos."

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, febrero de dos mil, Tomo XI, página 515, número de registro digital: 192331.



el criterio del Pleno contenido en la tesis de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE."²³

VII. ESTUDIO DE FONDO

34. En su único concepto de invalidez, el Municipio actor afirma que la derogación del inciso c) del artículo 230 del Código Financiero para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave (Código Financiero) atenta contra su autonomía presupuestal porque no le permite recaudar ingresos por sí mismo, en contravención de los artículos 115, fracciones II, inciso d), III, y IV, inciso c); 117, fracción VIII, párrafo cuarto; 126 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

35. En su opinión, el inciso que fue derogado exceptuaba los ingresos producto de la prestación de servicios públicos municipales de tener que ser concentrados en la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado de Veracruz (Secretaría de Finanzas); pero sin esa excepción, conforme a una interpretación sistemática sus recursos también deberán ser concentrados en dicha Secretaría porque el propio código define a los Municipios como "entidades".

Texto anterior	Texto vigente
<p>"Artículo 230. Todos los fondos que dentro del territorio estatal se recauden por diversos conceptos fiscales y otros que perciba el Gobierno del Estado, por cuenta propia o ajena, se concentrarán invariablemente en la secretaría, con excepción de:</p>	<p>"Artículo 230. ...</p>

²³ Tesis P./J. 92/99: "En reiteradas tesis este Alto Tribunal ha sostenido que las causales de improcedencia propuestas en los juicios de amparo deben ser claras e inobjectables, de lo que se desprende que si en una controversia constitucional se hace valer una causal donde se involucra una argumentación en íntima relación con el fondo del negocio, debe desestimarse y declararse la procedencia, y, si no se surte otro motivo de improcedencia hacer el estudio de los conceptos de invalidez relativos a las cuestiones constitucionales propuestas."

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo X, septiembre de mil novecientos noventa y nueve, página 710, número de registro digital: 193266.



<p>"a) Los fondos ajenos constituidos por particulares en calidad de depósitos para garantizar ante los juzgados estatales el cumplimiento de obligaciones;</p>	<p>"a) Los fondos ajenos constituidos por particulares en calidad de depósitos para garantizar ante los juzgados estatales el cumplimiento de obligaciones; y</p>
<p>b) Las cuotas de trabajadores y las aportaciones patronales que reciba el Instituto de Pensiones del Estado por la incorporación de trabajadores a su régimen de seguridad social, y</p>	<p>"b) Las cuotas de trabajadores y las aportaciones patronales que reciba el Instituto de Pensiones del Estado por la incorporación de trabajadores a su régimen de seguridad social.</p>
<p>"c) Los ingresos producto de la prestación de servicios públicos que administren <u>las entidades</u>.</p>	<p>"c) Derogada.</p>
<p>"En los casos señalados en las fracciones anteriores, quien realice la recaudación deberá informar a la secretaría mensualmente el monto de lo recaudado, para que ésta, a su vez, lo reporte en la cuenta pública. Asimismo, quien recaude observará las normas relativas a tesorería, contabilidad y control que en este código, en la Ley de Contabilidad y demás disposiciones se establezcan y le sean aplicables."</p>	<p>"..."</p>

36. Por su parte, los Poderes demandados niegan la existencia de una invasión a la esfera competencial del Municipio actor.

37. En este sentido, el Poder Ejecutivo demandado señaló que por virtud de la derogación impugnada "no se faculta a la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado de Veracruz para recaudar los ingresos producto de la prestación de servicios públicos del ente municipal"; asimismo, que "los principios constitucionales consagrados en la fracción IV del artículo 115 de la Norma Fundamental, así como cualquier otro ingreso público municipal de los que tenga derecho el ente municipal actor, en materia de recaudación por la prestación de servicios públicos municipales, quedan incólumes aun con la reforma al Código Financiero".

38. De igual forma, el Poder Legislativo demandado señaló que el decreto impugnado no tiene prohibición alguna que impida la libertad del Municipio en la aplicación de los recursos propios, ni impide la facultad de organizar económica-



mente los recursos del Municipio disponibles y utilizarlos para proveer la satisfacción de intereses y necesidades sociales.

39. Finalmente, este último sostuvo la validez del decreto impugnado afirmando que fue expedido apegado a estricto derecho y en uso de las atribuciones que le confieren la Constitución Federal y la local. En este último sentido señaló que la motivación de dicho decreto se basa en "proveer al Estado una mejor administración y supervisión de los ingresos; así como fomentar la transparencia en el uso de los recursos públicos y facilitar la rendición de cuentas".

40. El concepto de invalidez planteado resulta **infundado** por los motivos que se exponen a continuación.

41. Para justificar esta afirmación se debe tener presente que, el Constituyente Permanente o Poder Reformador de la Constitución Federal consagró diversas garantías jurídicas de contenido económico, financiero y tributario a favor de los Municipios con el propósito de fortalecer su autonomía.

42. Entre ellas, la doctrina jurisprudencial ha destacado los principios de libre administración de la hacienda municipal y de ejercicio directo por parte del Ayuntamiento de los recursos que integran la hacienda pública municipal.²⁴

43. En relación con el primero de los principios señalados, el Pleno ha dicho que es consubstancial al régimen que estableció el Poder Reformador de la Constitución Federal a efecto de fortalecer la autonomía y autosuficiencia económica de los Municipios, con el fin de que éstos puedan tener libre disposición y aplicación de sus recursos y satisfacer sus necesidades. Lo anterior de conformidad con las leyes y para el cumplimiento de sus fines públicos.

44. En relación con el segundo de ellos, el Pleno ha dicho que implica que todos los recursos que integran la hacienda pública municipal, inclusive los

²⁴ Como precedentes se pueden citar la controversia constitucional 14/2004, resuelta por unanimidad de once votos en sesión de dieciséis de noviembre de dos mil cuatro, así como la contradicción de tesis 45/2004-PL, fallada por unanimidad de once votos, en sesión de dieciocho de enero de dos mil cinco; mismos que han sido reiterados en diversos casos.



que no están sujetos al régimen de libre administración hacendaria, deben ejercerse en forma directa por los Ayuntamientos o por quienes ellos autoricen conforme a la ley. En este sentido, al resolver la controversia constitucional 12/2004, el Pleno señaló:

"... los recursos que en atención a su naturaleza jurídica integran la hacienda pública del Municipio, deben ser ejercidos de manera directa por el Ayuntamiento, puesto que el órgano reformador pretendió evitar que se afectara de cualquier modo dicha hacienda a través de cualquier disposición que mediatizara este ejercicio, comprometiendo algún elemento que forme parte de su presupuesto de egresos. La única excepción a este supuesto es que el ejercicio de estos recursos se haga por quien ellos autoricen, lo que debe realizarse de conformidad con lo dispuesto por la ley."

45. Por lo mismo, en el presente asunto se plantea una violación directa a sendos principios, ya que el Municipio actor cuestiona que la recaudación por concepto de la prestación de los servicios públicos a su cargo se debe concentrar en la Secretaría de Finanzas por virtud de la derogación impugnada. Sin embargo, lo anterior no resulta cierto por los motivos siguientes.

46. Antes de la derogación del inciso c) del artículo 230 del Código Financiero, todos los fondos que le correspondía recaudar o percibir al Gobierno del Estado se debían concentrar en la Secretaría de Finanzas, con excepción de tres conceptos:

- 1) Los fondos ajenos constituidos por particulares en calidad de depósitos para garantizar ante los juzgados estatales el cumplimiento de obligaciones;
- 2) Las cuotas de trabajadores y las aportaciones patronales que reciba el Instituto de Pensiones del Estado por la incorporación de trabajadores a su régimen de seguridad social; y,
- 3) Los ingresos producto de la prestación de servicios públicos que administran las "entidades".



47. Ahora, con motivo de la derogación impugnada ya no se exceptúan los ingresos producto de la prestación de servicios públicos que administren las "entidades".

48. Por este motivo, el Municipio actor considera que la recaudación que obtenga por la prestación de los servicios públicos a su cargo deberá concentrarse también en la Secretaría de Finanzas, ya que el artículo 2, fracción XV, del Código Financiero incluye a los Municipios dentro de la definición de "entidades".²⁵ En este sentido es que plantea una violación a la autonomía municipal y, en específico, a su gestión presupuestal.

49. Lo anterior, es incorrecto toda vez que el Municipio actor hace depender la inconstitucionalidad de la derogación impugnada de una interpretación gramatical del Código Financiero, lo cual tiene lógica en apariencia; sin embargo, no tiene sentido alguno cuando se lee en función del acápite del artículo 230 del Código Financiero, ya que éste es muy claro en señalar que los fondos o recursos que se deben concentrar en la Secretaría de Finanzas son los que le corresponde recaudar o percibir al Gobierno del Estado.

50. Además, es importante añadir que en el mismo título del artículo impugnado, "De los servicios de tesorería", el artículo 224 señala lo siguiente:

"Los servicios de Tesorería del Estado comprenden:

"I. La recaudación de contribuciones estatales;

"II. La recepción de fondos ajenos en calidad de depósito;

"III. La guarda, custodia y control de fondos y valores de propiedad estatal;

²⁵ **Artículo 2.** Para los efectos de este código se entenderá por: ...

XV. Entidades: Los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, los organismos autónomos del Estado; los Municipios; los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria y fideicomisos del Estado y los Municipios, así como cualquier otro ente sobre el que el Estado y los Municipios tengan control sobre sus decisiones o acciones; ..."



"IV. La emisión, guarda, custodia, control, distribución y destrucción de formas valoradas;

"V. La programación y realización de pagos a terceros ...;

"VI. La ministración de fondos a los Poderes Legislativo y Judicial, organismos autónomos, dependencias y entidades de la administración pública estatal;

"VII. La contratación de servicios bancarios ... –y por último y de manera limitativa–;

"VIII. La constitución de garantías a favor o a cargo del Gobierno del Estado ..."

51. Lo anterior significa que la regla de concentración contenida en el artículo transcrito no menciona que los servicios de tesorería sean para los ingresos municipales, lo que sustenta que la regla es únicamente para los recursos estatales.

52. Por lo mismo, en este caso ni siquiera resulta necesario llevar a cabo una interpretación conforme para darse cuenta de que es insostenible la lectura que propone el Municipio actor de las disposiciones del Código Financiero.

53. En este sentido, resulta cierta la afirmación del Poder Ejecutivo demandado al señalar que "el citado numeral es claro al establecer la frase 'que percibe el Gobierno del Estado', no así lo que percibe alguna otra autoridad distinta al Poder Ejecutivo Estatal". Lo mismo que la afirmación del Poder Legislativo demandado al señalar que se advierte que "la referencia es clara a los fondos que recibían las dependencias y entidades de la administración pública estatal".

54. Por tanto, al resultar infundado el concepto de invalidez planteado, lo procedente es reconocer la validez de la derogación del inciso c) del artículo 230 del Código Financiero para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, efectuada mediante el Decreto Número 591 que reforma, deroga y adiciona diversas disposiciones del Código Financiero y que reforma diversas disposiciones del Código de Procedimientos Administrativos, ambos para el Estado de Veracruz, publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el diecisiete de septiembre de dos mil veinte.



Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

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

SEGUNDO.—Se reconoce la validez de la derogación del artículo 230, inciso c), del Código Financiero para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, mediante el Decreto Número 591, publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el diecisiete de septiembre de dos mil veinte, de conformidad con el apartado VII de esta decisión.

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

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

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación 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, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

La señora Ministra Norma Lucía Piña Hernández no asistió a la sesión de nueve de agosto de dos mil veintidós por gozar de vacaciones, por haber integrado la Comisión de Receso correspondiente al segundo periodo de sesiones de dos mil diecinueve.

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

Nota: La parte conducente de la sentencia relativa a la controversia constitucional 12/2004 citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXI, febrero de 2005, página 1334, con número de registro digital: 18651.

Esta sentencia se publicó el viernes 17 de marzo de 2023 a las 10:20 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, 22 de marzo de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LEGITIMACIÓN DE LA PERSONA TITULAR DE LA SINDICATURA MUNICIPAL PARA PROMOVER LA DEMANDA RELATIVA EN NOMBRE DEL AYUNTAMIENTO (ARTÍCULO 37, FRACCIÓN II, DE LA LEY ORGÁNICA DEL MUNICIPIO LIBRE PARA EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PERSONA TITULAR DE LA SECRETARÍA DE GOBIERNO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE TIENE LA REPRESENTACIÓN DEL PODER EJECUTIVO DE ESA ENTIDAD (ARTÍCULOS 42 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA LOCAL, 8, FRACCIÓN X, 9, FRACCIÓN I, Y 17 DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PERSONA QUE PRESIDA LA MESA DIRECTIVA DEL CONGRESO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE, TIENE LEGITIMACIÓN PARA COMPARECER EN EL JUICIO EN REPRESENTACIÓN DE ESA ENTIDAD, Y CUENTA CON FACULTADES PARA DELEGARLA EN EL SERVIDOR PÚBLICO QUE DESIGNE (ARTÍCULOS 20 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA LOCAL Y 24, FRACCIÓN I, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

IV. CONTROVERSIAS 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.

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

VI. HACIENDA MUNICIPAL. SUS RECURSOS SE RIGEN POR LOS PRINCIPIOS DE LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA Y DE EJERCICIO DIRECTO POR PARTE DEL AYUNTAMIENTO.



VII. HACIENDA MUNICIPAL. EL PRINCIPIO DE LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA ES CONSUBSTANCIAL AL RÉGIMEN QUE ESTABLECIÓ EL PODER REFORMADOR DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL A EFECTO DE FORTALECER LA AUTONOMÍA Y AUTOSUFICIENCIA ECONÓMICA DE LOS MUNICIPIOS.

VIII. HACIENDA MUNICIPAL. EL PRINCIPIO DE EJERCICIO DIRECTO IMPLICA QUE TODOS LOS RECURSOS QUE INTEGRAN LA HACIENDA PÚBLICA MUNICIPAL, INCLUSIVE LOS QUE NO ESTÁN SUJETOS AL RÉGIMEN DE LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA, DEBEN EJERCERSE DE FORMA DIRECTA POR LOS AYUNTAMIENTOS O POR QUIENES ELLOS AUTORICEN CONFORME A LA LEY.

IX. HACIENDA MUNICIPAL. LA DEROGACIÓN DE LA NORMA QUE DISPONE QUE LOS FONDOS QUE RECAUDE O PERCIBA EL GOBIERNO DEL ESTADO DE VERACRUZ, CON EXCEPCIÓN DE LOS INGRESOS PRODUCTO DE LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS QUE ADMINISTREN LAS "ENTIDADES", SE CONCENTRARÁN EN LA SECRETARÍA DE FINANZAS, NO VULNERA LOS PRINCIPIOS DE LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA DE LOS RECURSOS Y DE EJERCICIO DIRECTO POR PARTE DEL AYUNTAMIENTO [DEROGACIÓN DEL ARTÍCULO 230, INCISO C), DEL CÓDIGO FINANCIERO PARA EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE, MEDIANTE EL DECRETO NÚMERO 591, PUBLICADO EN LA GACETA OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 17 DE SEPTIEMBRE DE 2020].

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 177/2020. MUNICIPIO DE TANTOYUCA, ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE. 9 DE AGOSTO DE 2022. UNANIMIDAD DE DIEZ VOTOS DE LAS SEÑORAS MINISTRAS Y DE LOS SEÑORES MINISTROS ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA, JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ, YASMÍN ESQUIVEL MOSSA, LORETTA ORTIZ AHLF, LUIS MARÍA AGUILAR MORALES, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, ANA MARGARITA RÍOS FARJAT, JAVIER LAYNEZ POTISEK, ALBERTO PÉREZ DAYÁN Y PRESIDENTE ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA. PONENTE: JAVIER LAYNEZ POTISEK. SECRETARIO: ALFREDO URUCHURTU SOBERÓN.



Ciudad de México. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión correspondiente al nueve de agosto de dos mil veintidós, emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la que se resuelve la controversia constitucional 177/2020, promovida por el Municipio de Tantoyuca, Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

I. ANTECEDENTES

1. **Presentación de la demanda.** El treinta de octubre de dos mil veinte, Amado Guzmán Avilés y Delfina Del Ángel Hernández, ostentando, respectivamente, el carácter de presidente municipal y síndica única del Municipio de Tantoyuca, Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, promovieron controversia constitucional en contra de los Poderes Ejecutivo y Legislativo del mismo Estado para solicitar la declaración de invalidez del Decreto Número 591 que reforma, deroga y adiciona diversas disposiciones del Código Financiero y que reforma diversas disposiciones del Código de Procedimientos Administrativos, ambos para el Estado de Veracruz, publicado en la Gaceta Oficial el diecisiete de septiembre de dos mil veinte.

2. En particular impugnaron la derogación del inciso c) del artículo 230 del citado Código Financiero por considerarlo violatorio de los artículos 115, fracciones II, inciso d), III, y IV, inciso c); 117, fracción VIII, párrafo cuarto; 126 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

3. En su único concepto de invalidez plantearon una violación a la autonomía presupuestal del Municipio porque, haciendo una interpretación sistemática, la recaudación municipal se tendrá que concentrar en la Secretaría de Planeación y Finanzas del Estado de Veracruz.

4. **Registro y turno de la demanda.** El seis de noviembre de dos mil veinte, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y



registrar el expediente y turnarlo al Ministro Javier Laynez Potisek para instruir el procedimiento y formular el proyecto de resolución respectivo.

5. **Admisión de la demanda.** El cuatro de diciembre de dos mil veinte, el Ministro instructor admitió la demanda a trámite y ordenó emplazar a juicio a los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. Asimismo, ordenó dar vista a la Fiscalía General de la República y a la Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo Federal para que hicieran las manifestaciones que correspondieran a su representación.

6. **Contestaciones.** El dieciocho de febrero de dos mil veintiuno, Eric Patrocinio Cisneros Burgos, quien se ostentó con el carácter de secretario de Gobierno del Estado de Ignacio de la Llave, compareció a dar contestación a la demanda en representación del Poder Ejecutivo demandado.

7. El primero de marzo de dos mil veintiuno, Leticia Aguilar Jiménez, quien se ostentó como representante legal y delegada de la presidenta de la Mesa Directiva de la Sexagésima Quinta Legislatura del Congreso de Veracruz, compareció a dar contestación a la demanda en representación del Poder Legislativo demandado.

8. En relación con la procedencia de la controversia constitucional ambos Poderes plantearon la falta de interés legítimo del Municipio actor para reclamar la derogación del inciso c) del artículo 230 del citado Código Financiero.

9. En relación con el único concepto de invalidez afirmaron que la transgresión a la competencia del Municipio actor es infundada.

10. **Alegatos.** El Municipio actor no formuló alegatos. Por su parte, el Poder Legislativo del Estado de Veracruz presentó los suyos el veintitrés de marzo de dos mil veintiuno.

11. **Audiencia.** Sustanciado el procedimiento sin recibir opinión por parte de la Fiscalía General de la República, el diecinueve de enero de dos mil veintiuno se celebró la audiencia y el expediente se puso en estado de resolución.



II. COMPETENCIA¹

12. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver la presente controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,² 1o. de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (ley reglamentaria),³ 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación vigente hasta el siete de junio de dos mil veintiuno⁴ y el punto segundo, fracción I, del Acuerdo General del Tribunal Pleno Número 5/2013,⁵ aprobado el trece de mayo de dos mil trece, por tratarse de un conflicto

¹ Conforme al artículo quinto transitorio del Decreto por el que se expide la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y la Ley de Carrera Judicial del Poder Judicial de la Federación; se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional; de la Ley Federal de Defensoría Pública; de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y del Código Federal de Procedimientos Civiles, publicado en el Diario Oficial de la Federación el siete de junio de dos mil veintiuno, por lo que el presente asunto se resolverá conforme a la ley vigente al momento de su inicio:

"Transitorios ...

"**Quinto.** Los procedimientos iniciados con anterioridad a la entrada en vigor del presente decreto, continuarán tramitándose hasta su resolución final de conformidad con las disposiciones vigentes al momento de su inicio."

² "**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: ...

"**i)** Un Estado y uno de sus Municipios; ..."

³ "**Artículo 1o.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá y resolverá con base en las disposiciones del presente título, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. A falta de disposición expresa, se estará a las prevenciones del Código Federal de Procedimientos Civiles."

⁴ "**Artículo 10.** La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno:

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

⁵ "**Segundo.** El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución:

"**I.** Las controversias constitucionales, salvo en las que deba sobreseerse y aquellas en las que no se impugnen normas de carácter general, así como los recursos interpuestos en éstas en los que sea necesaria su intervención."



entre un Estado y uno de sus Municipios, concretamente entre el Municipio de Tlapacoyan del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave y los Poderes Ejecutivo y Legislativo de dicha entidad federativa, en los que se cuestiona la validez de normas generales.

III. LEGITIMACIÓN

13. De conformidad con el artículo 10, fracciones I y II, de la ley reglamentaria,⁶ se le reconoce legitimación (I) como actor al Municipio de Tantoyuca, Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, porque promovió la controversia constitucional; (II) como demandados a los Poderes (a) Legislativo y (b) Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, ya que a ellos se les atribuye la emisión de las normas generales reclamadas.

14. Por disposición del primer párrafo del artículo 11 de la ley reglamentaria,⁷ tanto el actor como los demandados deben comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que estén facultados para representarlos en términos de la legislación que los rige.

I. Legitimación procesal activa

15. En representación del Municipio actor suscribió la demanda el presidente, conjuntamente a la síndica única, Amado Guzmán Avilés y Delfina Del Ángel Hernández, quienes acreditaron su personalidad con:

"Una vez resuelto el problema relacionado con la impugnación de normas generales, el Pleno podrá reservar jurisdicción a las Salas para examinar los conceptos de invalidez restantes, cuando así lo estime conveniente; ..."

⁶ **"Artículo 10.** Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:

"I. Como actor, la entidad, Poder u órgano que promueva la controversia;

"II. Como demandado, la entidad, Poder u órgano que hubiere emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto que sea objeto de la controversia; ..."

⁷ **"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."



1) La impresión de las páginas 1 y 30 de la Gaceta Oficial Extraordinaria Número 518, Tomo I, de veintiocho de diciembre de dos mil diecisiete, y

2) La copia certificada del acta de la Primera Sesión Ordinaria del Cabildo del Municipio de primero de enero de dos mil dieciocho.

16. En ellas se hace constar (1) que fueron electos como presidente y síndica del Ayuntamiento de Tantoyuca, Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, para el periodo señalado; y (2) que tomaron protesta del cargo.

17. Por tanto, con fundamento en el artículo 37, fracción II, de la Ley Orgánica del Municipio Libre para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave,⁸ que atribuye la representación legal del Municipio al síndico del Ayuntamiento, se le reconoce legitimación procesal a ésta para promover la presente controversia constitucional en representación del Municipio actor. No así al presidente municipal, ya que éste la asume cuando el síndico esté impedido legalmente para ello, se excuse o se niegue a asumirla, de conformidad con en artículos 36, fracción XXIV, de la Ley Orgánica del Municipio Libre para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.⁹

II. Legitimación procesal pasiva

a) Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave

18. A juicio compareció el secretario de Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, Eric Patrocinio Cisneros Burgos, carácter que acreditó con copia certificada del nombramiento del día primero de diciembre de dos mil dieciocho.

19. A dicho funcionario se le reconoce legitimación procesal para contestar la demanda en representación del Poder Ejecutivo de la entidad con fundamento

⁸ "Artículo 37. Son atribuciones del síndico:

"II. Representar legalmente al Ayuntamiento; ..."

⁹ "Artículo 36. Son atribuciones del presidente municipal: ...

"XXIV. Asumir la representación jurídica del Ayuntamiento en los actos y hechos en que éste fuera parte, cuando el síndico esté impedido legalmente para ello, se excuse o se niegue a asumirla, requiriéndose, en este último caso, la previa autorización del Cabildo; ..."



en los artículos 42 de la Constitución Política Local,¹⁰ 8, fracción X, 9, fracción I, y 17 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz,¹¹ y 15, fracción XXXII, del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobierno,¹² que depositan el ejercicio del Poder Ejecutivo Local en el gobernador del Estado y la representación de éste en el secretario de Gobierno.

b) Poder Legislativo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave

20. A juicio compareció la directora de Servicios Jurídicos del Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, Leticia Aguilar Jiménez, con el carácter de delegada de la diputada presidente de la Mesa Directiva de la Sexagésima Quinta Legislatura del Congreso del Estado, Adriana Paola Linares Capitanachi, personalidad que acreditó con las siguientes pruebas documentales:

¹⁰ **"Artículo 42.** El Poder Ejecutivo se deposita en un solo individuo, denominado: gobernador del Estado."

¹¹ **"Artículo 8.** El titular del Poder Ejecutivo, además de las atribuciones que expresamente le confiere la Constitución Política del Estado, podrá: ...

"X. Designar a quien lo represente en las controversias a que se refiere la fracción I del artículo 105 de la Constitución Federal, y en los demás juicios en que intervenga con cualquier carácter; así como a quien lo represente ante el Congreso del Estado, para efectos de lo previsto en los artículos 35, fracción III y 36, ambos de la Constitución Política del Estado; ..."

"Artículo 9. Para el estudio, planeación, resolución y despacho de los asuntos de los diversos ramos de la administración pública centralizada, el titular del Poder Ejecutivo contará con las siguientes dependencias: ...

"XI. (sic) Secretaría de Gobierno ..."

"Artículo 17. La Secretaría de Gobierno es la dependencia responsable de coordinar la política interna de la entidad y tendrá la competencia que expresamente le confiere la Constitución Política del Estado, esta ley y demás legislación aplicable."

¹² **"Artículo 15.** El titular de la secretaría tendrá las facultades siguientes: ...

"XXXII. Representar legalmente al Gobierno del Estado y al gobernador ante cualquier instancia administrativa, legislativa, fiscal o jurisdiccional, de carácter federal, estatal o municipal, e intervenir en toda clase de juicios en que sea parte, incluyendo el juicio de amparo, por sí o por conducto de la Subsecretaría Jurídica y de Asuntos Legislativos y/o su Dirección General Jurídica prevista en este reglamento; así como presentar denuncias o querellas penales, coadyuvar con el Ministerio Público o la Fiscalía General, contestar y reconvenir demandas, oponer excepciones, comparecer en las audiencias, ofrecer y rendir pruebas, presentar alegatos, nombrar delegados o autorizados en los juicios en que sea parte, recibir documentos y formular otras promociones en juicios civiles, fiscales, administrativos, laborales, penales o de cualquier otra naturaleza, intervenir en actos y procedimientos en general, recusar Jueces o Magistrados, e interponer todo tipo de recursos; ..."



1) El oficio suscrito por la diputada presidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado el diez de noviembre de dos mil veinte [Oficio No. PRES/1795/20], mediante el cual esta última le delegó la representación jurídica del Congreso para atender los asuntos legales en su aspecto contencioso jurisdiccional en los que dicho órgano legislativo sea parte.

2) Copia certificada de su nombramiento como directora de Servicios Jurídicos del Congreso del Estado, el cual fue expedido a su favor por el secretario General del mismo órgano legislativo, Domingo Bahena Corbalá, el veinticinco de septiembre de dos mil veinte.

21. A dicha funcionaria se le reconoce legitimación procesal para contestar la demanda en representación del Poder Legislativo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave con fundamento en el artículo 20 de la Constitución Local¹³ y 24, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave,¹⁴ que depositan el ejercicio del Poder Legislativo Local en el Congreso del Estado y su representación en la persona que preside la Mesa Directiva y quien cuenta con facultades para delegar la misma en el servidor público que designe.

IV. CERTEZA Y PRECISIÓN DE LOS ACTOS RECLAMADOS

22. Con fundamento en el artículo 41, fracción I, de la ley reglamentaria,¹⁵ se procede a precisar en forma concreta los actos que son objeto de la presente controversia constitucional y apreciar las pruebas conducentes para tenerlos por demostrados, descartando todas las manifestaciones o imprecisiones que generen oscuridad o confusión, con apoyo en el criterio del Pleno contenido en la

¹³ **Artículo 20.** El Poder Legislativo se deposita en una asamblea denominada Congreso del Estado."

¹⁴ **Artículo 24.** El presidente de la Mesa Directiva, fungirá como presidente del Congreso del Estado y tendrá las atribuciones siguientes: ...

"I. Representar legalmente al Congreso del Estado y delegar dicha función el servidor público que designe, mediante acuerdo escrito; ..."

¹⁵ **Artículo 41.** Las sentencias deberán contener:

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



tesis de rubro: "CONTROVERSIAS 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."¹⁶

23. Como norma general reclamada, el Municipio actor señaló el Decreto Número 591 que reforma, deroga y adiciona diversas disposiciones del Código Financiero y que reforma diversas disposiciones del Código de Procedimientos Administrativos, ambos para el Estado de Veracruz, cuya existencia fue reconocida por los poderes demandados y se encuentra acreditada en autos con la publicación en la Gaceta Oficial del diecisiete de septiembre de dos mil veinte.

24. Del contenido de dicho decreto impugnó la derogación del inciso c) del artículo 230 del Código Financiero para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, así como los artículos primero y segundo transitorios, por virtud de los cuales el decreto entró en vigor a partir del día siguiente de su publicación y se derogaron todas las disposiciones que se le opusieran; sin embargo, sólo formuló conceptos de invalidez en contra de la derogación.

¹⁶ Tesis P./J. 98/2009: "El artículo 41, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que las sentencias deberán contener la fijación breve y precisa de las normas generales o actos objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados; asimismo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que para lograr tal fijación debe acudir a la lectura íntegra de la demanda, apreciación que deberá realizar 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. Sin embargo, en algunos casos ello resulta insuficiente y ante tal situación deben armonizarse, además, los datos que sobre los reclamos emanen del escrito inicial, interpretándolos en un sentido congruente con todos sus elementos e incluso con la totalidad de la información del expediente del juicio, de una manera tal que la fijación de las normas o actos en la resolución sea razonable y apegada a la litis del juicio constitucional, para lo cual debe atenderse preferentemente a la intención del promovente y descartando manifestaciones o imprecisiones que generen oscuridad o confusión. Esto es, el Tribunal Constitucional deberá atender a lo que quiso decir la parte promovente de la controversia y no a lo que ésta dijo en apariencia, pues sólo de este modo podrá lograrse congruencia entre lo pretendido y lo resuelto."

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXX, julio de dos mil nueve, página 1536, número de registro digital: 166985.



25. Por lo anterior, la materia de la controversia constitucional se constriñe al análisis de la derogación del inciso c) del artículo 230 del Código Financiero para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

V. OPORTUNIDAD

26. De conformidad con el artículo 21, fracciones I y II, de la ley reglamentaria,¹⁷ el plazo para presentar la demanda es de treinta días y cuando se impugnan normas generales se tiene que computar a partir del día siguiente a la fecha en que (1) fueron publicadas o (2) de su primer acto de aplicación.

27. En el presente caso, el Municipio actor impugnó las normas generales precisadas en el apartado anterior con motivo de su publicación y esto sucedió el jueves diecisiete de septiembre de dos mil veinte.

28. Por tanto, el plazo de treinta días para presentar la demanda inició el viernes dieciocho de septiembre de dos mil veinte y feneció el treinta de octubre siguiente, ya que por ser inhábiles no se computan los días sábado y domingo del mes de septiembre (diecinueve, veinte, veintiséis y veintisiete) y octubre (tres, cuatro, diez, once, diecisiete, dieciocho, veinticuatro y veinticinco), así como el lunes doce de octubre, de conformidad con los artículos 2o. y 3o., fracción II, de la ley reglamentaria,¹⁸ en relación con el artículo 163 de la Ley Orgánica del

¹⁷ **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 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 ..."

¹⁸ **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:

"I. Comenzarán a correr al día siguiente al en que surta sus efectos la notificación, incluyéndose en ellos el día del vencimiento;

"II. Se contarán sólo los días hábiles, y

"III. No correrán durante los periodos de receso, ni en los días en que se suspendan las labores de la Suprema Corte de Justicia de la Nación."



Poder Judicial de la Federación¹⁹ y el punto primero, incisos a), b) y j), del Acuerdo General Plenario Número 18/2013, de diecinueve de noviembre de dos mil trece, relativo a la determinación de los días hábiles e inhábiles respecto de los asuntos de su competencia y de descanso para su personal.²⁰

29. Por consiguiente, la controversia constitucional es oportuna en relación con los actos y reglamentos impugnados porque la demanda se presentó el último día del plazo señalado.

VI. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA

30. Los Poderes demandados coincidieron en plantear la improcedencia de la controversia constitucional por falta de interés legítimo del Municipio actor.

31. En este sentido, el Poder Ejecutivo demandado afirmó que el Municipio actor carece de interés legítimo para promover el medio de control constitucional en que se actúa "ante la inexistencia de una presunta invasión a la esfera de competencia sobre atribuciones del ente municipal actor en materia de recaudación que redunde en perjuicio de la hacienda pública municipal". A su favor invocó los siguientes criterios de la Segunda Sala y el Pleno de esta Suprema Corte de rubros: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LOS MUNICIPIOS NO TIENEN INTERÉS LEGÍTIMO PARA IMPUGNAR EL DECRETO DEL CONGRESO LOCAL QUE AUTORIZA AL EJECUTIVO DE LA ENTIDAD A CONTRATAR UN CRÉDITO CON AFECTACIÓN DE PARTICIPACIONES FEDERALES QUE CORRESPONDEN A LA HACIENDA PÚBLICA DEL ESTADO."²¹ y "CONTROVERSIAS

¹⁹ **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."

²⁰ **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; ...

"j) El doce de octubre; ..."

²¹ Tesis 2a. XXIII/2010: "El artículo 115, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece, por un lado, los conceptos que integran la hacienda pública de los Municipios, entre ellos, las participaciones federales que debe cubrirles la Federación con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente determine la Legislatura del Estado y, por otro, que los Municipios administrarán libremente su hacienda a través de los Ayuntamientos, los cuales deben ejercer



CONSTITUCIONALES. ORDEN PÚBLICO. TIENEN ESA NATURALEZA LAS DISPOSICIONES QUE PREVEN LAS CAUSAS DE IMPROCEDENCIA DEL JUICIO INSTITUIDO EN LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 CONSTITUCIONAL."²²

32. En el mismo sentido, el Poder Legislativo señaló que "... con las pruebas ofrecidas no se demuestra la violación a la esfera de competencias de la actora". A su favor invocó el criterio del Pleno de esta Suprema Corte de rubro: "HACIENDA MUNICIPAL Y LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA. SUS DIFERENCIAS (ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL)."²³

los recursos correspondientes directamente o a través de quienes ellos autoricen. Acorde con ello, el artículo 9o. de la Ley de Coordinación Fiscal contempla la protección de las participaciones federales de los Municipios, así como que sólo éstos pueden afectar en garantía las que les corresponden. Conforme a lo anterior es claro que, en principio, los Municipios carecen de interés legítimo para promover controversia constitucional contra el decreto de un Congreso Local que autoriza al Ejecutivo de la entidad a contratar un crédito, en virtud de que a través de ese decreto no es posible que se afecten los recursos que conforman la hacienda pública de los Municipios, concretamente las participaciones federales que les corresponden, de suerte que sólo por excepción, en el supuesto de que alguna Legislatura Estatal afectara tales recursos sin la autorización de los Municipios, se actualizaría el interés legítimo de éstos para acudir a la controversia constitucional."

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, abril de dos mil diez, Tomo XXXI, página 2251, número de registro digital: 164821.

²² Tesis P./J. 31/96: "Las disposiciones que establecen las causales de improcedencia, que a su vez generan la consecuencia jurídica del sobreseimiento del juicio, tanto en las controversias constitucionales como en las acciones de inconstitucionalidad, son de orden público en el seno de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de México, pues por revestir tal carácter es que la parte final del artículo 19 de dicha ley previene que: 'En todo caso, las causales de improcedencia deberán examinarse de oficio.' Siguese de allí que su invocación, por parte interesada, puede válidamente hacerse en cualquier etapa del procedimiento porque, se reitera, son de orden público. Por esta razón el legislador no ha establecido algún límite temporal para que sean invocadas; y no podría ser de otra manera, dado que, como ya se ha visto, se hagan valer o no, el juzgador tiene el deber de analizarlas aun oficiosamente. Por eso, si no se alegan al tiempo de contestar la demanda, no es correcto afirmar que ha operado la preclusión del derecho procesal para invocarlas. Además, el precepto que encierra el artículo 297, fracción II, del Código Federal de Procedimientos Civiles, que dice: 'Cuando la ley no señale término para la práctica de algún acto judicial o para el ejercicio de algún derecho, se tendrán por señalados los siguientes: ...Tres días para cualquier otro caso', no es de aplicación supletoria por ser ajena al tema que se analiza, pues la institución de la improcedencia de la acción se encuentra regulada de manera especial por la ley reglamentaria que señorea este proceso."

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, junio de mil novecientos noventa y seis, Tomo III, página 392, número de registro digital: 200108.

²³ Tesis P./J. 5/2000: "En términos generales puede considerarse que la hacienda municipal se integra por los ingresos, activos y pasivos de los Municipios; por su parte, la libre administración



33. Se **desestima** el motivo de improcedencia planteado, ya que no se puede determinar si el Municipio actor resiente o no una afectación a su ámbito constitucional de atribuciones sin examinar el fondo del asunto. Resulta aplicable el criterio del Pleno contenido en la tesis de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE."²⁴

VII. ESTUDIO DE FONDO

34. En su único concepto de invalidez, el Municipio actor afirma que la derogación del inciso c) del artículo 230 del Código Financiero para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave (Código Financiero) atenta contra su autonomía presupuestal porque no le permite recaudar ingresos por sí mismo, en contravención de los artículos 115, fracciones II, inciso d), III, y IV, inciso c); 117, fracción VIII, párrafo cuarto; 126 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

35. En su opinión, el inciso que fue derogado exceptuaba los ingresos producto de la prestación de servicios públicos municipales de tener que ser concentrados en la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado de Veracruz (Secretaría de Finanzas); pero sin esa excepción, conforme a una interpretación sistemática sus recursos también deberán ser concentrados en dicha secretaría porque el propio código define a los Municipios como "entidades".

hacendaría debe entenderse como el régimen que estableció el Poder Reformador de la Constitución a efecto de fortalecer la autonomía y autosuficiencia económica de los Municipios, con el fin de que éstos puedan tener libre disposición y aplicación de sus recursos y satisfacer sus necesidades, todo esto en los términos que fijen las leyes y para el cumplimiento de sus fines públicos."

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, febrero de dos mil, Tomo XI, página 515, número de registro digital: 192331.

²⁴ Tesis P./J. 92/99: "En reiteradas tesis este Alto Tribunal ha sostenido que las causales de improcedencia propuestas en los juicios de amparo deben ser claras e inobjetables, de lo que se desprende que si en una controversia constitucional se hace valer una causal donde se involucra una argumentación en íntima relación con el fondo del negocio, debe desestimarse y declararse la procedencia, y, si no se surte otro motivo de improcedencia hacer el estudio de los conceptos de invalidez relativos a las cuestiones constitucionales propuestas."

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo X, septiembre de mil novecientos noventa y nueve, página 710, número de registro digital: 193266.



Texto anterior	Texto vigente
<p>"Artículo 230. Todos los fondos que dentro del territorio estatal se recauden por diversos conceptos fiscales y otros que perciba el Gobierno del Estado, por cuenta propia o ajena, se concentrarán invariablemente en la secretaría, con excepción de:</p> <p>"a) Los fondos ajenos constituidos por particulares en calidad de depósitos para garantizar ante los juzgados estatales el cumplimiento de obligaciones;</p> <p>"b) Las cuotas de trabajadores y las aportaciones patronales que reciba el Instituto de Pensiones del Estado por la incorporación de trabajadores a su régimen de seguridad social, y</p> <p>"c) Los ingresos producto de la prestación de servicios públicos que administren <u>las entidades</u>.</p> <p>"En los casos señalados en las fracciones anteriores, quien realice la recaudación deberá informar a la secretaría mensualmente el monto de lo recaudado, para que ésta, a su vez, lo reporte en la cuenta pública. Asimismo, quien recaude observará las normas relativas a Tesorería, contabilidad y control que en este código, en la Ley de Contabilidad y demás disposiciones se establezcan y le sean aplicables."</p>	<p>"Artículo 230. ...</p> <p>"a) Los fondos ajenos constituidos por particulares en calidad de depósitos para garantizar ante los juzgados estatales el cumplimiento de obligaciones; y</p> <p>"b) Las cuotas de trabajadores y las aportaciones patronales que reciba el Instituto de Pensiones del Estado por la incorporación de trabajadores a su régimen de seguridad social.</p> <p>"c) Derogada.</p> <p>"..."</p>

36. Por su parte, los Poderes demandados niegan la existencia de una invasión a la esfera competencial del Municipio actor.

37. En este sentido, el Poder Ejecutivo demandado señaló que por virtud de la derogación impugnada "no se faculta a la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado de Veracruz para recaudar los ingresos producto de la prestación de servicios públicos del ente municipal"; asimismo, que "los principios constitucionales consagrados en la fracción IV del artículo 115 de la Norma Fundamental, así



como cualquier otro ingreso público municipal de los que tenga derecho el ente municipal actor, en materia de recaudación por la prestación de servicios públicos municipales, quedan incólumes aún con la reforma al Código Financiero".

38. De igual forma, el Poder Legislativo demandado señaló que el decreto impugnado no tiene prohibición alguna que impida la libertad del Municipio en la aplicación de los recursos propios, ni impide la facultad de organizar económicamente los recursos del Municipio disponibles y utilizarlos para proveer la satisfacción de intereses y necesidades sociales.

39. Finalmente, éste último sostuvo la validez del decreto impugnado afirmando que fue expedido apegado a estricto derecho y en uso de las atribuciones que le confieren la Constitución Federal y la local. En este último sentido señaló que la motivación de dicho decreto se basa en "proveer al Estado una mejor administración y supervisión de los ingresos; así como fomentar la transparencia en el uso de los recursos públicos y facilitar la rendición de cuentas".

40. El concepto de invalidez planteado resulta **infundado** por los motivos que se exponen a continuación.

41. Para justificar esta afirmación se debe tener presente que el Constituyente Permanente o Poder Reformador de la Constitución Federal consagró diversas garantías jurídicas de contenido económico, financiero y tributario a favor de los Municipios con el propósito de fortalecer su autonomía.

42. Entre ellas, la doctrina jurisprudencial ha destacado los principios de libre administración de la hacienda municipal y de ejercicio directo por parte del Ayuntamiento de los recursos que integran la hacienda pública municipal.²⁵

43. En relación con el primero de los principios señalados, el Pleno ha dicho que es consubstancial al régimen que estableció el Poder Reformador de la Constitución Federal a efecto de fortalecer la autonomía y autosuficiencia eco-

²⁵ Como precedentes se pueden citar la controversia constitucional 14/2004, resuelta por unanimidad de once votos en sesión de dieciséis de noviembre de dos mil cuatro, así como la contradicción de tesis 45/2004-PL, fallada por unanimidad de once votos, en sesión de dieciocho de enero de dos mil cinco; mismos que han sido reiterados en diversos casos.



nómica de los Municipios, con el fin de que éstos puedan tener libre disposición y aplicación de sus recursos y satisfacer sus necesidades. Lo anterior de conformidad con las leyes y para el cumplimiento de sus fines públicos.

44. En relación con el segundo de ellos, el Pleno ha dicho que implica que todos los recursos que integran la hacienda pública municipal, inclusive los que no están sujetos al régimen de libre administración hacendaria, deben ejercerse en forma directa por los Ayuntamientos o por quienes ellos autoricen conforme a la ley. En este sentido, al resolver la controversia constitucional 12/2004, el Pleno señaló:

"... los recursos que en atención a su naturaleza jurídica integran la hacienda pública del Municipio, deben ser ejercidos de manera directa por el Ayuntamiento, puesto que el órgano reformador pretendió evitar que se afectara de cualquier modo dicha hacienda a través de cualquier disposición que mediatizara este ejercicio, comprometiendo algún elemento que forme parte de su presupuesto de egresos. La única excepción a este supuesto es que el ejercicio de estos recursos se haga por quien ellos autoricen, lo que debe realizarse de conformidad con lo dispuesto por la ley."

45. Por lo mismo, en el presente asunto se plantea una violación directa a sendos principios, ya que se cuestiona que la recaudación del Municipio por concepto de la prestación de los servicios públicos a su cargo se debe concentrar en la Secretaría de Finanzas por virtud de la derogación impugnada. Sin embargo, lo anterior no resulta cierto por los motivos siguientes.

46. Antes de la derogación del inciso c) del artículo 230 del Código Financiero, todos los fondos que le correspondía recaudar o percibir al Gobierno del Estado se debían concentrar en la Secretaría de Finanzas, con excepción de tres conceptos:

1) Los fondos ajenos constituidos por particulares en calidad de depósitos para garantizar ante los juzgados estatales el cumplimiento de obligaciones;

2) Las cuotas de trabajadores y las aportaciones patronales que reciba el Instituto de Pensiones del Estado por la incorporación de trabajadores a su régimen de seguridad social; y,



3) Los ingresos producto de la prestación de servicios públicos que administren las "entidades".

47. Ahora, con motivo de la derogación impugnada ya no se exceptúan los ingresos producto de la prestación de servicios públicos que administren las "entidades".

48. Por este motivo, el Municipio actor considera que la recaudación que obtenga por la prestación de los servicios públicos a su cargo deberá concentrarse también en la Secretaría de Finanzas, ya que el artículo 2, fracción XV, del Código Financiero incluye a los Municipios dentro de la definición de "entidades".²⁶ En este sentido es que plantea una violación a la autonomía municipal y, en específico, a su gestión presupuestal.

49. Lo anterior, es incorrecto toda vez que el Municipio actor hace depender la inconstitucionalidad de la derogación impugnada de una interpretación gramatical del Código Financiero, lo cual tiene lógica en apariencia; sin embargo, no tiene sentido alguno cuando se lee en función del acápite del artículo 230 del Código Financiero, ya que éste es muy claro en señalar que los fondos o recursos que se deben concentrar en la Secretaría de Finanzas son los que le corresponde recaudar o percibir al Gobierno del Estado.

50. Además, es importante añadir que en el mismo título del artículo impugnado, "De los servicios de Tesorería", el artículo 224 señala lo siguiente:

"Los servicios de Tesorería del Estado comprenden:

"I. La recaudación de contribuciones estatales;

"II. La recepción de fondos ajenos en calidad de depósito;

"III. La guarda, custodia y control de fondos y valores de propiedad estatal;

²⁶ **Artículo 2.** Para los efectos de este código se entenderá por: ...

"XV. Entidades: Los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, los organismos autónomos del Estado; **los Municipios;** los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria y fideicomisos del Estado y los Municipios, así como cualquier otro ente sobre el que el Estado y los Municipios tengan control sobre sus decisiones o acciones; ..."



"IV. La emisión, guarda, custodia, control, distribución y destrucción de formas valoradas;

"V. La programación y realización de pagos a terceros ...;

"VI. La ministración de fondos a los Poderes Legislativo y Judicial, organismos autónomos, dependencias y entidades de la administración pública estatal;

"VII. La contratación de servicios bancarios ... –y por último y de manera limitativa–;

"VIII. La constitución de garantías a favor o a cargo del Gobierno del Estado ..."

51. Lo anterior significa que la regla de concentración contenida en el artículo transcrito no menciona que los servicios de Tesorería sean para los ingresos municipales, lo que sustenta que la regla es únicamente para los recursos estatales.

52. Por lo mismo, en este caso ni siquiera resulta necesario llevar a cabo una interpretación conforme para darse cuenta de que es insostenible la lectura que propone el Municipio actor de las disposiciones del Código Financiero.

53. En este sentido, resulta cierta la afirmación del Poder Ejecutivo demandado al señalar que "el citado numeral es claro al establecer la frase 'que percibe el Gobierno del Estado', no así lo que percibe alguna otra autoridad distinta al Poder Ejecutivo Estatal". Lo mismo que la afirmación del Poder Legislativo demandado al señalar que se advierte que "la referencia es clara a los fondos que reciban las dependencias y entidades de la administración pública estatal".

54. Por lo tanto, al resultar infundado el concepto de invalidez planteado, lo procedente es reconocer la validez de la derogación del inciso c) del artículo 230 del Código Financiero para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, efectuada mediante el Decreto Número 591 que reforma, deroga y adiciona diversas disposiciones del Código Financiero y que reforma diversas disposiciones del Código de Procedimientos Administrativos, ambos para el Estado de Veracruz, publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el diecisiete de septiembre de dos mil veinte.



Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

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

SEGUNDO.—Se reconoce la validez de la derogación del artículo 230, inciso c), del Código Financiero para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, mediante el Decreto Número 591, publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el diecisiete de septiembre de dos mil veinte, de conformidad con el apartado VII de esta decisión.

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

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

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación 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, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

La señora Ministra Norma Lucía Piña Hernández no asistió a la sesión de nueve de agosto de dos mil veintidós por gozar de vacaciones, por haber integrado la comisión de receso correspondiente al segundo periodo de sesiones de dos mil diecinueve.

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

Nota: La parte conducente de la sentencia relativa a la controversia constitucional 12/2004 citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXI, febrero de 2005, página 1334, con número de registro digital: 18651.

Esta sentencia se publicó el viernes 17 de marzo de 2023 a las 10:20 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, 22 de marzo de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



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 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.

III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PERSONA TITULAR DE LA MESA DIRECTIVA DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL DE DICHO ÓRGANO LEGISLATIVO (ARTÍCULO 40, FRACCIÓN XVIII, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES).

IV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES CUENTA CON LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA EN DEFENSA DE LOS INTERESES DE ESA ENTIDAD FEDERATIVA, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 11, PRIMER PÁRRAFO, DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LA MATERIA.

V. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PERSONA TITULAR DE LA CONSEJERÍA JURÍDICA DEL EJECUTIVO FEDERAL TIENE LEGITIMACIÓN PASIVA PARA COMPARECER EN EL 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. DEBE CONSIDERARSE COMO IMPUGNADA LA TOTALIDAD DE LA MODIFICACIÓN DE UNA NORMA OFICIAL MEXICANA CUANDO SE ADUCEN VIOLACIONES AL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO DEL QUE SE ORIGINÓ.

VII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. 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.

VIII. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. EXISTE INTERÉS LEGÍTIMO PARA LA PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN CUANDO SE ACTUALIZA UNA AFECTACIÓN A LA ESFERA DE ATRIBUCIONES DE LAS ENTIDADES, PODERES U ÓRGANOS LEGITIMADOS, A SU ESFERA JURÍDICA, O SOLAMENTE UN PRINCIPIO DE AFECTACIÓN.

IX. FACULTADES CONCURRENTES EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO. SUS CARACTERÍSTICAS GENERALES.

X. SALUD. EL LEGISLADOR FEDERAL DETERMINÓ LA FORMA Y LOS TÉRMINOS DE LA PARTICIPACIÓN DE LOS MUNICIPIOS, LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y LA FEDERACIÓN EN LA MATERIA, A TRAVÉS DE LA LEY GENERAL DE SALUD.

XI. SALUD. CORRESPONDE AL EJECUTIVO FEDERAL, POR CONDUCTO DE LA SECRETARÍA DE SALUD, DICTAR LAS NORMAS OFICIALES MEXICANAS A LAS QUE QUEDARÁ SUJETA LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE SALUD EN MATERIA DE SALUBRIDAD GENERAL EN TODO EL TERRITORIO NACIONAL.

XII. SALUD. ES INNECESARIO QUE LA MODIFICACIÓN DE LAS NORMAS OFICIALES MEXICANAS EN LA MATERIA SEAN SIGNADAS POR EL TITULAR DEL EJECUTIVO FEDERAL.

XIII. NORMAS OFICIALES MEXICANAS. SU CONCEPCIÓN CONFORME A LA LEY FEDERAL SOBRE METROLOGÍA Y NORMALIZACIÓN.

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

XV. 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.

XVI. 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 ÉSTAS.

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

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

XIX. 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.

XX. DIVISIÓN DE PODERES. LA FACULTAD CONFERIDA EN UNA LEY A UNA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA PARA EMITIR DISPOSICIONES DE OBSERVANCIA GENERAL, NO CONLLEVA UNA VIOLACIÓN A ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL.

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

XXII. 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 LIBRE ACCESO A TODAS LAS FORMAS DE ANTICONCEPCIÓN, A LAS TÉCNICAS DE REPRODUCCIÓN ASISTIDA Y A LA EVENTUAL INTERRUPCIÓN DEL EMBARAZO.

XXIII. INTERRUPCIÓN LEGAL DEL EMBARAZO. LAS AUTORIDADES MÉDICAS INCURREN EN UNA CONCLUCACIÓN GRAVE DE DERECHOS HUMANOS AL



NEGAR DICHA INTERRUPCIÓN CUANDO EL PRODUCTO ES CONSECUENCIA DIRECTA DE UNA VIOLACIÓN SEXUAL.

XXIV. DERECHO A LA AUTONOMÍA REPRODUCTIVA. LA MUJER Y LAS PERSONAS CON CAPACIDAD DE GESTAR SON TITULARES EXCLUSIVOS DEL DERECHO A DECIDIR LA CONTINUACIÓN O INTERRUPCIÓN DE SU EMBARAZO.

XXV. INTERRUPCIÓN DEL EMBARAZO. CASO EN QUE LA TEMPORALIDAD ESTABLECIDA PARA LLEVARLA A CABO CUANDO EL EMBARAZO ES PRODUCTO DE UNA VIOLACIÓN, IMPACTA NEGATIVAMENTE EN EL DERECHO FUNDAMENTAL A LA SALUD DE LA MUJER.

XXVI. 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.

XXVII. 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 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).

XXVIII. INTERRUPCIÓN LEGAL DEL EMBARAZO. LAS AUTORIDADES MÉDICAS DE TODO EL PAÍS DEBEN PRESTAR ESE SERVICIO DE SALUD 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).



XXIX. 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).

XXX. INTERRUPCIÓN LEGAL DEL EMBARAZO. LA NOM-046-SSA2-2005 ESTABLECE QUE DICHO PROCEDIMIENTO SE HARÁ CONFORME A LOS CASOS PERMITIDOS POR LA LEY, POR LO QUE NO IGNORA LA EXISTENCIA DE OBLIGACIONES Y PROCEDIMIENTOS RELACIONADOS CON LA PROCURACIÓN DE JUSTICIA (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).

XXXI. INTERRUPCIÓN LEGAL DEL EMBARAZO. LOS ARTÍCULOS 6.4.2.7 Y 6.6.1 DE LA NOM-046-SSA2-2005 CONSTITUYEN MANDATOS CON ESPECIFICACIONES TÉCNICAS PROPIAS DEL SERVICIO DE SALUD PÚBLICA QUE DEBE OBSERVAR EL PERSONAL ADSCRITO A LOS RESPECTIVOS CENTROS DE SALUD, Y NO MODIFICACIONES DE LOS ELEMENTOS DE LOS TIPOS PENALES DE VIOLACIÓN O ABORTO DOLOSO.

XXXII. INTERRUPCIÓN LEGAL DEL EMBARAZO. CONCEBIRLA COMO DELITO, TRATÁNDOSE DE SUPUESTOS EN LOS QUE LA CONCEPCIÓN SE DA EN UN MARCO DE AUSENCIA DE CONSENTIMIENTO DE LA MUJER, COMO LA VIOLACIÓN, ES CONTRARIO AL DERECHO CONSAGRADO EN EL ARTÍCULO 4o. CONSTITUCIONAL, POR LO QUE NO PUEDE HABLARSE VÁLIDAMENTE DE LA FACULTAD DE LEGISLAR RESPECTO DEL DELITO DE ABORTO (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).

XXXIII. PRINCIPIO DE EVOLUCIÓN DE LAS FACULTADES DE LOS NIÑOS. SUS IMPLICACIONES.

XXXIV. PRINCIPIO DE EVOLUCIÓN DE LAS FACULTADES DE LOS NIÑOS. SU RELACIÓN CON EL DERECHO HUMANO AL DISFRUTE DEL MÁS ALTO NIVEL DE SALUD.

XXXV. PATRIA POTESTAD. PARA EL ANÁLISIS DE DICHA INSTITUCIÓN SE REQUIERE PARTIR DE LAS IDEAS FUNDAMENTALES DE PROTECCIÓN DEL HIJO MENOR DE EDAD Y SU PLENA SUBJETIVIDAD JURÍDICA.

XXXVI. PATRIA POTESTAD. CON LA INCLUSIÓN DEL INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR EN LA CONSTITUCIÓN, LOS ÓRGANOS JUDICIALES DEBEN ABANDONAR SU CONCEPCIÓN COMO UN PODER OMNÍMODO DE LOS PADRES SOBRE LOS HIJOS Y ASUMIRLA COMO UNA FUNCIÓN ENCOMENDADA A LOS PROGENITORES EN BENEFICIO DE LOS HIJOS.

XXXVII. PRINCIPIO DE INTERÉS SUPERIOR DE LA NIÑEZ. CONSIDERACIONES FUNDAMENTALES A LAS QUE SE SUPEDITA.

XXXVIII. 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).

XXXIX. INTERRUPCIÓN LEGAL DEL EMBARAZO. LA PROTECCIÓN DEL CONCEBIDO SOBRE LA MADRE EN EL ÁMBITO PENAL, QUE OBLIGA A



ÉSTA A CONTINUAR CON UN EMBARAZO NO DESEADO, CONSTITUYE UNA FORMA DE VIOLENCIA CONTRA LA MUJER Y UNA VIOLACIÓN AL DERECHO DEL LIBRE DESARROLLO DE LA PERSONALIDAD Y A LA DIGNIDAD HUMANA (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).

XL. INTERRUPCIÓN LEGAL DEL EMBARAZO. LA PREVISIÓN DE LA NOM-046-SSA2-2005, EN EL SENTIDO DE QUE, EN CASO DE EMBARAZO POR VIOLACIÓN, LAS INSTITUCIONES DE SALUD DEBEN PRESTAR DICHO SERVICIO Y QUE PARA ELLO SÓLO ES NECESARIO PRESENTAR UNA SOLICITUD POR PARTE DE LA USUARIA MAYOR DE DOCE AÑOS EN DONDE BAJO PROTESTA DE DECIR VERDAD, Y ATENDIENDO AL PRINCIPIO DE BUENA FE, MANIFIESTE QUE DICHO EMBARAZO ES PRODUCTO DE VIOLACIÓN SEXUAL, RESPONDE A LOS PRINCIPIOS DE INTERPRETACIÓN MÁS FAVORABLE PARA LA PERSONA, A LA MÁXIMA PROTECCIÓN A LAS VÍCTIMAS Y AL INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR (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).

XLI. PRINCIPIO DE BUENA FE DE LAS VÍCTIMAS DE VIOLACIÓN. SU PRESUNCIÓN CONSTITUYE UN ELEMENTO INDISPENSABLE PARA QUE SE PUEDA REPARAR LA VIOLACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS (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).

XLII. INTERRUPCIÓN LEGAL DEL EMBARAZO. EN CASOS DE VIOLACIÓN, CONSTITUYE UNA MEDIDA QUE TIENDE A ACATAR LAS OBLIGACIONES



CONSTITUCIONALES Y CONVENCIONALES PARA CASOS DE VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES, DONDE EL PRINCIPIO DE BUENA FE ES INDISPENSABLE PARA EVITAR LA REVICTIMIZACIÓN DE LA PERSONA (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 45/2016. PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES. 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 RESULTANDO:**

1. PRIMERO.—Demanda, autoridades emisoras y normas impugnadas. Mediante escrito recibido el seis de mayo de dos mil dieciséis en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, María de Lourdes Dávila Castañeda, ostentándose como presidenta del Congreso del Estado de Aguascalientes, promovió controversia constitucional en la que demandó la invalidez del acto que más adelante se precisa, emitido por las autoridades que a continuación se señalan:¹

Autoridad demandada:

- Poder Ejecutivo Federal.

Acto cuya invalidez se demanda:

¹ Cuaderno principal de la controversia constitucional 45/2016. Fojas 1 a 16.



• 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; 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 señalan como preceptos constitucionales violados los artículos 4o., 39, 40, 41, 49, 73, fracción XXI, 89, 116, 124 y 133.

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

4. Posterior a la reforma constitucional en materia de derechos humanos de junio de dos mil once, fueron modificadas diversas normas locales del Estado de Aguascalientes, específicamente, y en lo que al caso atañe, los artículos 102 y 103 del código penal de dicha entidad, relativos al delito de aborto doloso, que a la letra disponen lo siguiente:

"Artículo 102. Suspensión en caso de aborto. Cuando el aborto doloso lo realice un médico, cirujano o partero, además de la punibilidad establecida en el artículo anterior, se le suspenderá de 2 a 5 años en el ejercicio de su profesión u oficio."

"**Artículo 103.** Exclusión de aborto doloso. No se considerará aborto doloso, y por ende no se aplicará pena o medida de seguridad alguna cuando de no practicarse el aborto, la mujer embarazada corra grave peligro de muerte, a juicio del médico que la asista y de otro a quien éste consulte, si ello fuere posible y la demora en consultar no implique peligro.

"Cuando el embarazo haya sido causado por hecho punible tipificado como violación en cualquier etapa del procedimiento penal iniciado al efecto, a petición de la víctima, la autoridad judicial podrá autorizar la realización del aborto, para que sea practicado por personal médico especializado, sin que ello conlleve las consecuencias jurídicas descritas en el presente capítulo."



5. De igual forma, la legislación del Estado de Aguascalientes prevé que la decisión de optar por la interrupción del embarazo, cuando éste es producto de una violación, sólo puede ser tomada por una mujer mayor de edad, pues en lo relativo a las menores, únicamente podrían hacerlo por conducto de sus padres o tutores y, eventualmente, de un Juez; al respecto, el código civil de dicha entidad señala lo siguiente:

"Artículo 435. Los hijos menores de edad están bajo la patria potestad mientras exista alguno de los ascendientes que deban ejercerla conforme a la ley."

"Artículo 436. La patria potestad se ejerce sobre la persona y bienes de los hijos. Su ejercicio queda sujeto en cuanto a la guarda y educación de los menores, a las modalidades que le impriman las leyes aplicables."

"Artículo 437. La patria potestad sobre los hijos se ejerce por los padres. Cuando por cualquier circunstancia deje de ejercerla alguno de ellos, corresponderá su ejercicio al otro.

"A falta de ambos padres o por cualquier otra circunstancia prevista en este ordenamiento, ejercerán la patria potestad sobre los menores, los ascendientes en segundo grado en el orden que determine el Juez de lo Familiar, tomando en cuenta las circunstancias del caso."

6. No obstante lo anterior, el veinticuatro de marzo de dos mil dieciséis, el Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Salud, publicó en el Diario Oficial de la Federación las modificaciones a la norma oficial mexicana que constituyen el acto impugnado, que implican que cualquier mujer o persona con capacidad de gestar menor de dieciocho años y mayor de doce podrá solicitar la interrupción legal del embarazo únicamente con la manifestación de haber sido violada y sin necesidad de contar con la anuencia de sus padres o tutores.

7. De forma que el Congreso actor aduce que el Poder Ejecutivo Federal, al decretar las citadas modificaciones, invade la esfera competencial del Estado de Aguascalientes.



8. CUARTO.—Conceptos de invalidez. De la lectura integral de la demanda se desprende que el Poder Legislativo actor hizo valer esencialmente, los siguientes argumentos:

1. Las modificaciones realizadas a la norma oficial mexicana, que constituyen el acto impugnado, transgreden lo dispuesto en los artículos 40 y 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues de conformidad con lo establecido en el diverso numeral 124 de la propia Ley Fundamental, el Congreso del Estado de Aguascalientes puede legislar en materia penal todo aquello que no esté reservado a la Federación en términos del artículo 73, fracción XXI,² de la Carta Magna, es decir, secuestro, desaparición forzada de personas o cualquier forma de privación de la libertad contraria a la ley, trata de personas, tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, así como delitos en materia electoral.

En ese sentido, el delito de violación, al estar fuera del catálogo antes mencionado, resulta de competencia legislativa exclusiva para el Congreso del Estado de Aguascalientes; de ahí que, al eximir el cumplimiento de las reglas relativas a la interrupción legal del embarazo con motivo del delito de violación, previsto y sancionado en el artículo 119 del Código Penal para el Estado de Aguascalientes, el Ejecutivo Federal invade la esfera competencial de dicha entidad.

Además, en las modificaciones que constituyen el acto impugnado, específicamente las realizadas al punto 6.4.2.7, se establece que la interrupción voluntaria del embarazo, en caso de violación, se realizará "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."; tales lineamientos evidencian la transgresión a los artículos

² "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. ..."



40 y 41 de la Carta Magna, pues el Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Salud, emite normas cuya formulación corresponde exclusivamente al Congreso del Estado de Aguascalientes.

2. Por otro lado, es también competencia exclusiva de la Legislatura del Estado de Aguascalientes el regular lo relativo a la figura de patria potestad, en razón de que el artículo 124 constitucional no reserva dicha materia a favor de la Federación. En efecto, las modificaciones realizadas a la norma oficial mexicana, que constituyen el acto impugnado, contemplan que sólo las mujeres menores de doce años requieren permiso de sus padres para la interrupción legal del embarazo, cuando éste haya ocurrido como resultado de violación, lo cual es contrario a los artículos 435, 436 y 437 del Código Civil para el Estado de Aguascalientes, además de vulnerar el interés superior del menor, pues se deja al albedrío de mujeres, por debajo de los dieciocho años de edad cumplidos, la decisión de interrumpir el embarazo, para lo cual no se encuentran psicológica ni físicamente preparadas.

3. La NOM-046-SSA2-2005, posterior a las modificaciones impugnadas, establece en su punto 6.4.2.7. que: "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".

El aludido numeral de la Ley General de Víctimas, al distinguir los elementos que constituyen el principio de buena fe, no prevé la reforma, inobservancia, inaplicación o derogación de disposiciones legales con el fin de otorgar beneficios a las víctimas de delito, además de que emana de una ley secundaria, por lo que no debe imponerse frente a un derecho humano como lo es el reconocido en el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el que se consagra la protección del interés superior de la niñez.

Asimismo, en atención al principio *pro persona*, resultan de mayor beneficio los preceptos de la ley sustantiva penal del Estado de Aguascalientes, pues protegen a las mujeres menores de edad que se encuentran en el rango de entre los doce y los dieciocho años de edad, por lo que deberán prevalecer dichas disposiciones.



4. Finalmente, se aduce que la naturaleza misma del acto que por esta vía se controvierte, vulnera el principio de división de poderes previsto en el artículo 49 en relación con el 116, ambos de la Constitución General de la República, pues otorga al titular de la Secretaría de Salud facultades para modificar la norma oficial mexicana, incluso sin necesidad de que el titular del Ejecutivo Federal suscriba el acto, pues para la emisión de reglas que afecten los derechos de los habitantes de la entidad se requiere llevar a cabo un proceso legislativo, lo que no ocurrió en el caso.

9. QUINTO.—Registro, admisión y trámite de la controversia. Por acuerdo de seis 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 45/2016.³

10. Asimismo, ordenó turnar 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.

11. Por acuerdo de nueve de mayo de dos mil dieciséis,⁴ 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.

12. Finalmente, 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, enviara a este Alto Tribunal copias certificadas de los antecedentes del acto impugnado.

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

³ Cuaderno principal de la controversia constitucional 45/2016. Foja 228.

⁴ *Ibidem*. Fojas 229 a 230 vuelta.

⁵ *Ibidem*. Fojas 259 a 288 vuelta.



a) Contestación a los hechos:

Respecto al 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, se afirma.

El resto de los hechos narrados en el escrito de demanda no se afirman ni se niegan, por no considerarse hechos propios del Poder Ejecutivo Federal.

b) Causales de improcedencia y sobreseimiento:

1. Se aduce que el Poder Legislativo de Aguascalientes, a pesar de sus pretensiones, lo cierto es que 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 invasión de su ámbito de competencias consiste, en la porción que contempla la solicitud de las víctimas de violación para la interrupción del embarazo, y que, en caso de ser menor de doce años de edad, será a solicitud del padre y/o madre, o a falta de éstos, del tutor, o conforme a las disposiciones jurídicas aplicables; 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 6.7.2.3 de la Norma Oficial Mexicana NOM-190-SSA1-1999.

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.

En ese sentido, respecto de los párrafos segundo, tercero y cuarto del punto 6.4.2.7, 6.4.2.8, 6.6.1 y 6.7.2.3 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.

2. 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.



Ello se afirma, toda vez que la base del argumento del órgano actor es la transgresión a los derechos de las víctimas del delito de violación, lo cual no puede ser combatido por la vía de controversia constitucional, pues su objeto de estudio son las posibles invasiones de competencias que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé, y no así las violaciones a derechos humanos.

En ese sentido, 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:

1. 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. 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.

2. 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.

3. 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.

4. Con las modificaciones a la NOM-190-SSA1-1999 se deja de 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 5 de la Ley General de Víctimas, que señala:

"Artículo 5. Los mecanismos, medidas y procedimientos establecidos en esta ley, serán diseñados, implementados y evaluados aplicando los principios siguientes:

"...

"Buena fe. Las autoridades presumirán la buena fe de las víctimas. Los servidores públicos que intervengan con motivo del ejercicio de derechos de las víctimas no deberán criminalizarla o responsabilizarla por su situación de víctima y deberán brindarle los servicios de ayuda, atención y asistencia desde el momento en que lo requiera, así como respetar y permitir el ejercicio efectivo de sus derechos."

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.

5. La norma oficial mexicana, que constituye el acto impugnado, no encuentra fundamento en normas legales, federales o locales en materia penal, sino en los artículos 39, fracción VIII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 4 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo; 3, 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.

Por tanto, no se pretende ni se puede regular otra materia que no sean las relacionadas con normalización, salud en general y prestación de servicios de salud en particular.

d) Validez del acto impugnado:

1. El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Salud, no está legislando sobre delitos no reservados a la fracción XXI del artículo 73 constitucional, sino que únicamente ejerce las facultades que le otorgan la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley General de Salud, la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, así como el Reglamento Interior de la Secretaría de Salud.

2. La autoridad emisora no invade competencias reservadas al Congreso del Estado de Aguascalientes, ya que la normatividad le otorga facultades para conducir la política nacional en materia de asistencia social, servicios médicos y salubridad general, atribuciones que se ejercen, entre otros medios, mediante la emisión de normas oficiales mexicanas.

3. Los criterios establecidos en la NOM-046-SSA2-2005, constituyen especificaciones para la prestación del servicio de salud a personas involucradas en situaciones de violencia familiar, sexual y contra las mujeres, y no cuestiones en materia penal.



4. Como parte de las acciones tendentes a homologar la NOM-190-SSA1-1999, con la Ley General de Víctimas, la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, en oficio número CEAV/CVS/C4/013/2014, de cuatro de diciembre de dos mil catorce, solicitó a la Dirección General del Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva de la Secretaría de Salud, que se armonizaran las normas que regulan la prestación de servicios de salud, para reconocer el derecho de las víctimas de acceder a los servicios de emergencia médica "...con independencia de su capacidad socioeconómica o nacionalidad, y sin que puedan condicionar su prestación a la presentación de la denuncia o querrela".

Lo anterior tuvo por objeto armonizar las definiciones de la NOM-190-SSA1-1999, con las establecidas en la Ley General de Víctimas, y el Reglamento de la Ley General de Salud en Materia de Prestación de Servicios de Atención Médica, conforme a lo siguiente:

- Se deja de utilizar el término "*aborto médico*" y se sustituye por el de "*interrupción voluntaria del embarazo*" (fracción IX del artículo 30 de la Ley General de Víctimas).

- Se estableció que, en caso de embarazo por violación, las instituciones públicas de atención médica deberán prestar servicios de interrupción voluntaria del embarazo, **sólo en los casos permitidos por ley, con lo que se respeta la competencia de las entidades para legislar lo concerniente al delito de aborto** (artículos 29 y 30 de la Ley General de Víctimas y 215 Bis 6 del Reglamento de la Ley General de Salud en Materia de Prestación de Servicios de Atención Médica).

- Para la interrupción del embarazo producto de una violación, se deja de requerir la "*autorización de autoridad competente*", ahora únicamente se requerirá la solicitud por escrito de la víctima "*bajo protesta de decir verdad*", fundándose en el principio de "*buena fe*" (artículos 4, 5, 29 y 30 de la Ley General de Víctimas y 215 Bis 6 del Reglamento de la Ley General de Salud en Materia de Prestación de Servicios de Atención Médica).

- En relación con las víctimas menores de edad, a partir de los doce años se deja de requerir autorización de los padres, o de quien ejerza la patria potestad, para realizar la interrupción voluntaria del embarazo (artículos 29, 30 y 109 de la Ley General de Víctimas).



5. Se aduce que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la controversia constitucional **54/2009**, promovida por el Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco, sentó criterios que permiten asegurar que el acto impugnado no invade la esfera de atribuciones del Congreso del Estado de Aguascalientes, en virtud de que:

I. No se regulan cuestiones de orden criminal, sino temas de carácter técnico que establecen los criterios y procedimientos que permiten proteger y promover la salud; es decir, se refiere a la evaluación y atención de víctimas de violación desde un punto de vista médico, y no desde el contexto penal.

II. Si bien, la mayoría de las entidades federativas tipifican como delito la violación y que, por tanto, los agraviados adquieren el carácter de "*víctima*", lo cierto es que tal situación no convierte a las Legislaturas Locales en autoridades competentes para regular las características y especificaciones de la prestación de los servicios de salud que reciban dichas víctimas.

III. La aplicación del punto 6.4.2.7 de la norma oficial mexicana impugnada, está sujeta a que se trate de un caso **permitido por la ley**, por lo que no exime a los prestadores de los servicios de salud del cumplimiento de las leyes que resulten aplicables, ya sean federales o locales.

IV. No se establecen o modifican definiciones, clasificaciones, metodologías, criterios, caracterizaciones o cualquier otro término de referencia, que afecte derechos, obligaciones, prestaciones o trámites de los particulares.

6. Por otro lado, en lo relativo a la invasión de competencias para legislar sobre la patria potestad, se reitera que el Ejecutivo Federal no legisló sobre el tema, pues fue en ejercicio de la facultad en materia de salubridad general contenida en el artículo 73, fracción XVI, de la Constitución Federal, así como conforme a lo previsto en las normas secundarias que ya han sido citadas.

7. La normatividad aplicable prevé que los órdenes federal y local de gobierno, tienen la obligación de prestar servicios de emergencia médica, que incluyen los servicios de interrupción voluntaria del embarazo en los casos permitidos por la ley.



8. La normatividad permite a las víctimas mayores de doce años solicitar por sí mismas el ingreso al Registro Nacional de Víctimas, por lo que resulta evidente que, las mujeres menores de edad que hayan sido víctimas de violación pueden, por sí mismas, solicitar la prestación de los servicios de emergencia médica, entre los que se encuentra la interrupción voluntaria del embarazo en los casos permitidos por la ley; además, reconocer a las menores de edad como titulares de derechos, así como personas capaces de tomar decisiones, se respeta cabalmente el interés superior del menor.

9. Se aduce que una de las razones para modificar la NOM-190-SSA1-1999, consiste en proteger el ejercicio progresivo de los derechos de las niñas, a medida que desarrollan un mayor nivel de autonomía, lo cual se denomina "*adquisición progresiva de la autonomía de los niños*", que en el caso implica velar por que el personal médico siempre escuche y respete la opinión de las niñas en las decisiones relacionadas con el aborto por violación.

14. SÉPTIMO.—Opinión de la Procuraduría General de la República. La procuradora general de la República, en su carácter de representante social y parte legítima en la controversia constitucional, manifestó fundamentalmente lo siguiente:⁶

a) Causales de improcedencia:

1. Respecto a la causal de improcedencia a la que se refiere el artículo 19, fracción VIII, en relación con el 22, fracción VII, ambos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, invocada por el Ejecutivo Federal, la titular de la Procuraduría General de la República la considera fundada, en virtud de que el accionante sólo combatió el punto 6.4.2.7 de la norma oficial mexicana impugnada sin que se adviertan argumentos tendientes a acreditar la inconstitucionalidad de los puntos 6.4.2.8, 6.6.1 y 6.7.2.9.

2. Ahora bien, en lo relativo a la falta de interés legítimo del Poder Legislativo del Estado de Aguascalientes, la representación social considera que debe

⁶ Ibídem. Fojas 351 a 382.



desestimarse la causal de improcedencia, toda vez que los argumentos correspondientes a la invasión de su esfera de atribuciones deben de ser reservados al estudio de fondo de la controversia constitucional.

b) Conceptos de invalidez:

1. La titular de la Procuraduría General de la República consideró infundado el argumento de invalidez, relativo a que el punto 6.4.2.7 de la norma oficial mexicana, que constituye el acto impugnado, transgrede el principio de división de poderes, porque el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Salud, rebasa su ámbito competencial, pues legisla respecto de los delitos de violación y aborto, así como en lo relativo a la patria potestad.

En ese tenor, aduce que no se advierte la intromisión del Poder Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Salud en cuestiones propias de otra potestad, en virtud de que el artículo 13, apartado A, fracción I, de la Ley General de Salud, prevé que la referida dependencia federal cuenta con la competencia para emitir normas oficiales mexicanas en materia de salubridad general.

Así mismo, estima que no se vulnera la prohibición a la no dependencia, toda vez que la Secretaría de Salud no impide, mediante las modificaciones a la norma oficial mexicana en cuestión, que el Poder Legislativo del Estado de Aguascalientes legisle en materia penal, respecto de los delitos de violación y aborto, ni tampoco en lo relativo a la patria potestad; máxime que, del punto controvertido se destaca que lo previsto en la norma oficial mexicana se realizará **en los casos permitidos por la ley.**

Además, manifiesta que tampoco se transgrede la prohibición a la no subordinación, pues con el acto impugnado no se limitan las decisiones del Congreso Local accionante, ni se le subordina a lo que se determine en la norma oficial mexicana, toda vez que la emisión de los referidos lineamientos fue en estricto apego a lo dispuesto en el artículo 256 Bis 6 del Reglamento de la Ley General de Salud en Materia de Prestación de Servicios de Atención Médica.

2. Por otro lado, la representación social considera infundado el concepto de invalidez atinente a que la observancia del principio de buena fe previsto en



el artículo 5 de la Ley General de Víctimas mengua lo dispuesto por el numeral 103 del Estado de Aguascalientes, en el cual se prevén las condiciones para la interrupción del embarazo cuando derive del delito de violación; así como en lo concerniente a que dicho principio está regulado en una ley secundaria.

Lo anterior obedece a que el Congreso de la Unión expidió la Ley General de Víctimas con base en un mandato constitucional y, en consecuencia, forma parte de la Ley Fundamental, de acuerdo con lo que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia ha establecido con respecto al principio de Supremacía Constitucional; en ese sentido, no le asiste la razón a la accionante, ya que las disposiciones de la Ley General de Víctimas no constituyen una norma secundaria, sino que resultan parte integral de la Ley Suprema y, por tanto, deberá prevalecer por sobre las determinaciones del Código Penal del Estado de Aguascalientes.

3. En otro aspecto, las modificaciones que constituyen el acto impugnado encuentran fundamento en los artículos 39, fracciones I y VIII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 13, apartado A, fracción I, y 393 de la Ley General de Salud; 3, fracción XI, 40, fracciones III y XI, y 43 de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización; preceptos normativos de los cuales se desprende que:

- A la Secretaría de Salud le corresponde establecer y conducir la política nacional en materia de salubridad en general; así como las normas que rigen la prestación de servicios de salud en esa materia.

- Dicha dependencia de la administración pública federal es la facultada para dictar las normas oficiales mexicanas que regularán la prestación de servicios de salud en materia de salubridad general en todo el territorio nacional.

- A las entidades federativas les corresponde la vigilancia del cumplimiento de las disposiciones que se emitan con base en la Ley General de Salud.

- Las normas oficiales mexicanas tienen como finalidad establecer las características que deben reunir los servicios cuando éstos pueden generar un riesgo para la seguridad de las personas o dañar la salud humana; así como fijar los criterios y procedimientos que permitan proteger y promover la salud de las personas.



- En la elaboración de las normas oficiales mexicanas participarán las instituciones a quienes corresponda la regulación o control del servicio a normalizarse.

4. Finalmente aduce que, respecto a la solicitud de interpretación conforme, la Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá advertir que el punto 6.4.2.7 de la norma oficial mexicana materia del acto impugnado, específicamente en la porción que contempla: "*en los casos permitidos por la ley*", dicha interpretación deberá ser en el sentido de que el operador, previo a realizar cualquier acción tendiente a la interrupción legal del embarazo de menores de edad en casos de violación, deberá remitirse a la legislación de la materia, a efecto de advertir los supuestos en los que tal acción se encuentra permitida.

Al respecto, la titular de la representación social asevera que la citada porción normativa impide que el personal de salud, que interviene en el proceso de interrupción del embarazo, conozca claramente cuál es el procedimiento correcto para practicarlo, en virtud de que, al no ser peritos en derecho, podrían interpretar la norma controvertida de forma directa, es decir, sin verificar los supuestos en que la legislación vigente lo permita, o bien, al no comprender los alcances de la legislación vigente consultada, podrían negarse a realizar la interrupción del embarazo, aun cuando fuera factible.

Otro aspecto que advierte la procuradora general de la República que podría ocasionar la falta de certeza jurídica de la norma, consiste en lo previsto en el punto 4.1., que establece lo siguiente:

"4.1. Aborto médico, terminación del embarazo realizada por personal médico, en los términos y plazos permitidos de acuerdo con la legislación local aplicable y previo cumplimiento de los requisitos específicos establecidos en ésta."

Así las cosas, dicho numeral transcrito se contrapone con el punto 6.4.2.7 previamente citado, puesto que por un lado, el primero de ellos estipula que la terminación del embarazo se realizará conforme a la legislación local aplicable, es decir, en el caso resultaría viable obedecer lo dispuesto en el artículo 103 del Código Penal de Aguascalientes, que prevé la autorización judicial del aborto a petición de la víctima, cuando éste sea producto de una violación; mientras tanto, el diverso punto 6.4.2.7 no contempla la solicitud de autorización del órgano jurisdiccional para la interrupción del embarazo.



Por tal motivo, y para garantizar el principio de certeza jurídica, la representación social insta al Máximo Tribunal a determinar los alcances del punto 6.4.2.7 de la norma oficial mexicana que constituye el acto impugnado, para que, mediante una "**interpretación conforme**", se aclare al personal que interviene en el proceso de aborto en caso de violación, la forma en que correctamente deberán de proceder.

15. 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 artículo 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.

16. 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 las controversias constitucionales 45/2016 y 53/2016 presentados por el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

17. En dicha sesión se reiteraron las votaciones que se habían hecho respecto de la controversia constitucional 53/2016 (promovida por el Poder Ejecutivo de Baja California contra la misma norma oficial mexicana impugnada en el presente expediente) en relación con 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, los proyectos primigenios proponían 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, fueron desechados los proyectos, por una mayoría de ocho votos.⁷

⁷ De los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Piña Hernández, Medina Mora, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea. A favor de los proyectos primigenios votaron los señores Ministros González Alcántara, Franco González Salas, y Pardo Rebolledo.



18. El seis de agosto de dos mil diecinueve, el secretario general de Acuerdos de esta Suprema Corte informó a la Secretaría 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.

19. En acuerdo de presidencia de doce de agosto de dos mil diecinueve, se acordó que la presente controversia constitucional se retornara al Ministro Eduardo Medina Mora I., a efecto de que formulara el proyecto de resolución que en derecho procediera.

20. Posteriormente, por acuerdo de presidencia de este Alto Tribunal de diez de octubre de dos mil diecinueve, se retornó la presente controversia constitucional 45/2016, promovida por el Poder Legislativo de Aguascalientes, al Ministro Luis María Aguilar Morales, así como la controversia constitucional 53/2016, promovida por el Poder Ejecutivo de Baja California, y la diversa 54/2016, promovida por el Poder Legislativo de Baja California, en las que se impugnaron "*actos concretos de contenido igual o similar*" para que continuara actuando como instructor y formulara los correspondientes proyectos de resolución.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—Competencia

21. 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 10, fracción I, y 11, fracción V, de la Ley Orgánica del Poder

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;"



Judicial de la Federación,⁹ en relación con el punto tercero¹⁰ y el punto segundo, fracción I,¹¹ del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, publicado en veintinueve de mayo de dos mil trece, en virtud de que se plantea un conflicto entre el Estado de Aguascalientes, por conducto de su Poder Legislativo, y la Federación por conducto del Ejecutivo Federal, en el cual se impugnó una norma de carácter general.

SEGUNDO.—Oportunidad

22. El Poder Legislativo del Estado de Aguascalientes 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; publicadas en el Diario Oficial de la Federación el **veinticuatro de marzo de dos mil dieciséis.**

23. Si bien el decreto impugnado se trata de un acto formalmente administrativo, sus efectos son materialmente legislativos, en virtud de que la norma

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 "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."

¹¹ "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."



oficial mexicana regula un número indeterminado e indeterminable de casos y va dirigida a una pluralidad de personas indeterminadas e indeterminables.¹²

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

25. 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.

26. 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

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

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 ..."



en el artículo 3, 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 artículos 2 de la ley reglamentaria de la materia y 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

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

28. Conforme a lo expuesto, toda vez que la demanda de controversia constitucional se recibió **el viernes seis de mayo de dos mil dieciséis** en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, según se advierte del sello de recepción,¹⁵ debe concluirse que su presentación fue oportuna.

TERCERO.—**Legitimación activa**

29. Conforme a los artículos 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 artículo 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.

¹⁵ *Ibíd.* Foja 16 vuelta.



30. El Poder Legislativo del Estado de Aguascalientes fue representado por la diputada María de Lourdes Dávila Castañeda, en su carácter de presidenta de la Mesa Directiva, quien acreditó su personalidad con la copia del oficio 1009/PL/C, que contiene el Decreto 332, del Congreso del Estado de treinta de abril de dos mil dieciséis, en el que se precisa la integración de la Mesa Directiva del órgano colegiado para el Segundo Periodo de Sesiones¹⁶ y cuyas atribuciones para comparecer en juicio a nombre de dicho órgano legislativo están previstas en el artículo 40, fracción XVIII, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Aguascalientes.¹⁷

31. Cabe precisar que la aludida Presidenta formula la demanda de controversia constitucional en representación del Estado de Aguascalientes; en ese sentido, se advierte que los artículos 14 y 27, fracción XXIII, de la Constitución del Estado de Aguascalientes establecen que el Supremo Poder del Estado se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, y que el primero tiene facultad para reclamar ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación cuando alguna ley o acto del gobierno federal constituya un ataque a la soberanía del Estado o a la Constitución General por el que resulte afectado éste.

32. Dichos preceptos a la letra dicen:

"Artículo 14. El Supremo Poder del Estado se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Nunca podrán reunirse dos o más de estos Poderes en un sólo individuo o corporación, ni depositarse el Legislativo en una persona."

"Artículo 27. Son facultades del Congreso:

¹⁶ Véase, hoja 570 del cuaderno de la controversia constitucional 14/2013.

¹⁷ **"Artículo 40.** El presidente de la Mesa Directiva, será a su vez el presidente del Congreso del Estado durante el período de sesiones, tiene las siguientes atribuciones: ...

"XVIII. Representar legalmente al Congreso del Estado y delegar dicha representación en la persona o personas que resulte necesario, para lo cual podrá otorgar y revocar poderes para actos de administración, pleitos y cobranzas, a los servidores públicos de las unidades administrativas que por la naturaleza de sus funciones les correspondan; ..."



"...

"XXIII. Reclamar ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación cuando alguna ley o acto de Gobierno Federal constituya un ataque a la soberanía del Estado, o a la Constitución General, por el que resulte afectado éste."

33. De lo que se tiene que, si bien dichos preceptos no se refieren expresamente a la representación legal del Estado de Aguascalientes, sí señalan la facultad de que el Congreso del Estado como uno de los tres poderes de la entidad pueda acudir ante esta Suprema Corte de Justicia de la Nación a reclamar actos o normas que consideren afectan su competencia.

34. Así, se concluye que el Poder Legislativo del Estado de Aguascalientes cuenta con legitimación para promover controversia constitucional en defensa de los intereses de esa entidad federativa en términos del artículo 11, primer párrafo, de la ley reglamentaria de la materia.¹⁸

CUARTO.—**Legitimación pasiva**

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

36. 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 vía del Poder Ejecutivo Federal, quien compareció por conducto de Alfonso Humberto Castillejos Cervantes, ostentándose como consejero jurídico del Ejecutivo Federal.

¹⁸ **"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. ..."



37. Tal carácter lo acreditó con copia certificada del nombramiento de cuatro de diciembre de dos mil doce, en la que consta que fue designado por el Ejecutivo Federal en el cargo con que se ostenta.¹⁹

38. 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...*"

39. 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**

40. El Poder Ejecutivo Federal, al contestar la demanda, adujo que el Poder Legislativo de Aguascalientes sólo combate el primer párrafo de la modificación al punto 6.4.2.7 de la norma oficial mexicana impugnada, puesto que la alegada invasión de su ámbito de competencias consiste en la porción que contempla la solicitud de las víctimas de violación para la interrupción del embarazo, y que, en caso de ser menor de doce años de edad, será a solicitud del padre y/o madre, o a falta de éstos, del tutor, o conforme a las disposiciones jurídicas aplicables; 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 6.7.2.3 de la Norma Oficial Mexicana NOM-190-SSA1-1999.

¹⁹ Foja 254 del expediente.



41. 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.

42. Es infundada la causa de improcedencia aducida, toda vez que, si bien en la demanda de controversia constitucional se advierte que aduce distintos conceptos en relación a 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*, por considerar que vulnera su esfera competencial; lo cierto es que, en su último argumento aduce violaciones al procedimiento legislativo que culminó con la modificación aludida.

43. 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 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, de resultar infundados tales argumentos, el análisis a las violaciones de fondo se realice respecto del primer párrafo del punto 6.4.2.7 aludido.

44. 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 los derechos de las víctimas del delito de violación, lo cual no puede ser combatido por la vía de controversia constitucional, pues su objeto de estudio son las posibles invasiones de competencias que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé, y no así las violaciones a derechos humanos.



45. 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.

46. Pues bien, 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.²⁰ 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, debido a la situación de hecho en que 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. 83/2001,²¹ de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. INTERÉS LEGÍTIMO PARA PROMOVERLA."

²⁰ 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.

²¹ Emitida por el Tribunal Pleno, y consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 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: 'CONTROVERSIA 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."



47. 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**.²² Tales alcances encuentran sustento en la tesis de jurisprudencia número P./J. 112/2001²³ 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."

48. 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.²⁴ Lo anterior tiene como base la tesis de jurisprudencia número P./J. 50/2004,²⁵ de rubro: "CON-

²² 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.

²³ Emitida por el Tribunal Pleno, y consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 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."

²⁴ 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 Ortiz Mayagoitia.

²⁵ Emitida por el Tribunal Pleno, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XX, de julio de 2004, página 920, de texto: "La jurisprudencia número P./J. 92/99 del Tribunal



TROVERSA CONSTITUCIONAL. EL SOBRESIMIENTO POR FALTA DE INTERÉS LEGÍTIMO DEBE ACREDITARSE SIN INVOLUCRAR EL ESTUDIO DEL FONDO, CUANDO ES EVIDENTE LA INVIABILIDAD DE LA ACCIÓN."

49. 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.

50. De este modo, la causal sostenida por el demandado **debe desestimarse**, debido a que, si bien el actor vierte argumentos relativos a la violación de derechos humanos de las víctimas del delito de violación, lo cierto es que de

Pleno, cuyo título es: 'CONTROVERSA 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: 'CONTROVERSA CONSTITUCIONAL. INTERÉS LEGÍTIMO PARA PROMOVERLA.' y 'CONTROVERSA 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."



la lectura de la demanda de controversia constitucional también se advierte que aduce violación a la esfera de competencias que en su favor consagran los artículos 116 y 124 de la Constitución Federal, pues considera que se invade la facultad del Congreso del Estado de Aguascalientes para legislar en materia penal todo aquello que no esté reservado a la Federación en términos del artículo 73, fracción XXI, de la Carta Magna, es decir, secuestro, desaparición forzada de personas o cualquier forma de privación de la libertad contraria a la ley, trata de personas, tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, así como delitos en materia electoral.

51. Igualmente que también se afecta la competencia exclusiva de la Legislatura del Estado de Aguascalientes al regular lo relativo a la figura de patria potestad, en razón de que el artículo 124 constitucional no reserva dicha materia a favor de la Federación.

52. Por lo que, en esa tesitura, se advierte que lo planteado por el actor implica una afectación a la esfera de competencias de 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**

53. 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**

54. 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.

55. 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 podrían haberse vulnerado eventualmente a la accionante.

56. 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.*"

57. 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.

58. 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.



59. Así, partiendo de esta premisa, se desprende que de los artículos 1o.,²⁶ 4o., cuarto párrafo,²⁷ y 73, fracciones XVI y XXIX-X, constitucionales,²⁸ así como del artículo 7, c. de la Convención de Belém do Pará,²⁹ derivan las competencias de ejecución a cargo del poder accionante; aunado al sistema competencial con-

²⁶ **"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."

²⁷ **"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."

"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."

²⁹ 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:

" ...



corrente 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.

60. En efecto, el artículo 3, fracciones IV y V,³⁰ así como el 13, apartado B, fracción I,³¹ de la Ley General de Salud, en relación con los artículos 1³² y 35 de

"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; ..."

³⁰ **Artículo 3o.** En los términos de esta ley, es materia de salubridad general:

" ...

"IV. La atención materno-infantil;

" ...

"V. La planificación familiar;"

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:

[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;"

³² **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."



la Ley General de Víctimas,³³ y 51, fracción II, de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia,³⁴ 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 concreto, contra una norma general en cuanto a la invasión de competencia, porque precisamente, se trata de competencias de ejecución.

I. Examen del concepto de invalidez en el que se alega violación al principio de división de poderes pues se permite que la Secretaría de Salud expida las Normas Oficiales Mexicanas sin que se siga el procedimiento legislativo para su modificación o sin que sean signadas por el titular del Ejecutivo Federal

61. El Congreso de Aguascalientes considera que la naturaleza misma del acto que por esta vía se controvierte vulnera el principio de división de poderes previsto en el artículo 49, en relación con el 116, ambos de la Constitución General de la República, debido a que otorga al titular de la Secretaría de Salud facultades para modificar la norma oficial mexicana incluso sin necesidad de que el titular del Ejecutivo Federal suscriba el acto, pues para la emisión de reglas que afecten los derechos de los habitantes de la entidad, se requiere llevar a cabo un proceso legislativo, lo que no ocurrió en el caso.

³³ **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."

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;"



62. Este concepto de invalidez se analizará en dos apartados. En primer lugar, se determinará si 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 está facultado para modificar las normas oficiales mexicanas en materia de salud sin intervención directa del titular del Ejecutivo Federal; en segundo lugar, se examinará 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.³⁵

63. 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. ¿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 está facultado o no para modificar las Normas Oficiales Mexicanas en materia de Salud?

64. El fundamento para emitir la norma impugnada fue el siguiente:

"Pablo Antonio Kuri Morales, 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, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 39 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 4o. de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo; 3o. fracción XV, 13, Apartado 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

³⁵ 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."



Metrología y Normalización; 41 del Reglamento de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización; y 8, fracción V, 10, fracciones VII y XVI, y"

65. Ahora bien, a fin de dar respuesta a esta cuestión, resulta conveniente referirse al marco constitucional, legal y reglamentario que regula la expedición de las normas oficiales mexicanas en materia de salud, al tenor de las siguientes consideraciones.

66. El artículo 4o., cuarto párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone, entre otras cuestiones, que toda persona tiene derecho a la protección de la salud y que 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 la propia Constitución.

67. A su vez, el artículo 73, fracción XVI, establece lo siguiente:

"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.

"1a. El Consejo de Salubridad General dependerá directamente del presidente de la República, sin intervención de ninguna secretaría de Estado, y sus disposiciones generales serán obligatorias en el país.

"2a. En caso de epidemias de carácter grave o peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país, la Secretaría de Salud tendrá obligación de dictar inmediatamente las medidas preventivas indispensables, a reserva de ser después sancionadas por el presidente de la República.

"3a. La autoridad sanitaria será ejecutiva y sus disposiciones serán obedecidas por las autoridades administrativas del país.



"4a. Las medidas que el consejo haya puesto en vigor en la campaña contra el alcoholismo y la venta de sustancias que envenenan al individuo o degeneran la especie humana, así como las adoptadas para prevenir y combatir la contaminación ambiental, serán después revisadas por el Congreso de la Unión en los casos que le competan."

68. De lo anterior, es posible advertir que el artículo 4o. constitucional, párrafo cuarto, tutela y reconoce uno de los derechos fundamentales de todo individuo: la salud. Pero lo que resulta trascendente en este asunto es que dicho numeral atribuye a la Federación y a las entidades federativas el carácter de autoridades en materia de salud, de conformidad con las leyes que expida el Congreso de la Unión, lo que representa una facultad concurrente en la materia.

69. Al respecto, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que las **facultades concurrentes** implican que las entidades federativas, los Municipios y la Federación pueden actuar respecto de una misma materia, pero en estos casos corresponde en exclusiva al Congreso de la Unión determinar la forma y los términos de la participación de dichos entes, mediante una ley general.³⁶

70. En ese sentido, el legislador federal ejerció esta competencia emitiendo la Ley General de Salud el siete de febrero de mil novecientos ochenta y cuatro.

³⁶ Al respecto, es aplicable la jurisprudencia P./J. 142/2001, emitida por este Alto Tribunal, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Registro digital: 187982, Tomo XV, enero de 2002, materia constitucional, página 1042, cuyos rubro y texto establecen: "FACULTADES CONCURRENTES EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO. SUS CARACTERÍSTICAS GENERALES. Si bien es cierto que el artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que: 'Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.', también lo es que el Órgano Reformador de la Constitución determinó, en diversos preceptos, la posibilidad de que el Congreso de la Unión fijara un reparto de competencias, denominado 'facultades concurrentes', entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios e, inclusive, el Distrito Federal, en ciertas materias, como son: la educativa (artículos 3o., fracción VIII y 73, fracción XXV), la de salubridad (artículos 4o., párrafo tercero y 73, fracción XVI), la de asentamientos humanos (artículos 27, párrafo tercero y 73, fracción XXIX-C), la de seguridad pública (artículo 73, fracción XXIII), la ambiental (artículo 73, fracción XXIX-G), la de protección civil (artículo 73, fracción XXIX-I) y la deportiva (artículo 73, fracción XXIX-J). Esto es, en el sistema jurídico mexicano las facultades concurrentes implican que las entidades federativas, incluso el Distrito Federal, los Municipios y la Federación, puedan actuar respecto de una misma materia, pero será el Congreso de la Unión el que determine la forma y los términos de la participación de dichos entes a través de una ley general."



En la exposición de motivos de esta normatividad se establece el sistema general de concurrencia de la siguiente manera:

"Es pertinente destacar que el título segundo, en cumplimiento del artículo 4o. constitucional, reparte la competencia sanitaria entre la Federación y las entidades federativas, conforme a un criterio descentralizador.

"Se pretende así, revertir el proceso centralizador de la materia sanitaria y recuperar el carácter concurrente que el Constituyente de Querétaro le concedió. Conforme a ello, se aprecia que en nuestro régimen jurídico existen tres modalidades normativas que deban formar parte de un todo sistemático: la salubridad general que se reserva la Federación y la salubridad general que corresponde, de manera coordinada con aquélla a las entidades federativas, y la salubridad local; esta última regida por la legislación que se expida en las entidades federativas y que abarcará la esfera municipal, según lo prevengan la propia legislación local y los bandos de policía y buen gobierno.

"A efecto de que el carácter concurrente no lleve a la desarticulación técnica, científica y operativa de los servicios de salud, se previene que la Secretaría de Salubridad y Asistencia dicte las normas técnicas comunes a la salubridad general, que aseguren la uniformación de principios, criterios políticos y estrategias, y que se celebren los acuerdos de coordinación entre la Federación y las entidades federativas, que contempla la fracción X del artículo 115 de la Constitución General de la República. A través de esos acuerdos, se podrá instituir las estructuras administrativas a las que se confieran los servicios unificados de salubridad general."

71. Asimismo, en relación con la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, el artículo 1 de la Ley General de Salud establece:

"Artículo 1. La presente ley reglamenta el derecho a la protección de la salud que tiene toda persona en los términos del artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y la concurrencia de la Federación y las



entidades federativas en materia de salubridad general. Es de aplicación en toda la República y sus disposiciones son de orden público e interés social."

72. De lo anterior es posible advertir las tres distintas modalidades normativas que establece el legislador en materia de salud para formar un todo sistemático:

a) La salubridad general que se reserva a la Federación.

b) La salubridad general que corresponde de manera coordinada con la Federación a las entidades federativas.

c) La salubridad local regida por la legislación que se expida en las entidades federativas, que abarcará la esfera municipal según lo prevengan la propia legislación local y los bandos de policía y buen gobierno.³⁷

73. Ahora bien, a efecto de analizar el fundamento de la normatividad impugnada en la presente controversia constitucional, en primer lugar, se advierte que la Ley General de Salud establece en los artículos 13, apartado A, fracción I; 133, fracción I; 134, fracción I; 145, y 393, lo siguiente:

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

"A. Corresponde al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Salud:

"I. Dictar las normas oficiales mexicanas a que quedará sujeta la prestación, en todo el territorio nacional, de servicios de salud en las materias de salubridad general y verificar su cumplimiento;"

³⁷ Similares consideraciones se sostuvieron por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte, al resolver la controversia constitucional 54/2009, en donde reconoció la validez de 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, publicada en el Diario Oficial de la Federación el dieciséis de abril de dos mil nueve.



"**Artículo 133.** En materia de prevención y control de enfermedades y accidentes, y sin perjuicio de lo que dispongan las leyes laborales y de seguridad social en materia de riesgos de trabajo, corresponde a la Secretaría de Salud:

"I. Dictar las normas oficiales mexicanas para la prevención y el control de enfermedades y accidentes;"

"**Artículo 145.** La Secretaría de Salud establecerá las normas oficiales mexicanas para el control de las personas que se dediquen a trabajos o actividades, mediante los cuales se pueda propagar alguna de las enfermedades transmisibles a que se refiere esta ley."

"**Artículo 393.** Corresponde a la Secretaría de Salud y a los gobiernos de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, la vigilancia del cumplimiento de esta ley y demás disposiciones que se dicten con base en ella.

"La participación de las autoridades municipales y de las autoridades de las comunidades indígenas, estará determinada por los convenios que celebren con los gobiernos de las respectivas entidades federativas y por lo que dispongan los ordenamientos locales."

74. Los numerales transcritos, establecen que corresponde al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Salud, dictar las normas oficiales mexicanas a que quedará sujeta la prestación de servicios de salud en las materias de salubridad general en todo el territorio nacional; de manera específica, se faculta a esa autoridad sanitaria para dictar aquellas normas oficiales mexicanas para la prevención y el control de enfermedades y accidentes, teniendo como obligación vigilar y verificar su cumplimiento.

75. Por su parte, conforme a lo dispuesto en el artículo 39, fracción VIII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal,³⁸ es posible verificar que

³⁸ "**Artículo 39.** A la Secretaría de Salud, corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

"...



corresponde a la Secretaría de Salud, entre otras funciones, dictar las normas técnicas a que quedará sujeta la prestación de servicios de salud en las materias de **salubridad general**, incluyendo las de asistencia social, por parte de los sectores público, social y privado, así como, verificar su cumplimiento.

76. En cuanto a la publicación en el Diario Oficial de la Federación, el artículo 4 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo establece:

"Artículo 4. Los actos administrativos de carácter general, tales como reglamentos, decretos, acuerdos, **normas oficiales mexicanas**, circulares y formatos, así como los lineamientos, criterios, metodologías, instructivos, directivas, reglas, manuales, disposiciones que tengan por objeto establecer obligaciones específicas cuando no existan condiciones de competencia y cualesquiera de naturaleza análoga a los actos anteriores, que expidan las dependencias y organismos descentralizados de la administración pública federal, deberán publicarse en el **Diario Oficial de la Federación** para que produzcan efectos jurídicos."

77. Ahora bien, de lo dispuesto en los artículos 40, fracciones III y XI, y 43 de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización³⁹ se advierte que las normas

"VI. Planear, normar, coordinar y evaluar el Sistema Nacional de Salud y proveer a la adecuada participación de las dependencias y entidades públicas que presten servicios de salud, a fin de asegurar el cumplimiento del derecho a la protección de la salud.

"Asimismo, propiciará y coordinará la participación de los sectores social y privado en dicho Sistema Nacional de Salud y determinará las políticas y acciones de inducción y concertación correspondientes;

"VII. Planear, normar y controlar los servicios de atención médica, salud pública, asistencia social y regulación sanitaria que correspondan al Sistema Nacional de Salud;

"VIII. Dictar las normas técnicas a que quedará sujeta la prestación de servicios de salud en las materias de salubridad general, incluyendo las de Asistencia Social, por parte de los sectores público, social y privado, y verificar su cumplimiento;

"...

"XXIV. Las demás que le fijen expresamente las leyes y reglamentos."

³⁹ **"Artículo 40.** Las normas oficiales mexicanas tendrán como finalidad establecer:

"...

"III. Las características y/o especificaciones que deban reunir los servicios cuando éstos puedan constituir un riesgo para la seguridad de las personas o dañar la salud humana, animal, vegetal o el medio ambiente general y laboral o cuando se trate de la prestación de servicios de forma generalizada para el consumidor;

"...



oficiales mexicanas tienen como finalidad establecer las características, especificaciones, criterios y procedimientos que permitan proteger y promover la salud de las personas.

78. Por lo que ve al artículo 51 del referido ordenamiento y del artículo 41 del Reglamento de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, estas disposiciones regulan el procedimiento de modificación de las normas oficiales mexicanas, lo cual será analizado a profundidad, en el siguiente apartado.

79. En ese tenor, de la estructura constitucional y legal de la materia de salubridad general analizada en los párrafos anteriores se desprende que la Federación puede establecer normas técnicas vinculantes para todas aquellas entidades, ya sean federales o locales, pero que integren el Sistema Nacional de Salud.

80. Asimismo, se advierte que conforme a los artículos 8, fracción V; 10, fracciones VII y XVI; y 40, fracción II; del Reglamento Interior de la Secretaría de Salud,⁴⁰ el entonces 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, Pablo Antonio Kuri Morales, se encontraba facultado para emitir la modificación a la norma oficial mexicana impugnada y publicarla en el Diario Oficial de la Federación.

"XI. Las características y/o especificaciones, criterios y procedimientos que permitan proteger y promover la salud de las personas, animales o vegetales;"

⁴⁰ **Artículo 8.** Los subsecretarios tienen dentro del ámbito de su competencia, las siguientes facultades genéricas:

"...

"V. Presidir el Comité Consultivo Nacional de Normalización del que sean parte."

Artículo 10. Corresponde al subsecretario de Prevención y Promoción de la Salud:

"...

"VII. Emitir y coordinar la expedición de las normas oficiales mexicanas, así como proponer las reformas a las disposiciones jurídicas en las materias de su competencia;

"...

"XVI. Presidir el Comité Consultivo Nacional de Normalización de Prevención y Control de Enfermedades;"

Artículo 40. Corresponde al Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva:

"...

"II. Elaborar y expedir normas oficiales mexicanas en el ámbito de competencia y formular las respuestas sobre los comentarios recibidos, así como vigilar su cumplimiento;"



81. Por lo expuesto, el argumento planteado por el actor resulta **infundado**, ya que para la modificación de la norma oficial mexicana impugnada no era necesario que estuviera signada por el titular del Ejecutivo Federal, pues esta facultad se encuentra delegada a la Secretaría de Salud, la cual por conducto del 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 actuó dentro del marco de competencias que constitucional y legalmente tiene asignado.⁴¹

82. En ese sentido, es claro que no existió una violación al principio de división de poderes. Al respecto, es aplicable en lo conducente, la jurisprudencia 2a./J. 143/2002 emitida por la Segunda Sala de este Alto Tribunal,⁴² del tenor literal siguiente:

"DIVISIÓN DE PODERES. LA FACULTAD CONFERIDA EN UNA LEY A UNA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA PARA EMITIR DISPOSICIONES DE OBSERVANCIA GENERAL, NO CONLLEVA UNA VIOLACIÓN A ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL. De la interpretación histórica, causal y teleológica de lo dispuesto en el artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte que con el establecimiento del principio de división de poderes se buscó, por un lado, dividir el ejercicio del poder y el desarrollo de las facultades estatales entre diversos órganos o entes que constitucionalmente se encuentran en un mismo nivel, con el fin de lograr los contrapesos necesarios que permitan un equilibrio de fuerzas y un control recíproco; y, por otro, atribuir a los respectivos órganos, especialmente a los que encarnan el Poder Legislativo y el Poder Judicial, la potestad necesaria para emitir, respectivamente, los actos materialmente legislativos y jurisdiccionales de mayor jerarquía en el orden jurídico nacional, de donde se sigue que la prohibición contenida en el referido numeral, relativa a que el Poder Legislativo no puede depositarse en un individuo, conlleva que en ningún caso, salvo lo previsto en los artículos 29 y 131 de la propia Norma Fundamental, un órgano del Estado diverso al Congreso de la Unión o a las Legislaturas Locales, podrá ejercer las atribuciones que constitucionalmente les son

⁴¹ Similares consideraciones se sostuvieron por este Alto Tribunal al resolver la controversia constitucional 54/2009, citada anteriormente.

⁴² Cfr. Controversia constitucional 66/2010 páginas 94 y 95.



reservadas a éstos, es decir, la emisión de los actos formalmente legislativos, por ser constitucionalmente la fuente primordial de regulación respecto de las materias que tienen una especial trascendencia a la esfera jurídica de los gobernados, deben aprobarse generalmente por el órgano de representación popular. En tal virtud, si al realizarse la distribución de facultades entre los tres poderes, el Constituyente y el Poder Revisor de la Constitución no reservaron al Poder Legislativo la emisión de la totalidad de los actos de autoridad materialmente legislativos, y al presidente de la República le otorgaron en la propia Constitución la facultad para emitir disposiciones de observancia general sujetas al principio de preferencia de la ley, con el fin de que tal potestad pudiera ejercerse sin necesidad de que el propio Legislativo le confiriera tal atribución, debe concluirse que no existe disposición constitucional alguna que impida al Congreso de la Unión otorgar a las autoridades que orgánicamente se ubican en los Poderes Ejecutivo o Judicial, la facultad necesaria para emitir disposiciones de observancia general sujetas al principio de preferencia o primacía de la ley, derivado de lo previsto en el artículo 72, inciso H), constitucional, lo que conlleva que la regulación contenida en estas normas de rango inferior, no puede derogar, limitar o excluir lo dispuesto en los actos formalmente legislativos, los que tienen una fuerza derogatoria y activa sobre aquéllas, pues pueden derogarlas o, por el contrario, elevarlas de rango convirtiéndolas en ley, prestándoles con ello su propia fuerza superior." ⁴³

B. ¿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 se llevó a cabo conforme a lo establecido en la Ley Federal sobre Metrología y Normalización?

83. En principio, debe tenerse en cuenta que, conforme a la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, la "**norma oficial mexicana**"⁴⁴ se concibe como:

⁴³ Jurisprudencia consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Registro digital: 185404, Instancia: Segunda Sala, Tomo XVI, diciembre de 2002, materia constitucional, página 239.

⁴⁴ "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 pro-



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

84. 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.⁴⁵

85. 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".⁴⁶

ducto, 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."

⁴⁵ 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."

⁴⁶ 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."



86. 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."⁴⁷

87. De ahí que el proceso para la elaboración o modificación de las normas oficiales mexicanas se realiza en forma conjunta entre las dependencias a las que corresponda la regulación o control de la actividad o materia a normalizarse, y los comités consultivos nacionales de normalización respectivos.

88. 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:

- 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.

- 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.

- 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

⁴⁷ Ídem.



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.

- 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.

- 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.

- 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.

- 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;

- 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

- 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.

89. 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 artículo 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 período 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."

90. En la normatividad transcrita 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.

91. 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.

92. 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. ..."

93. De lo expuesto, es posible advertir que la intención del legislador fue hacer fluido el procedimiento de cancelación o modificación de las normas ofi-



ciales 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.

94. 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: ..."

95. 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.

96. 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.**"⁴⁸

97. 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 el supuesto de excepción previsto en los párrafos segundo y tercero de su artículo 51.⁴⁹

⁴⁸ Consultable en la página oficial de la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria: <https://cofemersimir.gob.mx/expedientes/18396>, consultado el treinta de septiembre de dos mil veintiuno.

⁴⁹ 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. 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. 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



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

99. 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 los usuarios que se encuentren involucrados en situaciones de violencia familiar; además, por lo que ve al **campo de aplicación de la norma**, se determinó que esta 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.

100. 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 una persona 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,⁵⁰ 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

Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Silva Meza.

⁵⁰ 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."



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.

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 la peticionaria 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.

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

"14. Las peticionarias alegan que el caso ...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."

102. 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.

103. 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.⁵¹

104. 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 repitan y contribuyan a la prevención.

105. 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.⁵²

106. 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 de-

⁵¹ 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.

⁵² Caso Salvador Chiriboga vs. Ecuador, sentencia de 6 de mayo de 2008 (Excepción preliminar y fondo), párrafo 122.



senvolvimiento de los individuos, las familias, las comunidades y los pueblos indígenas.

"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



servicios 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."

107. 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 causas⁵³ 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.

108. 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:

⁵³ 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.

109. 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.



110. 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.

111. 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 discriminación⁵⁴ y una violación al derecho a la igualdad ante la ley.⁵⁵

112. 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.

113. 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

⁵⁴ Recomendación General 24 del Comité para la Eliminación de todas las formas de Discriminación, párrafo 11.

⁵⁵ 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 esta 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."

114. 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.⁵⁶

115. 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.⁵⁷

116. 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, que contemplan la materia penal, de educación, salud, seguridad,

⁵⁶ 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 Víctimas, veinticuatro de abril de dos mil doce, página 48.

⁵⁷ Ídem.



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.⁵⁸

117. 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.

118. 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.

119. 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.

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

⁵⁸ Cfr. Controversia constitucional 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 a la sesión, por encontrarse cumpliendo con una comisión oficial y gozando de su período 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."

121. 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.

122. 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.

123. 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.



124. 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.

125. 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**.

126. 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, 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.

127. 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), 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.

128. 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 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.

129. Ciertamente, son varios precedentes los que dan luz sobre cómo es que deben llevarse a cabo los servicios de emergencia médica referidos, a continuación, se mencionan algunos, entre los cuales resultará fundamental invocar la **acción de inconstitucionalidad 148/2017**,⁵⁹ 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 desa-

⁵⁹ 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.



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

130. 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.⁶⁰

131. Por su parte, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el **amparo en revisión 1388/2015**,⁶¹ 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.

132. 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

⁶⁰ 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.

⁶¹ 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 y Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (ponente), y presidente Juan Luis González Alcántara Carrancá.



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 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 discriminación⁶² y una violación al derecho a la igualdad ante la ley.⁶³**

133. Al resolver, en sesión de siete de septiembre de dos mil veintiuno, la **acción de inconstitucionalidad 148/2017⁶⁴** 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).

134. 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.

135. 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 con-

⁶² Recomendación General 24 del Comité para la Eliminación de todas las formas de Discriminación, párrafo 11.

⁶³ 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).

⁶⁴ En dicha acción se declaró la invalidez de diversas disposiciones del Código Penal de Coahuila de Zaragoza.



cepción, como producto de una violación; no obstante, en aquél precedente se hizo también un pronunciamiento de inconstitucionalidad extensiva respecto del 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.

136. 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.

137. 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.

138. Ello pues, de acuerdo con los artículos 1o., párrafo quinto, y 4o., primer y segundo párrafos, constitucionales⁶⁵ se les reconoce el derecho exclusivo a la

⁶⁵ 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.



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.

139. 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.

140. 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 el derecho a decidir son la igualdad, la integridad familiar y la libertad.

141. Asimismo, se recordó que con motivo del análisis que este 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**.⁶⁶

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

⁶⁶ 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.



142. 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 violación,⁶⁷ 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.

143. Sobre ese supuesto, este Pleno de la Suprema Corte 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.

144. 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 provisiones especiales que atendieran las particularidades de tal escenario,

⁶⁷ 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 llegar a tal estado.

145. 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,⁶⁸ 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).

146. Ciertamente, ese caso representa una mayor situación de vulnerabilidad, debido a 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.

147. En dicho asunto, esta Suprema Corte 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 de un delito, las auto-

⁶⁸ En sesión de siete de julio de dos mil veintiuno, bajo la ponencia del señor Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.



ridades 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.

148. 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**.

149. 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 en 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.



150. 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.

151. 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 a 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).

152. 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.

153. Sobre otros aspectos que fueron materia de ese asunto se hará mención en párrafos posteriores, con motivo del examen de diversos conceptos de invalidez.

154. 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,⁶⁹ en el que declaró inconstitucional la fracción II

⁶⁹ El veintitrés de febrero de dos mil veintidós, bajo la ponencia de la Ministra Norma Ana Margarita Ríos Farjat.



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 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.

155. 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).

156. 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.

157. 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.

158. Ciertamente, la Primera Sala de esta Suprema Corte concluyó que, además de que la restricción de que el aborto se debería 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 producto 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.

159. 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."

160. 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.

161. 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.

162. 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.



163. 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 discriminación 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; ..."



164. 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.**"

165. 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."



166. 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.

167. 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.

168. De cualquier forma, no sobra 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.

169. 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 establecen 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 doce 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 doce años de edad, no necesitan solicitud de su padre, madre o tutor, para que se lleve a cabo la interrupción del embarazo por violación.

170. En ese tenor, el concepto de invalidez del Congreso de Aguascalientes 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.

171. 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.

172. Por otra parte, no se soslaya lo manifestado por la entonces Procuraduría General de la República, en cuanto a lo que estima como una contradicción entre lo dispuesto en el punto 6.4.2.7 de la norma oficial mexicana y el artículo 103 del Código Penal de Aguascalientes, pues mientras el primero permite que las niñas y mujeres soliciten ante los servicios de salud la interrupción del embarazo sin autorización alguna, el código punitivo establece que previo a la realización de este procedimiento médico se necesita autorización de la autoridad judicial.

173. Al respecto, este Tribunal Pleno considera que conforme a lo dispuesto en el artículo 1 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.

174. 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.⁷⁰

175. En ese sentido, conforme a lo interpretado en párrafos anteriores, respecto de aquellas materias concurrentes en donde las legislaciones tanto

⁷⁰ Cfr. Tesis 1a. CDV/2014 (10a.), emitida por la Primera Sala, consultable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, 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."



federales como locales se deben ajustar a lo dispuesto en la Ley General correspondiente, el hecho de que se establezca en el Código Penal de Aguascalientes que aquellas niñas o mujeres o personas con capacidad de gestar víctimas de violación requieren de una autorización judicial para que se lleve a cabo el procedimiento de interrupción del embarazo, constituye por una parte, una forma de violencia y discriminación en contra de las mujeres o personas con capacidad de gestar que trasciende de forma grave en contra del derecho humano al disfrute del más alto nivel posible de salud y, por otra, contraviene frontalmente lo dispuesto en los artículos 30, 34, fracción II, y 35 de la Ley General de Víctimas.

176. 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.**

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

178. 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,⁷¹ incluidos los asociados con el emba-

⁷¹ 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



razo 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.

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.

179. 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

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.



poder llevarla a cabo: servicios médicos seguros, disponibles, accesibles, aceptables, asequibles, respetuosos y de calidad.

II. Examen del concepto de invalidez en el que se alega invasión de la competencia legislativa sobre delitos no reservados en la fracción XXI del artículo 73.

180. El Congreso de Aguascalientes alega que el Ejecutivo Federal invadió su esfera de competencia legislativa relacionada con los delitos no reservados en la fracción XXI del artículo 73 constitucional; en ese sentido, considera que el delito de violación y de aborto doloso es competencia legislativa exclusiva para el Congreso del Estado de Aguascalientes; de ahí que estima que si el acto impugnado exime el cumplimiento de las reglas relativas a la interrupción legal del embarazo con motivo del delito de violación, el Ejecutivo Federal invade la esfera competencial de dicha entidad.

181. Además, considera que en las modificaciones que constituyen el acto impugnado, específicamente las realizadas al punto 6.4.2.7, en que se establece que la interrupción voluntaria del embarazo, en caso de violación, se realizará "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" evidencian la transgresión a los artículos 40 y 41 de la Ley Fundamental, pues el Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Salud, emite normas cuya formulación corresponde exclusivamente al Congreso del Estado de Aguascalientes.

182. Este concepto de invalidez es **infundado**.

183. Conforme a lo dispuesto en el artículo 73, fracción XXI,⁷² interpretado *a contrario sensu*, se advierte que le corresponde al Congreso de Aguascalientes, en su caso, expedir las leyes que establezcan los tipos penales y sus sanciones de

⁷² "Artículo 73. El Congreso tiene facultad: ...
"XXI. Para expedir:



aquellas conductas típicas que no correspondan a 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.

184. Ahora bien, los artículos 101, 102 y 103 del Código Penal para el Estado de Aguascalientes, relativos al delito de aborto doloso, disponen:

"Artículo 101. Aborto doloso. El aborto doloso es la muerte del producto de la concepción en cualquier momento de la preñez.

"Al responsable de aborto doloso se le aplicarán de 1 a 3 años de prisión y de 40 a 80 días multa, y al pago total de la reparación de los daños y perjuicios ocasionados, cuando se realice por la mujer embarazada o por otra persona con el consentimiento de la mujer embarazada, tomando en cuenta para ello las reglas de la autoría, participación y complicidad.

"Cuando falte tal consentimiento de la mujer embarazada, la prisión será de 3 a 6 años y de 70 a 120 días multa, y al pago total de la reparación de los daños y perjuicios ocasionados; si mediare violencia física o moral sobre la mujer embarazada, se impondrán al responsable de 6 a 8 años de prisión y de 80 a 150 días multa, y al pago total de la reparación de los daños y perjuicios ocasionados.

"Si la mujer embarazada consiente que otro realice el aborto doloso en su persona, se le aplicarán de 6 meses a 1 año de prisión y de 40 a 80 días multa, y al pago total de la reparación de los daños y perjuicios ocasionados."

"Artículo 102. Suspensión en caso de aborto. Cuando el aborto doloso lo realice un médico, cirujano o partero, además de la punibilidad establecida en el artículo anterior, se le suspenderá de 2 a 5 años en el ejercicio de su profesión u oficio."

"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."



"**Artículo 103.** Exclusión de aborto doloso. No se considerará aborto doloso, y por ende no se aplicará pena o medida de seguridad alguna cuando de no practicarse el aborto, la mujer embarazada corra grave peligro de muerte, a juicio del médico que la asista y de otro a quien éste consulte, si ello fuere posible y la demora en consultar no implique peligro.

"Cuando el embarazo haya sido causado por hecho punible tipificado como violación en cualquier etapa del procedimiento penal iniciado al efecto, a petición de la víctima, la autoridad judicial podrá autorizar la realización del aborto, para que sea practicado por personal médico especializado, sin que ello conlleve las consecuencias jurídicas descritas en el presente capítulo."

185. De los artículos transcritos, se advierte que el legislador de Aguascalientes tipifica como aborto doloso, la muerte del producto de la concepción en cualquier momento de la preñez, además, establece una sanción para el personal médico que participe en la interrupción del embarazo, pudiendo suspenderlos en el ejercicio de su profesión.

186. Sin embargo, se establece que no se considerará aborto doloso, cuando el embarazo haya sido causado por hecho punible tipificado como violación, en cualquier etapa del procedimiento penal iniciado al efecto y que, a petición de la víctima, la autoridad judicial podrá autorizar la realización de la interrupción del embarazo.

187. Ahora bien, la normatividad impugnada establece en el punto 6.4.2.7 que, en caso de embarazo por violación, las instituciones de salud deben prestar el servicio de interrupción voluntaria del embarazo. Para ello, sólo es necesario presentar una solicitud por parte de la usuaria mayor de doce años de edad, en donde, bajo protesta de decir verdad y atendiendo al **principio de buena fe**, establecido en la Ley General de Víctimas,⁷³ manifieste que dicho embarazo es

⁷³ "**Artículo 5.** Los mecanismos, medidas y procedimientos establecidos en esta ley, serán diseñados, implementados y evaluados aplicando los principios siguientes:

"...

"Buena fe. Las autoridades presumirán la buena fe de las víctimas. Los servidores públicos que interengan con motivo del ejercicio de derechos de las víctimas no deberán criminalizarla o responsa-



producto de violación sexual. En caso de que la usuaria sea menor de doce años, la solicitud debe ser presentada por el padre, madre o tutor.

188. Asimismo, cabe destacar que el artículo 6.4.2.7 establece claramente que dicho personal médico debe prestar este servicio de interrupción voluntaria del embarazo en los casos permitidos por la ley; y que conforme al artículo 6.6.1, a los prestadores de servicios de salud corresponde informar a la persona afectada sobre su derecho a denunciar los hechos de violencia de los que fueron víctimas, 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.

189. De lo anterior se desprende que con la expedición de la norma oficial mexicana no se ignora la existencia de obligaciones y procedimientos relacionados con la procuración de justicia, y contempla con claridad que los procedimientos de interrupción voluntaria se harán conforme a los casos permitidos por la ley. De hecho, lo previsto en la norma oficial mexicana coincide con lo que establece el propio Código Penal de Aguascalientes en el párrafo segundo del artículo 103, al señalar que cuando el embarazo haya sido causado por hecho punible tipificado como violación y se realice la interrupción voluntaria del embarazo, esto no será penado por la ley.

190. En ese sentido, como se destacó en párrafos anteriores, los referidos artículos consisten en mandatos con especificaciones técnicas propias del servicio de salud pública que deben observar el personal adscrito a los respectivos centros de salud, sin modificar los elementos de los tipos penales de violación o aborto doloso.

191. Cabe recordar que en la controversia constitucional 54/2009 este Pleno de la Suprema Corte señaló que las normas sustantivas en las que se apoya la norma impugnada se refieren al ámbito de salud en general y de prestación de

bilizarla por su situación de víctima y deberán brindarle los servicios de ayuda, atención y asistencia desde el momento en que lo requiera, así como respetar y permitir el ejercicio efectivo de sus derechos."



servicios de salud en particular, sin hacer ninguna referencia a la materia penal y sin que se tipifique conducta alguna, lo cual, en efecto, sólo correspondería al órgano legislativo actor.

192. Así, contrario a lo alegado por el Congreso de Aguascalientes, lo que se pretende con la modificación a la norma oficial impugnada es que aquellos casos en los que las menores de edad sean víctimas del delito de violación tengan acceso a los servicios públicos de salud de forma breve y eficiente, lo cual no implica que un médico determine si se reúnen o no los elementos de cierto tipo penal, pues los datos que se obtengan del diagnóstico servirán para integrar un expediente clínico y no, como erróneamente se relaciona, para iniciar o integrar una investigación previa.

193. Lo que mayor cobra relevancia es que la modificación de la norma oficial mexicana referida responde, entre otros, al principio de progresividad de los derechos humanos, en términos del artículo 1o. constitucional, pues se dio origen a normas que otorgan una protección mayor a los derechos fundamentales de las víctimas de violación para poder acudir a los servicios públicos de salud a que se les practique la interrupción voluntaria del embarazo, con lo que se actúa en pro del derecho a la salud de las menores de edad, las cuales, como se mencionó anteriormente, forman parte de un sector de la población especialmente vulnerable.

194. Así, se concluye que es **infundado** el argumento del Congreso de Aguascalientes en el sentido de que se invadió su esfera competencial relacionada con su facultad legislativa relativa al delito de violación o de aborto doloso, pues las modificaciones al punto 6.4.2.7 únicamente regulan ciertas disposiciones que se refieren al ámbito de salud en general y de prestación de servicios de salud en particular, sin hacer ninguna referencia a la materia penal.

195. Además, no sobra decir que, en el contexto que nos ocupa, no podría hablarse válidamente de la facultad de legislar respecto del delito de aborto, pues concebir como delito la interrupción del embarazo tratándose de supuestos en los cuales la concepción se da en un marco de ausencia de consentimiento de la mujer, es contrario al derecho de decidir que consagra en el artículo 4o. constitucional, como lo estableció este Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 148/2017, precedente al que se ha hecho mención en líneas anteriores.



196. Asimismo, como lo resaltó la Primera Sala en el amparo en revisión 438/2020, citado también con anterioridad, se ha consensuado legal y doctrinalmente de manera unánime que la interrupción del embarazo producto de una violación constituye justamente una medida que tiende a acatar las obligaciones constitucionales y convencionales para casos de violencia contra las mujeres; y, desde luego, la interrupción del embarazo en casos de violación constituye una excluyente de responsabilidad justificada, que además no debe limitarse temporalmente, *"pues al obligarlas a soportar el embarazo producto de una violación perpetra una discriminación estructural que responde a una condición estereotípica en la que se asigna a la mujer la función primordial de procreación, de manera que bajo esa concepción se pretende forzarla a soportar y continuar con un embarazo que fue producto de un delito, únicamente debido a que no actuó con la 'oportunidad' señalada por el legislador, lo que estigmatiza y revictimiza a la mujer, al ser sólo ella quien continúa siendo afectada, ahora con la ayuda del Estado, por la conducta del perpetrador del delito, lo cual afecta de manera clara sólo a las mujeres por su condición y las sanciona por eso mismo, en lugar de protegerlas como víctimas de un delito"*.⁷⁴

III. Examen del concepto de invalidez relacionado con la invasión de la competencia del Congreso de Aguascalientes para legislar sobre la patria potestad y sus efectos sobre los menores de edad

197. El Congreso de Aguascalientes aduce que las normas impugnadas invaden su esfera de competencia para legislar sobre la patria potestad y sus efectos sobre los menores de edad, porque al contemplar que sólo las mujeres menores de doce años requieren permiso de sus padres para la interrupción legal del embarazo, cuando este haya ocurrido como resultado de violación, es contrario a los artículos 435, 436 y 437 del Código Civil para el Estado de Aguascalientes,⁷⁵ además de vulnerar el interés superior del menor, pues se deja al

⁷⁴ Párrafo 139 del amparo en revisión 438/2020.

⁷⁵ **Artículo 435.** Los hijos menores de edad están bajo la patria potestad mientras exista alguno de los ascendientes que deban ejercerla conforme a la ley."

Artículo 436. La patria potestad se ejerce sobre la persona y bienes de los hijos. Su ejercicio queda sujeto en cuanto a la guarda y educación de los menores, a las modalidades que le impriman las leyes aplicables."



albedrío de mujeres, por debajo de los dieciocho años de edad cumplidos, la decisión de interrumpir el embarazo, para lo cual no se encuentran psicológica ni físicamente preparadas.

198. Este Tribunal Pleno considera que estos argumentos son **infundados** por lo siguiente:

199. El artículo 5 de la Convención sobre los derechos del niño establece:

"Los Estados Partes respetarán las responsabilidades, los derechos y los deberes de los padres o, en su caso, de los miembros de la familia ampliada o de la comunidad, según establezca la costumbre local, de los tutores u otras personas encargadas legalmente del niño de impartirle, en consonancia con la **evolución de sus facultades, dirección y orientación apropiadas para que el niño ejerza los derechos reconocidos en la presente Convención.**"

200. De lo anterior, se advierte que la Convención sobre los Derechos del Niño introduce el concepto de **evolución de las facultades del niño**, al estipular que la dirección y orientación impartidas por los padres u otras personas encargadas legalmente del niño deben tomar en consideración su capacidad de ejercer sus derechos por cuenta propia.⁷⁶

201. Este principio contiene notables implicaciones para los infantes, pues significa que a medida que estos adquieren competencias cada vez mayores, disminuye su necesidad de dirección y orientación por lo que aumenta su capacidad de asumir responsabilidades, tomando decisiones que afectan su vida. Además, la Convención reconoce que los niños que viven en ambientes y culturas diferentes y que, por consiguiente, se enfrentan con vivencias diversas,

Artículo 437. La patria potestad sobre los hijos se ejerce por los padres. Cuando por cualquier circunstancia deje de ejercerla alguno de ellos, corresponderá su ejercicio al otro.

"A falta de ambos padres o por cualquier otra circunstancia prevista en este ordenamiento, ejercerán la patria potestad sobre los menores, los ascendientes en segundo grado en el orden que determine el Juez de lo Familiar, tomando en cuenta las circunstancias del caso."

⁷⁶ Lansdown, Gerison, et al. "La evolución de las facultades del niño". UNICEF, Centro de Investigaciones Innocenti, Florencia, 2005, página 9.



adquirirán competencias a distintas edades, las cuales variarán en función de sus circunstancias.

202. También constata el hecho de que las facultades del niño pueden diferir según la naturaleza de los derechos ejercidos. Por ende, los niños necesitan varios niveles de protección, participación y oportunidades, a fin de tomar decisiones autónomamente en los diferentes contextos que los rodean y que pueden incidir en el ejercicio de sus derechos fundamentales.

203. Por su parte, el artículo 24 establece:

"1. Los Estados Partes reconocen **el derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de salud** y a servicios para el tratamiento de las enfermedades y la rehabilitación de la salud. Los Estados Partes se esforzarán por asegurar que ningún niño sea privado de su derecho al disfrute de esos servicios sanitarios.

"2. Los Estados Partes asegurarán la plena aplicación de este derecho y, en particular, adoptarán las medidas apropiadas para:

"a) Reducir la mortalidad infantil y en la niñez;

"b) Asegurar la prestación de la asistencia médica y la atención sanitaria que sean necesarias a todos los niños, haciendo hincapié en el desarrollo de la atención primaria de salud;

"c) Combatir las enfermedades y la malnutrición en el marco de la atención primaria de la salud mediante, entre otras cosas, la aplicación de la tecnología disponible y el suministro de alimentos nutritivos adecuados y agua potable salubre, teniendo en cuenta los peligros y riesgos de contaminación del medio ambiente;

"d) Asegurar atención sanitaria prenatal y post-natal apropiada a las madres;

"e) Asegurar que todos los sectores de la sociedad, y en particular los padres y los niños, conozcan los principios básicos de la salud y la nutrición de los



niños, las ventajas de la lactancia materna, la higiene y el saneamiento ambiental y las medidas de prevención de accidentes, tengan acceso a la educación pertinente y reciban apoyo en la aplicación de esos conocimientos;

"f) Desarrollar la atención sanitaria preventiva, la orientación a los padres y la educación y servicios en materia de planificación de la familia.

"3) Los Estados Partes adoptarán todas las medidas eficaces y apropiadas posibles para abolir las prácticas tradicionales que sean perjudiciales para la salud de los niños.

"4. Los Estados Partes se comprometen a promover y alentar la cooperación internacional con miras a lograr progresivamente la plena realización del derecho reconocido en el presente artículo. A este respecto, se tendrán plenamente en cuenta las necesidades de los países en desarrollo."

204. Asimismo, se estima pertinente hacer referencia a lo establecido por 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, en donde textualmente se 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.**"

205. 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 custodio legal cuando los profesionales que examinen el caso determinen que ello redundaría 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."

206. De lo anterior es posible advertir una estrecha relación entre el principio de la evolución de las facultades de los infantes y su derecho humano al disfrute del más alto nivel posible de salud, en cuanto a que el Estado e, incluso, los propios padres o tutores de los menores de edad, deben reconocer que de forma gradual aumenta su capacidad de asumir responsabilidades y de tomar decisiones que afectan su vida (*autonomía progresiva*), lo cual incluye la posibilidad de que las niñas, los niños y adolescentes accedan a someterse a determinados tratamientos e intervenciones médicas sin el permiso de un progenitor, cuidador o tutor.

207. Al respecto, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación a través la Segunda Sala, estableció en el **amparo en revisión 203/2016** diversas prerrogativas que se deben tomar en cuenta en relación con el derecho de las niñas, niños y adolescentes a disfrutar del más alto nivel posible de salud.

208. En dicho asunto se analizó el contenido del artículo 50, fracciones VII y XI, de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes:



"Artículo 50. Niñas, niños y adolescentes tienen derecho a disfrutar del más alto nivel posible de salud, así como a recibir la prestación de servicios de atención médica gratuita y de calidad de conformidad con la legislación aplicable, con el fin de prevenir, proteger y restaurar su salud. Las autoridades federales, de las entidades federativas, municipales y de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, en relación con los derechos de niñas, niños y adolescentes, **se coordinarán a fin de:**

"...

"VII. Asegurar la prestación de servicios de atención médica respetuosa, efectiva e integral durante el embarazo, parto y puerperio, así como para sus hijas e hijos, y promover la lactancia materna exclusiva dentro de los primeros seis meses y complementaria hasta los dos años, así como garantizar el acceso a métodos anticonceptivos.

"...

"XI. Proporcionar asesoría y orientación sobre salud sexual y reproductiva."

209. Del numeral transcrito, la Segunda Sala destacó que este tiene como objeto salvaguardar el derecho humano a disfrutar el nivel más alto posible de salud y para tal efecto establece, entre otras cuestiones, que las autoridades federales y locales deberán coordinarse a efecto de: **(I)** garantizar el acceso a métodos anticonceptivos; y **(II)** proporcionar asesoría y orientación sobre salud sexual y reproductiva.

210. Asimismo, las consideraciones de dicha resolución en cuanto a que el derecho humano de los niños y adolescentes a disfrutar el nivel más alto posible de salud es un derecho de carácter inclusivo, de tal suerte que no sólo abarca la prevención oportuna y apropiada, la promoción de la salud y los servicios paliativos, de curación y de rehabilitación, sino también el derecho del niño a crecer y desarrollarse al máximo de sus posibilidades y vivir en condiciones que le permitan disfrutar de ese derecho humano.



211. En ese sentido, el derecho del niño a la salud no sólo es importante en sí mismo, ya que la realización de tal derecho es un requisito indispensable para el disfrute de todos los demás derechos, e influye de manera decisiva en las posibilidades que pueden desplegar los menores como tales.

212. Al respecto, no debe soslayarse que la infancia es un período de crecimiento constante que va del parto y la lactancia a la edad preescolar y la adolescencia. Cada fase reviste importancia en la medida en que comporta cambios diversos en el desarrollo físico, psicológico, emocional y social, así como en las expectativas y las normas. Las etapas del desarrollo del niño son acumulativas; cada una repercute en las etapas ulteriores e influye en la salud, el potencial, los riesgos y las oportunidades del niño; de ahí que entender su trayectoria vital es decisivo para apreciar la manera en que debe salvaguardarse el derecho al nivel más alto posible de salud física y mental.

213. Así, el derecho del niño a la salud consta de una serie de libertades y derechos. Entre las libertades de importancia creciente **"a medida que aumentan la capacidad y la madurez"** se encuentra **"el derecho a controlar la propia salud y el propio cuerpo"**.⁷⁷ En tanto que los derechos se refieren al acceso a una amplia gama de instalaciones, bienes, servicios y condiciones que ofrezcan a cada niño igualdad de oportunidades para disfrutar del más alto nivel posible de salud.

214. Igualmente, resulta importante hacer referencia a lo que ha interpretado esta Suprema Corte a través de su Primera Sala respecto a la institución de la **patria potestad**, en cuanto a que para el análisis de esta institución se requiere partir de dos ideas fundamentales, que son la protección del hijo menor y su plena subjetividad jurídica.

215. En efecto, por un lado, el menor de edad está necesitado de especial protección habida, cuenta el estado de desarrollo y formación en el que se encuentra inmerso durante esta etapa vital. La protección integral del menor cons-

⁷⁷ ONU. Comité de los Derechos del Niño. Observación General No. 15 (2013) sobre el derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de salud (artículo 24). 17 de abril de 2013. Párrafo 24.



tituye un mandato constitucional que se impone a los padres y a los poderes públicos.⁷⁸ Al mismo tiempo, no podemos dejar de considerar que el menor es persona y, como tal, titular de derechos, estando dotado además de una capacidad progresiva para ejercerlos en función de su nivel de madurez.

216. Ambas ideas constituyen los vectores en torno a los cuales se configura en nuestro ordenamiento jurídico el régimen de la patria potestad.

217. Asimismo, es importante destacar que la configuración actual de las relaciones paterno-filiales ha sido fruto de una importante evolución jurídica. Con la inclusión en nuestra Constitución del interés superior del menor, los órganos judiciales deben abandonar y superar la vieja concepción de la patria potestad como poder omnímodo de los padres sobre los hijos. Hoy en día, la patria potestad no se configura como un derecho de los padres, sino como **una función que se les encomienda a éstos en beneficio de los hijos** y que está dirigida a la protección, educación y formación integral de los menores, cuyo interés es siempre prevalente en la relación paterno-filial, acentuándose asimismo la vigilancia de los poderes públicos en el ejercicio de dicho instituto en consideración prioritaria del **interés superior del menor**.⁷⁹

⁷⁸ En este sentido, el párrafo noveno del artículo 4o. constitucional dispone lo siguiente: "En todas las decisiones y actuaciones del Estado se velará y cumplirá con el principio del interés superior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos. Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral. Este principio deberá guiar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez."

Además, también resulta necesario atender a lo dispuesto en el artículo 3, apartado 1, de la Convención sobre los Derechos del Niño, ratificada por el Estado Mexicano el 10 de agosto de 1990 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de enero de 1991, cuyo texto es el siguiente: "En todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño."

Por último, la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ya se ha pronunciado sobre las implicaciones que tiene el reconocimiento del interés superior del menor en la tesis de jurisprudencia 1a. CLXIII/2011, de rubro: "INTERÉS SUPERIOR DE LOS MENORES Y ATRIBUCIÓN DE LA GUARDA Y CUSTODIA.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIV, de agosto de 2011, página 225.

⁷⁹ Las consideraciones anteriores, dieron lugar a la jurisprudencia 1a./J. 42/2015 (10a.), emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyos rubro y texto establecen: "PATRIA POTESTAD. SU CONFIGURACIÓN COMO UNA INSTITUCIÓN ESTABLECIDA EN BENEFICIO DE



218. La aplicación del principio del interés superior de la niñez aparece supeditado a las siguientes consideraciones fundamentales:

a) El contenido de la patria potestad comprende un conjunto de facultades y deberes, de ámbito personal y patrimonial, enunciados legalmente en abstracto pero cuya adecuada aplicación exige su ejercicio siempre de acuerdo con la personalidad de los hijos.

b) El principio del interés superior del menor se consagra como criterio fundamental orientador de la actuación judicial en los procedimientos afectantes a los menores, por lo que las estipulaciones y pactos convenidos entre los progenitores no serán homologables si resultan lesivos para los hijos.

c) La patria potestad tiene un carácter de función tutelar, establecida en beneficio de los hijos y, por ello, cuando la conducta de los padres ponga o pueda poner en peligro la integridad o formación del menor, cabe privar o suspender a aquéllos del ejercicio de la patria potestad de conformidad con lo que establezcan las leyes en la materia.

219. De lo expuesto, 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

LOS HIJOS. La configuración actual de las relaciones paterno-filiales ha sido fruto de una importante evolución jurídica. Con la inclusión en nuestra Constitución del interés superior del menor, los órganos judiciales deben abandonar la vieja concepción de la patria potestad como poder omnímodo del padre sobre los hijos. Hoy en día, la patria potestad no se configura como un derecho del padre, sino como una función que se le encomienda a los padres en beneficio de los hijos y que está dirigida a la protección, educación y formación integral de estos últimos, cuyo interés es siempre prevalente en la relación paterno-filial, acentuándose asimismo la vigilancia de los poderes públicos en el ejercicio de dicha institución en consideración prioritaria del interés del menor. Es por ello que abordar en nuestros días el estudio jurídico de las relaciones paterno-filiales y en particular de la patria potestad, requiere que los órganos jurisdiccionales partan de dos ideas fundamentales, como son la protección del hijo menor y su plena subjetividad jurídica. En efecto, por un lado, el menor de edad está necesitado de especial protección habida cuenta el estado de desarrollo y formación en el que se encuentra inmerso durante esta etapa vital. La protección integral del menor constituye un mandato constitucional que se impone a los padres y a los poderes públicos. Al mismo tiempo, no es posible dejar de considerar que el menor es persona y, como tal, titular de derechos, estando dotado además de una capacidad progresiva para ejercerlos en función de su nivel de madurez." *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 19, junio de 2015, Tomo I, página 563, registro digital: 2009451.



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, no invade la esfera de competencia para legislar del Congreso de Aguascalientes ni contraviene los efectos de la institución de la patria potestad, sino que, conforme a lo dispuesto en los artículos 5 y 24 de la Convención sobre los Derechos del Niño, así como el artículo 50, fracciones VII y XI, de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, la norma impugnada 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 (*autonomía progresiva*), en cuanto a que estos tienen la posibilidad de decidir someterse a determinados tratamientos e intervenciones médicas sin el permiso de un progenitor o tutor.

220. 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, 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.⁸⁰

221. En ese contexto 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

⁸⁰ Véase párrafo 83 del amparo en revisión 438/2020, resuelto por la Primera Sala.



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".⁸¹

222. Incluso, no sobra señalar que, **en el diverso ámbito penal**, proteger al concebido sobre la madre "obligándola a continuar con un embarazo no deseado que es producto de una violación, constituye una forma de violencia contra la mujer y es violatoria del derecho al libre desarrollo de la personalidad y a la dignidad humana, lo cual se opone a los artículos 1o., 4o. de la Constitución Federal, y 2, incisos f) y g), de la CEDAW y 7, inciso e), de la Convención Belem do Pará",⁸² como lo ha señalado la Primera Sala en el amparo en revisión 438/2020, así como este Pleno, al conocer de la acción de inconstitucionalidad 148/2017, en la que se estableció que la limitación temporal para interrumpir el embarazo, en ese mismo contexto, tiene repercusiones negativas que se deben a la omisión de considerar las trascendentales repercusiones negativas que el delito de violación presupone para la víctima, puesto que obligar a enfrentar y a llevar a cabo el embarazo constituye una forma de violencia contra la mujer (o persona con capacidad de gestar), que agudiza los efectos nocivos del delito, revictimizando.

IV. Examen del concepto de invalidez, en donde se alega la improcedencia de invocar el principio de buena fe.

223. La presidenta del Congreso de Aguascalientes alega que es improcedente invocar el principio de buena fe en el punto 6.4.2.7 de la NOM-046-SSA2-2005 ("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").

224. Al respecto, considera que el artículo 5 de la Ley General de Víctimas, al distinguir los elementos que constituyen el principio de buena fe, no prevé la

⁸¹ Párrafo 85 del citado amparo en revisión 438/2020, resuelto por la Primera Sala.

⁸² Párrafo 144 del citado asunto.



reforma, inobservancia, inaplicación o derogación de disposiciones legales con el fin de otorgar beneficios a las víctimas de delito, además de que emana de una ley secundaria, por lo que no debe imponerse frente a un derecho humano como lo es el reconocido en el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el que se consagra la protección del interés superior de la niñez.

225. Asimismo, refiere que en atención al principio *pro persona*, resultan de mayor beneficio los preceptos de la ley sustantiva penal del Estado de Aguascalientes, pues protegen a las mujeres menores de edad que se encuentran en el rango de entre los doce y los dieciocho años de edad, por lo que estima que deberán prevalecer dichas disposiciones.

226. Este Tribunal Pleno considera que este planteamiento es **infundado**, pues conforme a las consideraciones realizadas en los párrafos precedentes, se advierte que no existe un conflicto normativo entre lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley General de Víctimas y el principio del interés superior de la niñez, pues como se ha referido en esta sentencia, a efecto de que las autoridades federales y locales garanticen y salvaguarden el derecho humano a disfrutar el nivel más alto posible de salud, deben coordinarse a efecto de garantizar a las mujeres, a las personas con capacidad de gestar y en especial a las menores de edad, el acceso a métodos anticonceptivos y de emergencia, como lo puede ser la interrupción voluntaria del embarazo, lo cual implica atender en su conjunto tanto las interpretaciones que sobre el aludido principio ha realizado este Alto Tribunal, como el principio de buena fe.

227. 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 601/2017⁸³ y 1170/2017⁸⁴ 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 hu-**

⁸³ 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.

⁸⁴ Resuelto el dieciocho de abril de dos mil dieciocho por unanimidad de cuatro votos (ausente Ministra Margarita Luna Ramos), bajo la ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas.



manos de las víctimas de tales delitos al permitir la continuación de las consecuencias de la agresión sexual.

228. Como se ha dicho, conforme a 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.

229. 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.

230. 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 (sic) de ese hecho delictivo la mujer violentada quede embarazada, ello agudiza su afectación.

231. 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 y reiterado observaciones generales de Naciones Unidas, sosteniendo que se trata del *derecho*



de toda persona al disfrute del más alto nivel posibles 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.

232. Ahora, en cuanto al principio de buena fe que invoca el punto 6.4.2.7, en el sentido de que, en caso de embarazo por violación, las instituciones de salud deben prestar el servicio de interrupción voluntaria del embarazo y que para ello sólo es necesario presentar una solicitud por parte de la usuaria mayor de doce años de edad, en donde, bajo protesta de decir verdad y atendiendo al **principio de buena fe**, establecido en la Ley General de Víctimas,⁸⁵ manifieste que dicho embarazo es producto de violación sexual, responde a los principios de interpretación más favorable para la persona, a la máxima protección a las víctimas, y al interés superior del menor (cuyo propósito es justamente garantizar el pleno desarrollo de los menores y la efectiva protección de sus derechos), lo que no podría ser de otra forma en términos del artículo 1o. constitucional, párrafo tercero, siendo que la Ley General de Víctimas, publicada en el Diario Oficial de la Federación el nueve de enero de dos mil trece, atendió precisamente a la reforma constitucional en materia de derechos humanos de diez de junio de dos mil once.

233. Ciertamente, como se ha dicho a lo largo de esta ejecutoria, 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

⁸⁵ **Artículo 5.** Los mecanismos, medidas y procedimientos establecidos en esta ley, serán diseñados, implementados y evaluados aplicando los principios siguientes:

"...

"Buena fe. Las autoridades presumirán la buena fe de las víctimas. Los servidores públicos que intervengan con motivo del ejercicio de derechos de las víctimas no deberán criminalizarla o responsabilizarla por su situación de víctima y deberán brindarle los servicios de ayuda, atención y asistencia desde el momento en que lo requiera, así como respetar y permitir el ejercicio efectivo de sus derechos."



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.

234. En ese contexto, presumir la buena fe de las víctimas, esto es, por principio, brindar credibilidad a su dicho, resulta indispensable para que se pueda reparar la violación de los derechos humanos, como es la violación sexual, pues sólo así la víctima podrá ejercer en forma efectiva su derecho a decidir.

235. Cabe recordar que la Primera Sala, al resolver el amparo en revisión 45/2018, señaló 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.

236. Así, otorgar credibilidad al dicho de las víctimas resulta imperioso, pues lo contrario conduce a su revictimización y pone en riesgo su salud. Estimar que no se deba presumir la buena fe de las víctimas respalda estereotipos en el sentido de que las mujeres mienten en relación con haber sufrido violencia sexual.

237. En el citado amparo en revisión 45/2018, se puso de manifiesto que no todas las personas reaccionan igual ante situaciones traumáticas, pero no dejan de sufrir por esas situaciones, por lo que someterlas al cumplimiento de requisitos para la interrupción legal del embarazo producto de una violación constituye una vulneración a su dignidad. En el caso concreto, que en ese precedente se analizó, una menor fue sometida varias veces a la prueba pericial y al cuestionamiento de por qué no denunció la violación antes de darse cuenta de que estaba embarazada, como si se pudiera elegir desde afuera cómo debería reaccionar una víctima ante una transgresión tan grave.

238. Lo anterior implicó, en el precedente en comento, que no se le dio credibilidad a la quejosa menor, esto es, de forma indebida no se presumió su buena fe, sino que se le responsabilizó respecto de lo que sufrió y se le volvió a victimizar bajo la aplicación de una norma que en su diseño legislativo avalaba



estereotipos no sólo en cuanto a que las mujeres mienten respecto de haber sufrido violencia sexual, sino incluso respecto de cómo deben comportarse después del hecho delictivo.

239. Ahora, el principio de buena fe no podría tener mayor relevancia en el presente caso, puesto que, como lo ha resaltado esta Suprema Corte, a través de su Primera Sala al resolver el diverso amparo en revisión 438/2020, en sesión de siete de julio de dos mil veintiuno, no puede dejar de considerarse que "en torno a las agresiones sexuales sufridas por mujeres, corresponden a un tipo de delito que la víctima no suele denunciar por el estigma que dicha denuncia conlleva usualmente" aunado a "la naturaleza traumática de los actos de violencia sexual" que generan en sus víctimas.

240. En esa misma línea, la Corte Interamericana ha establecido que esta clase de agresiones sexuales, como la violación sexual, suponen "una intromisión en los aspectos más personales e íntimos de la vida privada de una persona"⁸⁶ pues pierde "de forma completa el control sobre sus decisiones más personales e íntimas, y sobre las funciones corporales básicas".⁸⁷

241. La Primera Sala, en la decisión recién aludida, reconoció que en determinaciones anteriores ya se ha puntualizado que "la libertad y seguridad sexuales, son bienes jurídicamente tutelados por el derecho penal y que son manifestaciones –entre otros– del derecho al libre desarrollo de la personalidad.⁸⁸ Asimismo, la Sala hizo patente que 'el consentimiento pleno y válido de quienes participan en una cierta actividad sexual es un elemento fundamental para el respeto, protección y garantía de la libertad y seguridad sexuales, el Estado asume la obligación –incluso recurriendo a su poder coactivo– de proteger que ésta sea la regla en el actuar sexual'⁸⁹. Añadiendo que 'por la naturaleza traumática de los actos de violencia sexual que les generan y por la estigmatización social que el simple hecho de manifestarlo les crea, no se atreven a mencionarlo ni a denunciarlo ante las instancias ministeriales; y, en el caso de

⁸⁶ Corte IDH. Caso Valenzuela Ávila vs. Guatemala. Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 11 de octubre de 2019. Serie C, No. 386, párrafo 196.

⁸⁷ Corte IDH. Caso Mujeres Víctimas de Tortura Sexual en Atenco vs. México, párrafo 179.

⁸⁸ Citando el amparo en revisión 1260/2016, resuelto por esa Sala en sesión de 28 de septiembre de 2016.



que producto de ese hecho delictivo la mujer violentada quede embarazada, ello agudiza su afectación pues tal condición provoca el seguir padeciendo la vejación de que fue objeto y le impide su recuperación tanto física como psicológica, pues la propia preñez produce lógicamente volver a vivir permanentemente la violación de la que fue objeto, lo cual indudablemente le provoca un sufrimiento adicional que permanece mientras subsista esa condición. Sin que sea válido que se le obligue a continuar con el embarazo, que en sí mismo constituye una revictimización de la mujer, dado que no tuvo la oportunidad de decidir autónomamente, sin coerción ni violencia y con consentimiento pleno las situaciones y circunstancias de la cópula.'." ⁹⁰

242. De esta forma, no cabe duda de que la interrupción del embarazo en casos de violación constituye una medida que tiende a acatar precisamente las obligaciones constitucionales y convencionales para casos de violencia contra las mujeres, donde el principio de buena fe es indispensable para evitar la revictimización de la persona, esto es, para que no haya una injerencia más en aspectos de índole personal e íntima de su vida privada.

243. Además, como se ha dicho, negar el derecho de la mujer (o persona con capacidad de gestar) a decidir sobre su maternidad cuando el embarazo es producto de una violación sexual constituye un acto violatorio grave de derechos humanos, negativa que en sí misma genera la continuidad en el daño ocasionado a la víctima, en tanto que las consecuencias físicas y psicológicas se siguen desplegando en el tiempo.

244. En ese tenor, considerando tanto los precedentes sostenidos por este Alto Tribunal, así como lo desarrollado a lo largo de esta sentencia, se tiene que las autoridades deben atender de manera eficaz e inmediata las solicitudes de interrupción del embarazo derivadas de una violación sexual, lo que viene de la observancia inexcusable de nuestra Constitución Federal.

245. Por lo anterior, resulta evidente que no puede alegarse válidamente una invasión de competencias cuando lo que está en juego es nada menos que

⁸⁹ Párrafo 136 de la ejecutoria en cita.

⁹⁰ Párrafo 137 de la sentencia en comento.



los derechos humanos de las víctimas de violencia, concretamente, los derechos que como víctima de una violación sexual tiene una mujer, entre ellos, el derecho de conseguir la interrupción del embarazo de forma inmediata; derechos que, se reitera, todas las autoridades están obligadas a respetar por mandato constitucional.

246. Por lo expuesto y fundado, se

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*.

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, respectiva-



mente, 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 del proyecto original, 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 de jurisprudencia 1a./J. 42/2015 (10a.) y tesis aislada 1a. CDV/2014 (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en *el Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 26 de junio de 2015 a las 9:20 horas y 21 de noviembre de 2014 a las 9:20 horas, con números de registro digital: 2009451 y 2007981, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 24 de marzo de 2023 a las 10:27 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 27 de marzo 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 45/2016.

En la sesión del veinticuatro de mayo de dos mil veintidós, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación analizó y resolvió el asunto citado al rubro, referente a la controversia constitucional promovida por el Poder Legislativo del Estado de Aguascalientes 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 Ministras y de los Ministros integrantes del Tribunal Pleno reconocimos la validez de la reforma a la norma oficial mexicana (NOM) impugnada, toda vez que se apega al parámetro de control de regularidad constitucional en materia de derechos sexuales y reproductivos.

En ese sentido, si bien estoy de acuerdo con la resolución mayoritaria, respetuosamente señalaré algunas consideraciones adicionales relacionadas con este asunto. Para ello, se dividirá el análisis en dos apartados: (i) 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; y, (ii) la validez de normas que pudieran ser aparentemente contrarias, como parte de la invasión competencial.

I. Obligación de modificar la NOM con base en el proceso previsto en el artículo 51 de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización.

Obligación de adecuar el derecho interno a los estándares internacionales en la materia.



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 bajo el 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.

La modificación a dicha norma se realizó con el objetivo de homologar y guardar congruencia con las disposiciones de la Ley General de Víctimas, por lo que encuadraba en el supuesto previsto en el artículo 51 de la ley federal en cuestión. Sin embargo, considero también que su 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) 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

La jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), 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. Por un lado, la supresión de las normas y prácticas de cualquier naturaleza que entrañen una

¹ Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 2; y Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 2.

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, párrafo 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, párrafo 288. Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_209_esp.pdf



violación a las garantías que la misma prevé. 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 Constitución y en los tratados internacionales en la materia.

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 en la materia.

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 en la materia derivadas del derecho internacional de los derechos humanos y de los estándares obligatorios para todas las autoridades de nuestro país.

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. 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, 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.

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, párrafo 99. Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_448_esp.pdf

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, párrafo 154. Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_419_esp.pdf.



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, su condición exige una protección especial que debe ser entendida como un derecho adicional y complementario a los demás derechos que la Convención reconoce a toda persona.⁵

De manera concreta, la Corte Interamericana 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 Convención Americana, 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

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 derechos, o que no garantizan una asistencia técnica 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

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, párrafo 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, párrafo 155. Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_350_esp.pdf.

⁷ Ídem.

⁸ Íbidem, párrafo 156.



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 mexicana 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 derivadas 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.

"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 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 reforma emitida a la norma oficial mexicana era necesaria con el fin de incorporar los avances en materia de

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>.



derechos humanos que derivaron, entre otros, de la reforma constitucional de dos mil once, así como del derecho internacional de los derechos humanos.

Considero 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 para 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.

II. La validez de normas que pudieran ser aparentemente contrarias, como parte de la invasión competencial.

Ahora bien, además de que la modificación impugnada a la norma oficial mexicana en cuestión cumple con el mandato constitucional y convencional que protege los derechos de las mujeres, incluyendo lo establecido por la Constitución, las leyes secundarias en la materia, la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, también es cierto que no se configura una invasión de competencias, entre la Secretaría de Salud y las entidades federativas.

Así, con base en la opinión mayoritaria, el Tribunal Pleno estimó infundado el argumento del Congreso de Aguascalientes, relativo a que se invadió su esfera competencial para tipificar el delito de violación o de aborto doloso. Ello, pues si bien conforme a lo establecido en el artículo 73, fracción XXI, de la Constitución Federal, le corresponde a los Congresos Locales expedir las leyes generales que establezcan los tipos penales y sus sanciones, que no correspondan a las materias de secuestro, desaparición forzada de personas, trata de personas, tortura, entre otras, lo cierto es que no se tipificó conducta alguna por lo que no vulneró dicho ámbito competencial.



En ese sentido, coincido en que las modificaciones al punto 6.4.2.7, únicamente regulan ciertas disposiciones que se refieren al ámbito de salud en general y de prestación de servicios de salud en particular, sin hacer ninguna referencia a la materia penal. Lo anterior, además es congruente con lo resuelto en la controversia constitucional **54/2009**, en la que se señaló que las normas sustantivas en las que se apoya la norma impugnada se refieren al ámbito de salud en general y de prestación de servicios de salud en particular, sin hacer referencia a la materia penal y sin que se tipifique conducta alguna, lo que en efecto sólo le correspondería al legislativo local.

De esta forma, aun cuando la parte accionante afirma que tal norma oficial vulnera sus competencias para legislar en materia penal, lo cierto es que su naturaleza y ámbito de aplicación es distinto al del Código Penal del Estado de Aguascalientes.

No obstante lo anterior, el derecho que tienen todas las personas de denunciar los hechos ante la representación social, de ningún modo puede constituirse como una obligación o requisito indispensable para que se brinde a las mujeres y adolescentes un servicio médico, como es la interrupción de un embarazo.

Al ser evidente que ambos cuerpos normativos regulan cuestiones y materias distintas, considero que no se vulneran en modo alguno las competencias en materia local que corresponden a la entidad federativa en cuestión, para legislar en materia penal.

Ahora, no soslayo que pudiera entenderse que al reconocer la validez de la citada normativa pudieran subsistir dos normas que podrían ser aparentemente contrarias, pues mientras que una sanciona penalmente una conducta, la otra la reconoce como parte de una obligación en materia de salud.

Sin embargo, como lo expuse en el primer apartado, considero que todas las autoridades en el ámbito de sus competencias, incluidas las Legislaturas Locales, tienen el mandato de ajustar sus actos legislativos a lo dispuesto en la Constitución, lo cual no implica que el parámetro para analizar la reforma a la norma oficial deba ser la norma penal estatal que no necesariamente es constitucional.

De esta manera, la restricción para que las niñas, mujeres y personas con capacidad de gestar, víctimas de violación, tengan que contar con una autorización judicial para que se lleve a cabo el procedimiento de interrupción del embarazo, en efecto, constituye una forma de violencia y discriminación institucional en su contra.



Finalmente, en lo que respecta a la alegada invasión de competencias de legislar en materia civil, estimo que el mismo Código Civil de Aguascalientes, en su artículo 436, establece que el ejercicio de la patria potestad que se ejerce sobre la persona y bienes de los hijos queda sujeto, en cuanto a la guarda y educación, a las modalidades que le impriman las leyes aplicables.

En ese sentido, se advierte que el ejercicio de la patria potestad debe ser acorde a las modalidades que le imprima la normatividad aplicable, tal como la reforma a la norma oficial impugnada que resulta de observancia general para todo el país.

Por ello, es notorio que la propia norma civil reconoce la existencia de otros cuerpos normativos que pueden restringir o delinear de manera válida lo establecido en dicho artículo, en lo que se refiere a la patria potestad sobre las hijas y los hijos.

Así, si bien la norma oficial mexicana regula una materia distinta a la civil, ésta última reconoce la posibilidad de que se complemente el mandato en la materia a partir de otros cuerpos normativos.

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.

En términos de lo dispuesto en los artículos 3, fracción XXI, 73, fracción II, 111, 113, 116, octavo y duodécimo transitorios de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como en el segundo párrafo del artículo 9 del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se testa la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Este voto se publicó el viernes 24 de marzo de 2023 a las 10:27 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto particular que formula el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá en la controversia constitucional 45/2016.

I. Antecedentes

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 constitucio-



nal 45/2016.¹ 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. La cuestión B del "I. Examen del concepto de invalidez en el que se alega violación al principio de división de poderes pues se permite que la Secretaría de Salud expida las normas oficiales mexicanas sin que se siga el procedimiento legislativo para su modificación o sin que sean signadas por el titular del Ejecutivo Federal" atendió a la pregunta de 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.
3. La mayoría consideró 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 (en adelante, la "Ley"). Sin embargo, difirió de dicha conclusión por las razones que expreso en este voto particular.
4. El procedimiento de modificación de las NOM se establece en el artículo 51 de la ley.² Éste establece que, para modificar las NOM, se debe seguir el mismo procedimiento para su elaboración –es decir, el procedimiento establecido en los artículos 43 a 50 de la ley–. Sin embargo, el segundo y tercer párrafos del artículo 51 establecen como excepción que, cuando no subsistan las causas

¹ Cabe señalar que este asunto se encuentra conexo a las controversias constitucionales 53/2016 y 54/2016. La controversia constitucional 53/2016 se había discutido por primera ocasión el cinco de agosto de dos mil diecinueve, momento en el que me pronuncié por primera vez en relación con este tema. Ambos asuntos fueron definitivamente resueltos en el mismo sentido que la presente controversia, el veinticuatro y veintiséis de mayo de dos mil veintidós, respectivamente, razón por la cual también emitiré sendos votos particulares, reiterando los argumentos que señalo en el presente voto.

² "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.



que motivaron la expedición de una NOM, las dependencias competentes (por su 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 sin seguir dicho procedimiento. Sin embargo, esta excepción no aplica cuando se pretenda crear nuevos requisitos o procedimientos, o bien, incorporar especificaciones más estrictas. En estos supuestos, la modificación sí deberá seguir el procedimiento para la elaboración de las NOM.

5. La NOM impugnada fue modificada sin seguir el procedimiento de creación establecido en los artículos 43 a 50 de la ley, pues, de acuerdo con las propias consideraciones del proceso de reforma, esto no era necesario por no crearse nuevos requisitos o procedimientos, ni incorporar especificaciones más estrictas. Entonces, esta modificación únicamente puede considerarse válida si, en efecto, se cae en el supuesto de excepción del artículo 51 de la ley.

II. Razones de la mayoría

6. Tras atender a los considerandos del decreto de modificación de la NOM, la mayoría consideró que la modificación caía dentro del supuesto de excepción del artículo 51, pues la reforma: (i) buscaba lograr que dicha normativa 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. Destacaron que la intención del legislador al formular el artículo 51 de la ley fue hacer fluido el procedimiento de cancelación o modificación de las NOM, a efecto de evitar los eventuales perjuicios a los sectores involucrados, siempre y cuando no se pretenda incorporar

"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 período 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."



nuevos requisitos o especificaciones más estrictas. Asimismo, consideraron relevante destacar que el Comité Consultivo Nacional de Normalización de Prevención y Control de Enfermedades aprobaron la modificación, y que ésta se sometió al proceso de mejora regulatoria, obteniendo la exención de manifestación de impacto regulatorio.

7. La mayoría también consideró relevante, para este análisis, que la versión anterior de la NOM contravenía frontalmente la Constitución y esto condujo a la necesidad imperiosa de modificarla. Destacaron que, al reconocerse en la Constitución el derecho a la autodeterminación en maternidad, el derecho no podría verse restringido cuando la causa de la concepción sea producto de una violación –lo que atribuían a la versión previa de las NOM modificadas–, pues esto queda en el ámbito de decisión de la víctima.
8. Consideraron que, en el caso, lo que sucedió fue que se eliminaron requisitos para poder realizar la interrupción del embarazo en caso de violación, lo que incidió de forma determinante en que se actualizara la excepción del artículo 51 de la ley, pues la modificación fue en beneficio de particulares. Además, señala que cambió o dejó de subsistir el entendimiento primigenio que se tenía sobre las causas que motivaron la expedición de la NOM.

III. Razones del disenso

9. Me gustaría reiterar, tal como lo hice durante la discusión, que mi postura es en apoyo al derecho que las mujeres y las personas con capacidad de gestar tienen para decidir la interrupción de su embarazo, tal como lo hice en la acción de inconstitucionalidad 148/2017. En ese sentido, estoy de acuerdo con la mayoría en que es inconstitucional requerir una autorización previa para proceder a la interrupción del embarazo en caso de violación, así como requerir que padres o tutores presenten la solicitud en el caso de menores de edad que tengan entre 12 y 17 años. Sin embargo, ésta no era la cuestión por resolver al analizar este concepto de invalidez. Lo que el análisis debía restringirse a hacer, a mi parecer, era evaluar si se siguió adecuadamente el procedimiento de modificación a las NOM, y en particular, si éste se insertaba dentro de la excepción al artículo 51 de la ley.
10. En ese sentido, me parece claro que las modificaciones a las NOM no siguieron el procedimiento de reforma establecido en la entonces vigente Ley de Metrología y Normalización. Esto, porque los cambios que se hicieron no se encontraban en el supuesto de excepción al procedimiento ordinario previsto por el segundo y tercer párrafos del artículo 51 de dicha ley.



11. Me parece que los argumentos de la mayoría demostraron que las NOM modificadas no creaban nuevos requisitos o procedimientos, ni incorporaban especificaciones más estrictas. Sin embargo, desatendieron el primer requisito exigido por la norma para que el proceso de modificación pudiera caer en el supuesto de excepción del artículo 51. Esto es: que no subsistieran las causas que motivaron la expedición de la NOM.
12. Al respecto de dicho requerimiento, el engrose únicamente señala en su párrafo 111 que se cae en dicha excepción porque: "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 discriminación y una violación al derecho a la igualdad ante la ley."
13. Si bien, estoy completamente de acuerdo con que dichos requisitos violentan los derechos de las niñas, mujeres y personas con capacidad de gestar, los requisitos son el contenido de la norma y nada tienen que ver con que si las causas que dieron origen a la NOM subsisten o no.
14. Contrario a esto, considero que las causas que llevaron a la modificación de la NOM (en dos mil dieciséis) fueron las mismas razones y obligaciones internacionales que en el año dos mil, cuando la norma fue creada y que en dos mil nueve, cuando fue modificada por primera vez. El desarrollo legislativo federal en la materia no ha desaparecido o modificado sustantivamente la obligación de eliminar todas las formas de violencia contra la mujer.
15. Por lo anterior, me parece que lo correcto habría sido declarar dicho concepto de invalidez como fundado. Reitero, la razón de mi voto es únicamente por no haberse seguido el proceso de modificación de las NOM, pero esto no implica un pronunciamiento respecto al contenido de la norma, antes o después de su modificación.

Este voto se publicó el viernes 24 de marzo de 2023 a las 10:27 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



Voto particular que formula el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo en la controversia constitucional 45/2016, promovida por el Poder Legislativo del Estado de Aguascalientes.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de **veinticuatro de mayo de dos mil veintidós**, resolvió la controversia constitucional citada al rubro, donde se determinó 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.

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, para la modificación de la norma oficial mexicana impugnada no era necesario que estuviera signada por el titular del Ejecutivo Federal, pues esta facultad se encuentra delegada a la Secretaría de Salud, la cual por conducto del 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 actuó dentro del marco de competencias que constitucional y legalmente tiene asignado.

A consideración de la mayoría, en el caso, se actualizó **(a)** el supuesto de excepción previsto en el segundo párrafo del numeral 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 por las que se emitió la norma oficial mexicana, con el entendimiento que se les imprimió; y, por otra parte, y en razón 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.

Asimismo, se consideró 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, no invade la esfera de



competencia para legislar del Congreso de Aguascalientes ni contraviene los efectos de la institución de la patria potestad, sino que, conforme 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, la norma impugnada 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 (*autonomía progresiva*), en cuanto a que éstos tienen la posibilidad de decidir someterse a determinados tratamientos e intervenciones médicas sin el permiso de un progenitor o tutor.

Además, se estimó que no existe un conflicto normativo entre lo dispuesto en el artículo 5o. de la Ley General de Víctimas y el principio del interés superior de la niñez, pues como se ha referido en esta sentencia, a efecto de que las autoridades federales y locales garanticen y salvaguarden el derecho humano a disfrutar el nivel más alto posible de salud, deben coordinarse a efecto de garantizar a las mujeres, a las personas con capacidad de gestar y en especial a las menores de edad, el acceso a métodos anticonceptivos y de emergencia, como lo puede ser la interrupción voluntaria del embarazo, lo cual implica atender en su conjunto tanto las interpretaciones que sobre el aludido principio ha realizado el Alto Tribunal, como el principio de buena fe.

El principio de buena fe responde a los principios de interpretación más favorable para la persona, a la máxima protección a las víctimas, y al interés superior del menor (cuyo propósito es justamente garantizar el pleno desarrollo de los menores y la efectiva protección de sus derechos), lo que no podría ser de otra forma en términos del artículo 1o., párrafo tercero, constitucional siendo que la Ley General de Víctimas, publicada en el Diario Oficial de la Federación el nueve de enero de dos mil trece, atendió precisamente a la reforma constitucional en materia de derechos humanos de diez de junio de dos mil once.

Así, la interrupción del embarazo en casos de violación constituye una medida que tiende a acatar las obligaciones constitucionales y convencionales para casos de violencia contra las mujeres, donde el principio de buena fe es indispensable para evitar la revictimización de la persona, esto es, para que no haya una injerencia más en aspectos de índole personal e íntima de su vida privada.

En suma, se determinó que no puede alegarse válidamente una invasión de competencias, cuando lo que está en juego es nada menos que los derechos humanos de las víctimas de violencia, concretamente, los derechos que como víctima de una violación sexual tiene una mujer, entre ellos, el derecho de



conseguir la interrupción del embarazo de forma inmediata; derechos que, se reitera, todas las autoridades están obligadas a respetar por mandato constitucional.

Una vez precisado lo anterior, debo señalar que no comparto las consideraciones que sustentan 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; ya que desde mi óptica considero que es inválida la referida norma oficial mexicana, **por violaciones al procedimiento de modificación**, en atención a las siguientes consideraciones:

Por razones de método, debió analizarse, en primer término, las violaciones procedimentales aducidas, en tanto violaciones o vicios formales,¹ en virtud de que, conforme al artículo 105 de la Constitución Federal, de estimarse fundadas las mismas, la declaratoria de invalidez tendrá efectos generales y, por tanto, la norma dejaría de tener existencia jurídica, razón por la cual no cabe estudiar primero las violaciones de fondo, cuando podría acontecer que ese análisis se realizara sobre normas que, de haberse emitido violando el procedimiento, carecerían de todo valor.

Sirve de apoyo a lo anterior, por las razones que la informan, la jurisprudencia P./J. 42/2007, de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. CUANDO SE ADUCEN CONCEPTOS DE INVALIDEZ POR VIOLACIONES FORMALES Y DE FONDO RESPECTO DE NORMAS GENERALES DE LOS ESTADOS O DE LOS MUNICIPIOS IMPUGNADAS POR LA FEDERACIÓN, DE MUNICIPIOS RECLAMADAS POR LOS ESTADOS O EN LOS CASOS A QUE SE REFIEREN LOS INCISOS C), H) Y K) DE LA FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, DEBE PRIVILEGIARSE EL ESTUDIO DE LOS PRIMEROS (INTERRUPCIÓN DE LA JURISPRUDENCIA P./J. 47/2006)."²

¹ Por "violaciones formales" se entienden todas las irregularidades cometidas en el procedimiento que conduzca a la creación de la norma impugnada.

² El texto de la jurisprudencia dice: "El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia P./J. 47/2006, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIII, abril de 2006, página 817, sostuvo que si en la demanda de una controversia constitucional se hacen valer tanto conceptos de invalidez por violaciones en el



Ahora bien, la parte demandante sostiene que, en el procedimiento legislativo que condujo a la aprobación de la norma impugnada se cometieron violaciones debido a que se otorga al titular de la Secretaría de Salud facultades para modificar la norma oficial mexicana, incluso sin necesidad de que el titular del Ejecutivo Federal suscriba el acto.

Desde mi óptica, es **fundado** el concepto de invalidez, suplido en su deficiencia en términos del artículo 40 de la ley reglamentaria de la materia, que establece que en todos los casos la Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá suplir la deficiencia de la demanda, contestación, alegatos o agravios; como se explicará a continuación.

En principio y 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

procedimiento legislativo como por violaciones de fondo, en los supuestos mencionados, debe privilegiarse el análisis de estos últimos, a fin de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación realice un control y fije los criterios que deberán imperar sobre las normas respectivas, ya que de invalidarse éstas, una vez subsanados los vicios del procedimiento, las mismas podrían seguir subsistiendo con vicios de inconstitucionalidad. Sin embargo, una nueva reflexión conduce a este Alto Tribunal a interrumpir tal criterio a fin de establecer que en los casos mencionados deberán analizarse en primer término las violaciones procedimentales, en virtud de que conforme al artículo 105 constitucional, de estimarse fundadas éstas, por una mayoría de por lo menos ocho votos, la declaratoria de invalidez tendrá efectos generales y, por tanto, la norma dejará de tener existencia jurídica, resultando indebido estudiar primero las violaciones de fondo, cuando podría acontecer que ese análisis se realizara sobre normas que de haberse emitido violando el procedimiento, carecerían de todo valor, con lo que implícitamente, con ese proceder se estarían subsanando las irregularidades del procedimiento.". Jurisprudencia P./J. 42/2007, registro IUS: 172559, publicada en la página 1639 del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXV, mayo de 2007.



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."



Ahora a efecto de realizar el análisis correspondiente, es necesario precisar el procedimiento para la elaboración y modificación de las normas oficiales mexicanas, que se establece en la Ley Federal sobre Metrología y Normalización:

"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."

"Artículo 44. Corresponde a las dependencias elaborar los **anteproyectos de normas oficiales mexicanas y someterlos a los comités consultivos nacionales de normalización.**

"Asimismo, los organismos nacionales de normalización podrán someter a dichos comités, como anteproyectos, las normas mexicanas que emitan.

"Los comités consultivos nacionales de normalización, con base en los anteproyectos mencionados, elaborarán a su vez los proyectos de normas oficiales mexicanas, de conformidad con lo dispuesto en el presente capítulo.

(Reformado, D.O.F. 20 de mayo de 1997)

"Para la elaboración de normas oficiales mexicanas se deberá revisar si existen otras relacionadas, en cuyo caso se coordinarán las dependencias correspondientes para que se elabore de manera conjunta una sola norma oficial mexicana por sector o materia. Además, se tomarán en consideración las normas mexicanas y las internacionales, y cuando estas últimas no constituyan un medio eficaz o apropiado para cumplir con las finalidades establecidas en el artículo 40, **la dependencia deberá comunicarlo a la secretaría antes de que se publique el proyecto en los términos del artículo 47, fracción I.**

"Las personas interesadas podrán presentar a las dependencias, propuestas de normas oficiales mexicanas, las cuales harán la evaluación correspondiente y en su caso, presentarán al comité respectivo el anteproyecto de que se trate."

(Reformado, D.O.F. 20 de mayo de 1997)

"Artículo 45. Los anteproyectos que se presenten en los comités para discusión se acompañarán de una manifestación de impacto regulatorio, en la forma que determine la secretaría, 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. Para efectos de lo dispuesto en el artículo 4A de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, la manifestación debe presentarse a la secretaría en la misma fecha que al comité.

"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. 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, en cuyo caso se interrumpirá el plazo señalado en el artículo 46, fracción I.

"Cuando el análisis mencionado no sea satisfactorio a juicio del comité o de la secretaría, éstos podrán solicitar a la dependencia que efectúe la designación de un experto, la cual deberá ser aprobada por el presidente de la Comisión Nacional de Normalización y la secretaría. De no existir acuerdo, estos últimos nombrarán a sus respectivos expertos para que trabajen conjuntamente con el designado por la dependencia. En ambos casos, el costo de la contratación será con cargo al presupuesto de la dependencia o a los particulares interesados. Dicha solicitud podrá hacerse desde que se presente el análisis al comité y hasta 15 días naturales después de la publicación prevista en el artículo 47, fracción I. Dentro de los 60 días naturales siguientes a la contratación del o de los expertos, se deberá efectuar la revisión del análisis y entregar comentarios al comité, a partir de lo cual se computará el plazo a que se refiere el artículo 47, fracción II."

"Artículo 46. La elaboración y modificación de normas oficiales mexicanas se sujetará a las siguientes reglas:

"I. Los anteproyectos a que se refiere el artículo 44, se presentarán directamente al comité consultivo nacional de normalización respectivo, para que en un plazo que no excederá los 75 días naturales, formule observaciones; y

"II. 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. Cuando la dependencia que presentó el proyecto, no considere justificadas las observaciones presentadas por el comité, podrá solicitar



a la presidencia de éste, sin modificar su anteproyecto, ordene la publicación como proyecto, en el Diario Oficial de la Federación."

"Artículo 47. Los proyectos de normas oficiales mexicanas se ajustarán al siguiente procedimiento:

(Reformada, D.O.F. 20 de mayo de 1997)

"I. 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 este plazo la manifestación a que se refiere el artículo 45 estará a disposición del público para su consulta en el comité;

"II. Al término del plazo a que se refiere de la fracción anterior, 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;

(Reformada, D.O.F. 20 de mayo de 1997)

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

"IV. 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.

"Cuando dos o más dependencias sean competentes para regular un bien, servicio, proceso, actividad o materia, deberán expedir las normas oficiales mexicanas conjuntamente. En todos los casos, el presidente del comité será el encargado de ordenar las publicaciones en el Diario Oficial de la Federación.

"Lo dispuesto en este artículo no se aplicará en el caso del artículo siguiente."

"Artículo 48. En casos de emergencia, la dependencia competente podrá elaborar directamente, aún sin haber mediado anteproyecto o proyecto y, en su caso, con la participación de las demás dependencias competentes, la norma oficial mexicana, misma que ordenará se publique en el Diario Oficial de la Federación con una vigencia máxima de seis meses. En ningún caso se podrá



expedir más de dos veces consecutivas la misma norma en los términos de este artículo.

(Reformado, D.O.F. 20 de mayo de 1997)

"Previa a la segunda expedición, se debe presentar una manifestación de impacto regulatorio a la secretaría y si la dependencia que elaboró la norma decidiera extender el plazo de vigencia o hacerla permanente, se presentará como anteproyecto en los términos de las fracciones I y II del artículo 46.

(Adicionado, D.O.F. 20 de mayo de 1997)

"Sólo se considerarán casos de emergencia los acontecimientos inesperados que afecten o amenacen de manera inminente las finalidades establecidas en el artículo 40.

(Adicionado, D.O.F. 20 de mayo de 1997)

"La norma oficial mexicana debe cumplir con lo dispuesto en el artículo 41, establecer la base científica o técnica que apoye su expedición conforme a las finalidades establecidas en el artículo 40 y tener por objeto evitar daños irreparables o irreversibles."

(Adicionado, D.O.F. 20 de mayo de 1997)

"Artículo 49. Cuando una norma oficial mexicana obligue al uso de materiales, equipos, procesos, métodos de prueba, mecanismos, procedimientos o tecnologías específicos, los destinatarios de las normas pueden solicitar la autorización a la dependencia que la hubiere expedido para utilizar o aplicar materiales, equipos, procesos, métodos de prueba, mecanismos, procedimientos o tecnologías alternativos. Debe acompañarse a la solicitud la evidencia científica u objetiva necesaria que compruebe que con la alternativa planteada se da cumplimiento a las finalidades de la norma respectiva.

"La dependencia turnará copia de la solicitud al comité consultivo nacional de normalización correspondiente dentro de los 5 días naturales siguientes a que la reciba, el cual podrá emitir su opinión. En todo caso la dependencia deberá resolver dentro de los 60 días naturales siguientes a la recepción de la solicitud. Este plazo será prorrogable una sola vez por igual periodo y se suspenderá en caso de que la dependencia requiera al interesado mayores elementos de justificación, reanudándose al día hábil siguiente al en que se cumpla el requerimiento. La autorización se otorgará dejando a salvo los derechos protegidos en las leyes en materia de propiedad intelectual, y se considerará que es afirmativa si no se emite dentro del plazo correspondiente.

"La autorización se publicará en el Diario Oficial de la Federación y surtirá efectos en beneficio de todo aquel que la solicite, siempre que compruebe ante la



dependencia que se encuentra en los mismos supuestos de la autorización otorgada. La dependencia resolverá esta solicitud dentro de los 15 días naturales siguientes; en caso contrario se considerará que la resolución es afirmativa."

"Artículo 50. Las dependencias podrán requerir de fabricantes, importadores, prestadores de servicios, consumidores o centros de investigación, los datos necesarios para la elaboración de anteproyectos de normas oficiales mexicanas. También podrán recabar, de éstos para los mismos fines, las muestras estrictamente necesarias, las que serán devueltas una vez efectuado su estudio, salvo que para éste haya sido necesaria su destrucción.

(Reformado, D.O.F. 20 de mayo de 1997)

"La información y documentación que se alleguen las dependencias para la elaboración de anteproyectos de normas oficiales mexicanas, así como para cualquier trámite administrativo relativo a las mismas, se empleará exclusivamente para tales fines y cuando la confidencialidad de la misma esté protegida por la ley, el interesado deberá autorizar su uso. A solicitud expresa del interesado, tendrá el carácter de confidencial y no será divulgada, gozando de la protección establecida en materia de propiedad intelectual."

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

(Adicionado, D.O.F. 24 de diciembre de 1996)

"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.**

(Adicionado, D.O.F. 24 de diciembre de 1996)

"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.

(Adicionado, D.O.F. 20 de mayo de 1997)

"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.

(Adicionado, D.O.F. 20 de mayo de 1997)

"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."

De lo que se tiene que, el procedimiento para la elaboración y modificación de las NOMS, debe seguirse de la siguiente manera:

1. La elaboración de 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 quince 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 setenta y cinco 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 treinta 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 sesenta 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 cuarenta y cinco 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 quince 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.

Por otra parte, se establecen procedimientos específicos en los casos de emergencia y cuando una norma oficial mexicana obligue al uso de materiales, equipos, procesos, métodos de prueba, mecanismos, procedimientos o tecnologías específicos.

Ahora, debe destacarse lo que establece el artículo 51 transcrito, el cual precisa **como regla general que la modificación de las normas oficiales mexicanas deberá cumplirse con el procedimiento para su elaboración**; pero establece como excepción, **cuando no subsistan las causas que motivaron la expedición de una norma oficial mexicana**, las dependencias competentes, podrán modificar o cancelar la norma de que se trate sin seguir el procedimiento para su elaboración, precisándose que **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.



Por otra parte, establece 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.

En lo que al caso interesa, conviene destacar que la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, sólo establece una excepción a la regla general relativa a que para la modificación de las normas oficiales mexicanas deberá cumplirse con el procedimiento para su elaboración, la cual se materializa únicamente **cuando no subsistan las causas que motivaron la expedición de una norma oficial mexicana**; sin embargo, aun en ese caso de excepción el tercer párrafo del artículo 51 en comento precisa que 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.

En efecto, en la exposición de motivos presentada al Congreso de la Unión por parte del Ejecutivo Federal, que culminó con la reforma al artículo 51 de la reforma a la Ley Federal de Metrología, de 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. ...".

Una vez precisado lo anterior, debe señalarse que en el caso que ahora nos ocupa la modificación a la norma oficial mexicana impugnada, fue emitida 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, con fundamento, entre otros en los artículos 40, fracciones III y XI, 43, **y 51 de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización**, lo anterior debido a que no se cumplió con el procedimiento previsto en la propia Ley de Metrología y Normalización para la elaboración de las normas oficiales mexicanas, señalando en su parte considerativa que:



"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:"



De lo que destaca que la modificación impugnada, pretendió homologar el contenido 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, a fin de guardar congruencia **con los términos** establecidos en la Ley General de Víctimas. Asimismo, que el Comité Consultivo Nacional de Normalización de Prevención y Control de Enfermedades, aprobó la modificación cuestionada, en términos de los párrafos segundo y tercero del citado artículo 51 señalado.

Asimismo, 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, toda vez que **el mismo únicamente pretende homologar en la norma con las definiciones actuales** contenidas en las disposiciones legales vigentes.

No obstante lo anterior, del contenido del primer párrafo del punto 6.4.2.7 de las modificaciones impugnadas, se advierte que en realidad se modificaron los supuestos para la prestación de los servicios de interrupción voluntaria del embarazo, en caso de embarazo por violación, por parte de las instituciones públicas prestadoras de servicios de atención médica, **cambiando los parámetros legales y, sobre todo los requisitos para que proceda tal procedimiento, estableciendo dos supuestos no previstos en la NOM-046-SSA2-2005 y, eliminando un requisito** previsto en la citada NOM. Asimismo, se establece que, **el personal de salud que participe en el procedimiento 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.

Por otra parte, en el propio párrafo primero del punto 6.4.2.7, en el párrafo segundo de dicho punto y en los puntos 6.4.2.8, 6.6.1 y 6.7.2.9, de las Modificaciones impugnadas; se sustituyen los términos aborto médico y aborto, por interrupción voluntaria del embarazo y su armonización con los puntos modificados. Asimismo, en el punto 6.6.1, se anexa a la obligación de los prestadores de servicios de salud de informar a la persona afectada sobre su derecho a denunciar los hechos de violencia que se presenten, el informar de la existencia de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas y de las Comisiones Ejecutivas de las entidades federativas o sus equivalentes.

Lo anterior, se advierte con mayor claridad del siguiente cuadro comparativo entre el texto anterior de los puntos contenidos la NOM-046-SSA2-2005 y la modificación publicada en el Diario Oficial de la Federación el veinticuatro de marzo de dos mil dieciséis, la cual se impugna en este asunto:



TEXTO ANTERIOR DE LA NOM	MODIFICACIONES IMPUGNADAS
<p>6.4.2.7. En caso de embarazo por violación, y <u>previa autorización de la autoridad competente, en los términos de la legislación aplicable</u>, 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>6.4.2.8. 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</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, <u>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</u> 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. <u>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.</u></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> <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___ no objetores de conciencia. Si en el momento</p>



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.

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.

De lo anterior, se hace evidente que 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, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 16 de abril de 2009, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veinticuatro de marzo de dos mil dieciséis; **no tuvo como origen la insubsistencia de las causas que motivaron la expedición de la norma oficial o que ésta perdiera la razón para la que fue creada**, el cual –como se precisó anteriormente–, es la única excepción que la Ley Federal sobre Metrología y Normalización establece, para que la modificación correspondiente no cumpla con el procedimiento para la elaboración de las normas oficiales mexicanas.

Esto, pues la "*NOM-046-SSA2-2005. Violencia familiar, sexual y contra las mujeres. Criterios para la prevención y atención*", especifica que su objetivo es el siguiente:



"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."

De lo que se advierte que, las causas que motivaron la existencia de la norma oficial en el punto que interesa, fue la necesidad de establecer las reglas técnicas para la prestación de los servicios de salud pública en el caso de interrupción voluntaria del embarazo cuando es resultado del delito de violación; estableciendo, entre otros, los supuestos en los que debe prestarse, de qué forma se debe prestar y las obligaciones de los prestadores del servicio. Es decir, el establecimiento de la prestación obligatoria por parte de las instituciones de salud pública, del procedimiento de interrupción voluntaria del embarazo bajo las condiciones que precisaron; puntualizando al respecto que, se debía respetar la objeción de conciencia del personal médico y de enfermería que laboran en dichas instituciones públicas, pero estableciendo como una obligación para el Estado el que siempre se cuenten con médicos y enfermeras no objetores de conciencia y, que estén capacitados para la práctica de dicho procedimiento a efecto de que se preste de manera real y correcta el servicio.

Asimismo, las obligaciones del personal de los servicios de salud en los casos de violencia sexual o familiar.

Por tanto, en el caso no se actualiza la excepción establecida en el segundo párrafo del artículo 51 de la Ley de Metrología, a la que se ha hecho alusión, pues al ser una excepción a la regla general es de observación estricta; dado que en las normas modificadas sigue existiendo la necesidad de establecer las reglas técnicas para la prestación de los servicios de salud pública en el caso de interrupción voluntaria del embarazo cuando es resultado del delito de violación; estableciendo, entre otros, los supuestos en los que debía prestarse, de qué forma de (sic) debería prestar y las obligaciones de los prestadores del servicio.

Máxime que el caso concreto, se actualiza el supuesto específico que se aclara en el párrafo tercero del artículo 51 de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, pues es evidente que el punto 6.4.2.7. de la modificación impugnada, sí crea nuevos requisitos para la procedencia de la interrupción voluntaria del embarazo por parte de las instituciones públicas prestadoras de servicios de atención médica, dado que en dicho punto se precisa que tales instituciones deberán realizar el procedimiento aludido, **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 y; en caso de ser menor de doce 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. Estableciendo también que el personal de salud que participe en el procedimiento de interrupción voluntaria del embarazo no estará obligado a verificar el dicho de la solicitante.

De manera tal que, previo a la realización del procedimiento de interrupción voluntaria del embarazo, el personal de salud de las instituciones públicas prestadoras de servicios de atención médica, deberá **verificar si el caso se encuentra dentro de los casos permitidos por ley**, y actuar conforme a lo previsto en las disposiciones jurídicas de protección a los derechos de las víctimas, pero también deberá requerir a la paciente la **solicitud por escrito bajo protesta de decir verdad de que dicho embarazo es producto de violación** y; en caso de ser menor de doce años de edad, requerir la solicitud de su padre y/o su madre, o a falta de éstos, de su tutor o conforme a las disposiciones jurídicas aplicables.

Lo que, además, es evidente que genera una carga difícil de cumplir para el personal de salud de las instituciones públicas, dado que no son peritos en derecho ni sus funciones públicas se dirigen a ello; sin embargo, se les encomienda en principio determinar **cuáles son las leyes aplicables al caso** (penales o incluso civiles) y, una vez fijado ello, **establecer si el caso concreto se encuentra dentro de los casos permitidos por esa ley**. Asimismo, se les *encomienda actuar conforme a lo previsto en las disposiciones jurídicas de protección a los derechos de las víctimas*; sin embargo, en caso de no ser compatibles (como a simple vista puede preverse), tendrá que realizar una labor de armonización o en su defecto de ponderación para determinar cuál debe aplicar.

Y por último, deberá requerir a la paciente la **solicitud por escrito bajo protesta de decir verdad de que dicho embarazo es producto de violación** y; en caso de ser menor de doce años de edad, requerir la solicitud de su padre y/o su madre, o a falta de éstos, de su tutor *o conforme a las disposiciones jurídicas aplicables*; y, si bien se exime a dicho personal de salud que participe en el procedimiento de la obligación de asumir las facultades de investigación de la veracidad del dicho de la solicitante, lo cierto es que deberá realizar una determinación jurídica en cada caso concreto a efecto de llevar o no a cabo tal procedimiento. Generándose la incertidumbre respecto a si con sólo la solicitud señalada, bajo el principio de buena fe que se establece en la Ley General de Víctimas, se deberá practicar el procedimiento o bien



es necesario compatibilizarlo con los posibles requisitos contenidos en las leyes aplicables, en este caso la legislación penal e incluso la civil.

Esto pues, como se advierte del cuadro comparativo anterior, la norma oficial en su texto anterior, dejaba en manos de **la autoridad competente** tales determinaciones jurídicas, dado que señalaba, "**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."

Por lo que, si el tercer párrafo del artículo 51 de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización precisa que no se actualiza el caso de excepción cuando se pretendan crear nuevos requisitos o procedimientos y, por ende, deberá seguirse el procedimiento para la elaboración de las normas oficiales mexicanas; se hace evidente que en el caso concreto no se observó lo previsto en los párrafos primero, segundo y tercero del citado artículo 51 y, por ende se inobservó el procedimiento que debió haberse seguido para la emisión 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 dieciséis de abril de dos mil nueve; publicada en el Diario Oficial de la Federación el veinticuatro de marzo de dos mil dieciséis.

Lo anterior, con independencia de que la Comisión Federal de Mejora Regulatoria haya eximido a la Secretaría de Salud de presentar la manifestación de impacto regulatorio, al considerar que las modificaciones propuestas únicamente pretendían homologar en la norma con las definiciones actuales contenidas en las disposiciones legales vigentes; pues de la argumentación de dicha autoridad se hace evidente que únicamente consideró que se modificaban la terminología empleada, lo que sí sucede con los puntos 6.4.2.8, 6.6.1 y 6.7.2.9, de las modificaciones impugnadas. Sin embargo, no se hace alusión ni hincapié a las modificaciones al primer párrafo del punto 6.4.2.7, pues como se señaló sí establece cuestiones diversas a la simple modificación de la terminología empleada.

Por lo anterior se advierte que, el incorrecto proceder de la Secretaría de Salud al emitir la modificación a la NOM impugnada implica una violación a los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues se infringió el debido proceso y el principio de legalidad. Destacando que si bien –como se dijo– los puntos 6.4.2.8, 6.6.1 y 6.7.2.9, de las modificaciones impugnadas, tienen por objeto principal armonizar la terminología a la Ley



General de Víctimas; lo cierto es que su modificación también se armoniza el punto 6.4.2.7 pormenorizado con anterioridad, por lo que la declaración de invalidez de toda la modificación impugnada, permitirá que, de emitirse nuevamente las modificaciones a la norma oficial relativa, exista coherencia entre las normas que se emitan.

Así pues, tomando en consideración que los poderes públicos están sujetos a la ley en sentido material, es claro que el principio de legalidad se extiende también a aquellas autoridades que ejercen materialmente la función legislativa, pues también se encuentran sujetos a normas de rango constitucional y legal. Por tanto, como lo ha sostenido el Tribunal Pleno en diversos precedentes, las facultades de los que ejercen funciones legislativas, lejos de ser ilimitadas, encuentra también sus límites constitucionales y, en caso de transgredirlos, sus actuaciones serán inválidas.

La violación al procedimiento de creación de las normas impugnadas a que se ha hecho referencia, por sí misma, es suficiente para invalidar la norma general impugnada; ya que, al no cumplirse con la normativa aplicable para crear válidamente la norma general, como se dijo, se infringieron el debido proceso y el principio de legalidad consagrados en los artículos 14, segundo párrafo y 16, primer párrafo, respectivamente, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Sin que sea necesario, abordar el análisis de los restantes conceptos de invalidez, pues en nada variaría la conclusión alcanzada.³

Es por todo lo anterior que, mi voto en este asunto fue en contra de 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.

Nota: La tesis de jurisprudencia P./J. 37/2004 citada en este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIX, junio de 2004, página 863, con número de registro digital: 181398.

Este voto se publicó el viernes 24 de marzo de 2023 a las 10:27 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

³ Sirve de apoyo la jurisprudencia plenaria P./J. 37/2004, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ."



VOTO ACLARATORIO QUE FORMULA LA MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 190/2020.

En la sesión celebrada el veinticinco de agosto de dos mil veintidós, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro planteada por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en la que alegó la inconstitucionalidad del artículo 73, párrafos segundo y cuarto, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chiapas.¹

Lo anterior, al considerar que el Constituyente Local incurrió en una omisión legislativa en materia de paridad de género, al limitarse a reconocer la posibilidad de que las mujeres accedan a la presidencia del Tribunal Superior de Justicia, sin referir expresamente el acceso a las titularidades de juzgados, Salas Regionales y diversos órganos que integran el Poder Judicial del Estado.²

¹ **Artículo 73.** El Tribunal Superior de Justicia se integra por: ...

"*La presidenta o el presidente* del Tribunal Superior de Justicia será el titular del Poder Judicial del Estado, durará en su encargo tres años y será designado por el Pleno de Distrito de entre los Magistrados Regionales, pudiendo ser reelecto por un periodo más. ...

"*La presidenta o el presidente* del Tribunal Superior de Justicia, será también del Consejo de la Judicatura; no integrará Sala ni realizará funciones jurisdiccionales, y una vez concluido su encargo como presidente o presidenta podrá reincorporarse a sus funciones jurisdiccionales por el tiempo que le falte para concluir su mandato constitucional.

"Los Magistrados Regionales del Tribunal Superior de Justicia durarán en sus funciones seis años ...

"Los Jueces de primera instancia durarán en su encargo seis años ...

"Los Jueces de paz y conciliación indígena y los municipales, serán nombrados por el Consejo de la Judicatura a propuesta de los Ayuntamientos respectivos ..."

² La accionante señaló que la omisión legislativa derivaba del **artículo cuatro transitorio** del "Decreto por el que se reforman los artículos 2o., 4o., 35, 41, 52, 56, 94 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de paridad entre géneros", publicada el seis de junio de dos mil diecinueve en el Diario Oficial de la Federación. Dicho artículo señala lo siguiente: "**CUARTO.** Las Legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de su competencia, deberán realizar las reformas correspondientes en su legislación, para procurar la observancia del principio de paridad de género en los términos del artículo 41."

El **artículo 41** de la Constitución Política del País indica: "La ley determinará las formas y modalidades que correspondan, para observar el principio de paridad de género en los nombramientos de las personas titulares de las secretarías de despacho del Poder Ejecutivo Federal y sus equivalentes en las entidades federativas. En la integración de los organismos autónomos se observará el mismo principio."



Por unanimidad de votos,³ el Pleno reconoció la validez de la norma impugnada, al considerar que de la reforma constitucional en materia de paridad de género de dos mil diecinueve no se desprende una competencia de ejercicio obligatorio a cargo de las Legislaturas de las entidades federativas para regular el principio de paridad en la integración de los órganos jurisdiccionales locales.

Al margen de lo anterior, la sentencia señala que, aun cuando el artículo 73 impugnado no hace alusión al principio de paridad en la designación de los diversos cargos públicos que integran el Poder Judicial Local, debe interpretarse con el diverso 72 de la Constitución Local,⁴ el cual establece que se procurará observar las reglas y el principio de paridad entre los géneros en el nombramiento de las personas servidoras públicas del Poder Judicial del Estado. Por ello, sí se encuentra previsto el principio de paridad de género en la integración del Poder Judicial chiapaneco.

En consecuencia, al no existir la omisión relativa a la que hizo referencia la accionante, se reconoció la validez del artículo 73 impugnado.

En la sesión del Tribunal Pleno en la que discutimos este asunto, intervine para manifestar que compartía la propuesta de validez, pero con un voto aclaratorio para marcar las diferencias de este asunto con la acción de inconstitucionalidad 245/2020 y su acumulada 250/2020 (que versaron sobre una problemática similar), y también para establecer la importancia del lenguaje incluyente y la redacción de normas en forma neutra.

Comentarios previos y antecedentes

1) La importancia del lenguaje incluyente

La manera en la que nos comunicamos es un reflejo del contexto y las creencias de las sociedades en un momento determinado. Por ello, el lenguaje incluyen-

³ De las Ministras Esquivel Mossa apartándose del párrafo ciento seis del proyecto original, Piña Hernández apartándose de las consideraciones, y la suscrita con matices en las consideraciones, y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea. La Ministra Ortiz Ahlf y el Ministro Pardo Rebolledo estuvieron ausentes.

⁴ **"Artículo 72. ... En el nombramiento de los servidores públicos del Poder Judicial del Estado, se procurará observar las reglas y el principio de paridad entre los géneros establecido (sic) en esta Constitución. ..."**



te ha sido una herramienta trascendental en el camino hacia la igualdad entre los géneros y la erradicación de la discriminación y la violencia en contra de las mujeres. En ese sentido, parte de la lucha por los derechos de las mujeres se centra en detectar las diversas modalidades del sexismo en nuestro lenguaje, particularmente en los textos jurídicos, los cuales históricamente han sido redactados e interpretados en favor del género masculino y en detrimento del género femenino.

El problema no es el uso del género masculino incluyente (que abarca a las mujeres como titulares de derechos), sino la utilización de éste para justificar la desigualdad entre mujeres y hombres. La desconfianza prevaleciente en torno al uso del masculino genérico es resultado de la evolución histórica del propio derecho mexicano:

"Décadas de obstáculos a la igualdad de género se escudaron en una interpretación restrictiva de una redacción en términos androcéntricos que, de todas formas, el Constituyente no parece haber ideado como masculino inclusivo. Era un masculino excluyente, uno que ilustra los procesos sociales que llegan a institucionalizar la dominación de un grupo de personas hacia otro, en este caso, los hombres sobre las mujeres. ...

"El proceso histórico del sufragio femenino en México demuestra ese tipo de opresión, impedimentos sistemáticos, estructurales, fincados en entendimientos incuestionables que terminan escudándose en el lenguaje. En [la versión original] el artículo 34 [constitucional], el Constituyente de 1917 utilizó el masculino genérico porque era una redacción gramatical pertinente, pero no hay indicativos de que hubiese visualizado la inclusión de las mujeres. Se trataba de un uso restrictivo del lenguaje, y ése es uno de los peligros del masculino genérico: su utilización convenenciera en el discurso, la confusión, la velada agresión a las mujeres, que deben preguntarse si están o no incluidas en la mención, o si lo están 'adicionalmente'. La solución del problema en 1953 fue un éxito político, pero no abonó a las causas de la lengua porque implicó un reconocimiento expreso de que el masculino no es genérico en términos de derechos, tan no lo es, que tuvo que añadirse 'la mujer' en la Constitución, en lugar de interpretar que las mujeres podían votar y ser votadas. En otra circunstancia, el problema lo hubiera dirimido la Suprema Corte, pero el constituyente permanente dio la pauta a desconfiar del masculino genérico.

"Dado que el lenguaje androcéntrico está ubicado en el eje de la lucha de los derechos políticos de la mujer en México, es comprensible la desconfianza. Esto pone sobre de relieve la importancia del impacto del lenguaje en los derechos,



y por lo tanto la discusión sobre hasta dónde podría llegar el lenguaje incluyente o hasta qué punto sostener la inamovilidad de éste.⁵

Las reflexiones en torno al lenguaje incluyente llegaron al Congreso de la Unión en el dos mil diecinueve, cuando se discutió la reforma constitucional en materia de paridad de género y se introdujo la necesidad de cambiar el lenguaje de las normas para visibilizar a las mujeres y sus derechos y avanzar en la igualdad formal y material entre mujeres y hombres. A partir de ese proceso deliberativo en sede democrática, en el que se destacó la importancia de redactar las normas en términos que reflejen la existencia de ambos géneros, se modificaron diversos artículos constitucionales que hacían referencia únicamente al género masculino, para quedar redactados en términos binarios.

Además, se estableció la obligación de las Legislaturas Locales de procurar la observancia del principio de paridad, lo cual **implica el deber de introducir normas que promuevan el lenguaje incluyente**, pues precisamente uno de los elementos de la reforma constitucional fue la redacción de normas en términos inclusivos. Esta obligación no supone que la validez de las normas dependa de que se encuentren redactadas en un lenguaje neutral o binario, sino que las entidades federativas utilicen un lenguaje que **identifique tanto a las mujeres como a los hombres como sujetos de derechos**.

2) Un precedente importante para este caso: la acción de inconstitucionalidad 245/2020 y su acumulada 250/2020

Posteriormente al debate parlamentario sobre el lenguaje incluyente, el diez de noviembre de dos mil veinte, discutimos y votamos la acción de inconstitucionalidad 245/2020 y su acumulada 250/2020 en la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En dicho asunto, se cuestionó el artículo 12 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla, el cual se modificó a partir de una reforma electoral en dicha entidad federativa. El precepto señala que la interpretación y aplicación de esa Constitución y las leyes locales sería de forma igualitaria para hombres y mujeres, salvo las disposiciones expresas que determinen la aplicación diferenciada entre géneros, **"lo anterior, sin perjuicio de la utilización del género masculino para la construcción gramatical del texto legal"**.⁶

⁵ Ministra Ana Margarita Ríos Farjat, "Justicia de género: lenguaje inclusivo y derechos humanos en México", en *Mujeres en la justicia*, año 1. núm. 1, enero-abril, México, 2022, pp. 3-36.

⁶ **Artículo 12** de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla. ...



La suscrita fue la ponente en ese asunto y propuse la invalidez de esa porción normativa porque su redacción se originó a la luz de la reforma constitucional en materia de paridad, la cual, reitero, buscó visibilizar a las mujeres mediante la utilización de un lenguaje jurídico inclusivo.

Teniendo en cuenta lo anterior, consideré que la norma poblana era inconstitucional al constituirse como una cláusula que **justificaba y petrificaba la utilización del género masculino en la redacción de normas**, lo cual limitaba la interpretación y aplicación del principio de paridad, invisibilizaba a las mujeres como titulares de derechos, y además podría generar conflictos al no existir seguridad de cuándo una norma estaría atribuyendo jurídicamente algo sólo al género masculino y excluyendo el femenino.

[Sobre este asunto en mención] "No se trataba de sostener que la validez constitucional dependa de que estén redactadas las normas en un lenguaje neutral, sino de señalar que esa frase es innecesaria pero además permisiva. En lugar de aportar un principio interpretativo, se traduce en un desincentivo para que el derecho evolucione y utilice un lenguaje que haga visibles a las mujeres, recordando que el sistema normativo históricamente ha generado falta de visibilidad, exclusión y discriminación a las mujeres. La propuesta despertó polémica, y no se logró la mayoría calificada para invalidar. La visión de la minoría era que esa redacción es inocua, y que no se puede caer en el extremo de ponerle género a todas las fórmulas legales. Pero ése no era el punto porque no eran normas anteriores, redactadas bajo estándares de otras generaciones, sino que se estaba introduciendo ahora, en el marco de una reforma local en materia político-electoral y de paridad, e incluso tras la reforma de 2019 a la Constitución Política del País en ese tema.

"Durante la sesión señalé que el idioma permite el uso masculino incluyente, pero que cuando una Constitución Local indica utilizar el género masculino para interpretar algo en aras 'de la construcción gramatical del texto legal' (como lo hacía la Constitución poblana) se arriesga la interpretación de todo el orden normativo que emane de ésta. Por ejemplo, ¿Cuándo se estaría en presencia de una norma que está atribuyendo jurídicamente algo sólo al género masculino (sin incluir al femenino)? ¿Y cuándo estaríamos frente a una norma que

"La interpretación y aplicación de esta Constitución y de las leyes y normas del Estado será de forma igualitaria para hombres y mujeres, salvo las disposiciones expresas que determinen la aplicación diferenciada entre géneros. **Lo anterior, sin perjuicio de la utilización del género masculino para la construcción gramatical del texto legal.**"



utiliza de manera generalizada el masculino abarcando al femenino? ¿Cuándo sería un masculino excluyente y cuándo un masculino incluyente? Por ejemplo, para interpretar una norma electoral (a fin de cuentas, esa fue la materia de esa reforma), si la norma que establece cuotas paritarias de género, pero resulta que las curules son nueve, ¿cómo se va a definir la novena? Sigamos con el ejemplo, supongamos que la norma estableciera: 'En caso de número impar de diputaciones será para el diputado del partido que haya obtenido la mayoría'. ¿La novena curul será para un diputado varón? ¿O es indistinto para hombre o mujer porque va a leerse "diputado" como una utilización del género masculino para la construcción del texto legal? ..."⁷

Voto aclaratorio

En el caso que ahora nos ocupa se alegó que el artículo 73 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chiapas únicamente visibilizó el acceso de las mujeres a la presidencia del Tribunal Superior de Justicia de ese Estado, sin hacer un reconocimiento similar en las titularidades de los juzgados, las Salas Regionales y los diversos órganos que integran el Poder Judicial Local. Lo anterior, a juicio de la accionante, implicaba una omisión legislativa de carácter relativo derivada de la reforma constitucional en materia de paridad de dos mil diecinueve.

A diferencia del precedente de Puebla, en este caso, el artículo 73 de la Constitución del Estado de Chiapas, no arriesga a las mujeres como titulares de los cargos enunciados bajo el uso del masculino genérico ("Magistrados", "Jueces" y "consejeros"). Si bien la redacción no es la ideal, porque en esta etapa histórica de evolución del lenguaje jurídico en México se busca deliberadamente no utilizar el masculino genérico y reiterar o desdoblarse en femenino las menciones en masculino, no da lugar a confusiones ni impide a mujer alguna el ejercicio del cargo que no está mencionado en terminología de género femenino.

El artículo cuestionado no implica que únicamente los hombres podrán ocupar los cargos referidos, ni niega la existencia de las mujeres como titulares de derechos, ni posiciona al género masculino como el único referente posible en la composición de las normas. En este sentido, a diferencia del precedente de Puebla, en este caso, de Chiapas, no hay lugar a confusión. La norma

⁷ Ministra Ríos Farjat, "Justicia de género: lenguaje inclusivo y derechos humanos en México", *supra* nota 5.



poblana (del precedente reseñado) está redactada en términos tan deficientes gramaticalmente hablando que genera dudas jurídicas, pues se presta a generar a confusiones por no establecer con claridad en qué casos el masculino está siendo genérico y en qué casos está estableciendo una exclusión a partir del género, según lo que ya reseñé en la transcripción inserta en las páginas 6 y 7 de este voto. En cambio, en este caso, si bien no es el ideal actual de redacción jurídica en cuanto a terminología de género, la norma no contiene contradicción, equivocación o confusión normativa sino quizá solamente evidencia un estilo gramatical con escasa sensibilidad social.

Lo anterior se refuerza al tener en cuenta el sistema en donde la norma de Chiapas está inmersa, de manera que debe ser interpretada junto con el artículo 72 de la Constitución Local,⁸ el cual establece que se procurará observar las reglas y el principio de paridad entre los géneros en **el nombramiento de las personas servidoras públicas del Poder Judicial Local**, y esto impacta directamente en la correcta interpretación del numeral 73 impugnado, pues ahí se desglosan los cargos aludidos en el diverso 72, que contiene la regla de género. Este análisis normativo sistémico también impide que se generen posibles conflictos respecto a cuándo se estaría en presencia únicamente de Jueces hombres en detrimento de las Juezas mujeres.

El principio de paridad para el Poder Judicial de Chiapas está en el artículo 72, no depende de que se hagan menciones expresas a las mujeres como titulares de cargos en el diverso 73 impugnado.

Tal como ya lo señalé, la garantía constitucional relativa a promover la utilización de un lenguaje incluyente se traduce en visibilizar a las mujeres como titulares de derechos, lo cual no implica que la construcción gramatical de los textos jurídicos deba contener en todos los supuestos posibles desdoblamientos binarios, pues considero que existen fórmulas gramaticales neutras que permiten la inclusión de las mujeres sin necesidad de explicaciones de género o desdoblamientos excesivos que entorpezcan la lectura de cada enunciado jurídico.⁹ Si bien era deseable que el Congreso Local redactara la norma

⁸ **Artículo 72. ... En el nombramiento de los servidores públicos del Poder Judicial del Estado, se procurará observar las reglas y el principio de paridad entre los géneros** establecido (sic) en esta Constitución. ..."

⁹ Una muestra de este extremo lo encontramos en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, que en su **artículo 41** dispone: "*Sólo los venezolanos y venezolanas por nacimiento*



en términos neutros, el uso del masculino incluyente no genera *per se* la inconstitucionalidad de esta norma, pues no deslinda a las mujeres de sus derechos.

Finalmente, me aparto respetuosamente del párrafo 107 de la sentencia, el cual hace referencia, como mayor abundamiento, al artículo 1o. del Código de Organización del Poder Judicial de Chiapas,¹⁰ porque me parece que dicha referencia resulta innecesaria al no haber sido impugnada, no abonar al argumento de que no existe la omisión legislativa alegada por la parte accionante y no forma parte del parámetro de regularidad constitucional. En el caso estamos analizando un artículo de la Constitución Local, de manera que una ley secundaria local no puede pretender interpretar una norma superior, por más que entrañe una buena intención o una explicación plausible.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 190/2020, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 18 de noviembre de 2022 a las 10:29 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 19, Tomo I, noviembre de 2022, página 286, con número de registro digital: 31069.

y sin otra nacionalidad podrán ejercer los cargos de presidente o presidenta de la República, vicepresidente ejecutivo o vicepresidenta ejecutiva, presidente o presidenta y vicepresidentes o vicepresidentas de la Asamblea Nacional, Magistrados o Magistradas del Tribunal Supremo de Justicia, presidente o presidenta del Consejo Nacional Electoral, procurador o procuradora general de la República, contralor o contralora general de la República, fiscal general de la República, defensor o defensora del pueblo, Ministros o Ministras de los despachos relacionados con la seguridad de la nación, finanzas, energía y minas, educación; gobernadores o gobernadoras y alcaldes o alcaldesas de los Estados y Municipios fronterizos y de aquellos contemplados en la Ley Orgánica de la Fuerza Armada Nacional.

"Para ejercer los cargos de diputados o diputadas a la Asamblea Nacional, Ministros o Ministras, gobernadores o gobernadoras y alcaldes o alcaldesas de Estados y Municipios no fronterizos, los venezolanos y venezolanas por naturalización deben tener domicilio con residencia ininterrumpida en Venezuela no menor de quince años y cumplir los requisitos de aptitud previstos en la ley."

¹⁰ "Artículo 1. ... En razón a que en el presente código se usan reiteradamente palabras que admiten la doble connotación de femenino y masculino; para evitar saturaciones innecesarias de lenguaje y para efectos estrictamente gramaticales, en su redacción se utilizará el masculino, entendiéndose que los conceptos se refieren por igual a los dos géneros sin distinción alguna."



VOTO ACLARATORIO QUE FORMULA LA MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 84/2021.

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 Número 258 por el que se expidió la Ley para la Inclusión de las Personas en Situación de Discapacidad del Estado 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 de la ley 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.

Asimismo, ante la invalidez de la totalidad de la ley, el Pleno determinó, por mayoría de nueve votos,² extender la invalidez al Decreto Número 45, publicado posteriormente y mediante el cual se adicionó el artículo 42 bis a dicha ley, dado que el mismo no podría subsistir ni tener vigencia aislada.

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 colaborarán activamente con las personas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan, en la elaboración y aplicación de legis-

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 Zaldívar Lelo de Larrea.

² Con votos en contra de la Ministra Piña Hernández y del Ministro Pérez Dayán.

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.



lación 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 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.



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

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 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 las Ministras Esquivel Mossa, Piña Hernández y Ríos Farjat, y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, 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 veintuno de abril de dos mil veinte, por unanimidad de once votos de las Ministras Esquivel Mossa, Piña Hernández y Ríos Farjat, y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldivar Lelo de Larrea.



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.

La mayoría del Pleno ha considerado, por ejemplo, **que invalidar una norma por el solo 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

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.



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 para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, 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.

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 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 Ríos Farjat, y de 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.



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 del Estado 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.*"

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, la Ministra Esquivel Mossa y los Ministros Franco González Salas, Aguilar Morales (ponente), Pardo Rebolledo y Pérez Dayán.



Una lectura empática de la creación de la Ley para la Inclusión de las Personas en Situación de Discapacidad del Estado de México pudiera sugerir *prima facie* que es positiva para las personas con discapacidad porque debe partir de la buena fe de quienes legislan. Al invalidar dicha ley, ¿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, los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de México presentaron en su informe documentación donde se aprecian listas de asistencia y minutas en las que constan reuniones con distintas asociaciones civiles y entes públicos, no obstante, el Pleno determinó que dichas reuniones no cumplen con el parámetro de que la consulta debe ser previa, pública, abierta, regular, estrecha, con participación preferentemente directa de las personas con discapacidad y accesible. Más aún, el Poder Legislativo en su informe manifestó no haber realizado la consulta.

Por lo tanto, la decisión de la Suprema Corte en esta acción de inconstitucionalidad fue la de invalidar el decreto impugnado porque adolece del vicio insalvable de no haber sido consultado conforme a los parámetros que el Tribunal Pleno ha establecido. 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 disposiciones que, aunque sea de forma deficiente, *pudieran* 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 la Ley para la Inclu-



sión de las Personas en Situación de Discapacidad del Estado de México contuviese avances fácticos, porque establecía estándares y principios encomiables respecto de la inclusión a personas con discapacidad, para su plena inclusión y desarrollo en todos los ámbitos de la vida.

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 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

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; ..."



su invalidez, el efecto jurídico es que tales normas son válidas, lo que inhibe la necesidad de legislar de nuevo. Si las normas no son invalidadas, entonces son correctas, siendo así, ¿para qué volver a legislar después de consultar a los grupos en situación de vulnerabilidad? En cambio, si se invalidan, queda un hueco por colmar. Es cierto que el legislativo pudiera ignorar lo eliminado, considerar que es irrelevante volver a trabajarlo, y evitar llevar a cabo una consulta, con las complicaciones metodológicas que implica. Es un riesgo posible, así que para evitar que suceda es que 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 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 84/2021, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en

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.



el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 7 de octubre de 2022 a las 10:17 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 18, Tomo I, octubre de 2022, página 409, con número de registro digital: 30978.

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 10:16 horas, y 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.

VOTO CONCURRENTE DE MINORÍA QUE FORMULAN LOS SEÑORES MINISTROS JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO Y LUIS MARÍA AGUILAR MORALES EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 56/2021.

I. Antecedentes

En sesión de dieciocho de agosto de dos mil veintidós, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, resolvió la controversia constitucional citada al rubro, en el sentido de declarar la invalidez de los siguientes preceptos y porciones normativas de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo:¹

- Artículos 114 al 120.²
- Transitorio tercero, en su porción normativa: "De igual forma en un plazo no mayor a 120 días naturales el Municipio deberá actualizar todos sus reglamentos, y específicamente deberá modificar o crear un reglamento municipal para dotar de atribuciones a las jefas o a los jefes de tenencia y las autoridades auxiliares según considere conveniente y de acuerdo con lineamientos señalados en la presente ley".

¹ Expedida mediante el Decreto Número 509, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el treinta de marzo de dos mil veintiuno.

² Contenidos en el "Capítulo XXI. De los pueblos indígenas."



Lo anterior se determinó así, a partir de que el Poder Legislativo Local no llevó a cabo una consulta indígena de manera previa a la emisión de las normas impugnadas, lo que se estimó vulnera la inherente obligación contenida en el artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como en los diversos 6 y 7 del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.

II. Proyecto original

En la referida sesión, se presentó inicialmente un proyecto en el que, entre otras cuestiones, se proponía declarar la invalidez de los artículos 116, penúltimo y último párrafos, 117 y 118 del ordenamiento impugnado; a razón de que, a partir de éstos, se afectaban facultades de los Municipios previstas en el diverso 115 de la Carta Magna; y, en concreto, se afectaba el principio de ejercicio directo de la hacienda municipal, como manifestación del principio de autonomía.

Se concluía también que no era factible a nivel constitucional trasladar las atribuciones, competencias y responsabilidades que el Municipio tiene asignadas, a un pueblo o comunidad indígena o afromexicana, en la medida en que estos grupos sociales no constituyen una autoridad, no ejercen imperio, ni constituyen un orden o ámbito de gobierno dentro del sistema federal previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; cuestión que además, traería como consecuencia una fragmentación del sistema de distribución de competencias previsto en la Constitución Federal.

Luego, en esencia, las consideraciones del proyecto inicialmente propuesto eran de carácter competencial; y hacían evidente que el Congreso Local no podía legislar en la forma que lo hizo.

III. Criterio de la mayoría

Sin embargo, la mayoría del Tribunal Pleno se inclinó por considerar como una cuestión prioritaria, la falta de consulta previa a las comunidades indígenas; y, así, se determinó invalidar la totalidad de las disposiciones impugnadas.

IV. Razones del voto concurrente de minoría

Quienes suscribimos el presente voto, externamos durante la sesión, el coincidir, en lo general, con la decisión de la mayoría, en el sentido de que, en principio,



la falta de consulta previa en materia indígena era suficiente para invalidar las normas impugnadas.

Sin embargo, externamos nuestra inquietud por las particularidades del caso, dado que, advirtiendo la evidente inconstitucionalidad de algunas normas cuestionadas, habría sido pertinente valorar con mayor detenimiento si la consulta previa en materia indígena era indispensable aun respecto de aquellas normas que de antemano, no superarían un escrutinio constitucional; y que, de ser reiteradas aun después de un ejercicio de consulta, serían de cualquier forma inconstitucionales.

Esto, máxime que, en el caso, cuando menos existió un mecanismo de parlamento abierto y se presentaba un estudio de fondo con el que algunos integrantes del Pleno podrían posiblemente haber coincidido; de ahí que habría convenido tomar votación sobre ello, antes de avanzar a una invalidez derivada de un vicio formal.

Desde luego, puede resultar complicado un escenario en el que previa la definición de una invalidez por falta de consulta, se defina qué preceptos de cualquier forma son inconstitucionales, a fin de que la respectiva consulta ya no se realice o al menos ya no se consulte sobre dichas normas que podrían invalidarse de antemano por razones de fondo.

Sin embargo, en aquellos casos en que es evidente la inconstitucionalidad de determinadas normas; y, sobre todo, cuando ello descansa en vicios de carácter competencial, podría resultar inútil; y, además oneroso, el ordenar una consulta sobre normas que aun de sujetarse a un ejercicio así, serían de cualquier forma contrarias al Texto Constitucional.

Desde luego, lo más práctico e inmediato es determinar, como se hizo, una invalidez por ausencia de consulta indígena; sin embargo, el presente voto concurrente de minoría surge de la preocupación sobre casos muy especiales, como el presente, en el que, si de cualquier forma el Congreso Local resulta incompetente para legislar ciertas cuestiones, como lo hizo, podría incluso ser igualmente incompetente para promover una consulta respecto de normas que no tiene competencia para emitir.

Sin duda, no necesariamente se habría obtenido una mayoría de votos a favor de la incompetencia en cuestión, pero el punto es que, en estos casos, sería pertinente analizar previamente estas cuestiones y votarlas, a fin de que, en su caso, las eventuales consultas que deban realizarse se construyan respecto



de normas que el respectivo Congreso sí tiene, al menos en principio, competencia para emitir.

En suma, a nuestro parecer, la idea de realizar una consulta sobre cuestiones que, en principio y por mandato constitucional, no le compete legislar a un Congreso, carece de sentido; lo que debería obligar a analizar estas cuestiones como previas, a fin de asegurar que si de cualquier forma se ordenara una consulta indígena, la misma resulte instrumental y sea convocada por quien tiene competencia para legislar en la materia de que se trate.

Nota: La sentencia relativa a la controversia constitucional 56/2021, 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 1120, con número de registro digital: 31176.

VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 84/2017.

1. En sesión virtual correspondiente al nueve de junio de dos mil veinte, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 84/2017, en la que se decidió por mayoría de diez votos¹ la validez de diversos artículos de la Ley de Mecanismos Alternativos para la Solución de Controversias para el Estado de Nuevo León.²
2. El fondo del asunto consistió en determinar: (i) si las entidades federativas eran competentes para la emisión de regulación de mecanismos alternativos de solución de controversias no penales a pesar de que no se hubiese emitido la ley general en la materia; (ii) si existía una veda legislativa y cuáles eran sus efectos en la competencia legislativa y, de determinar la competencia estatal

¹ Votaron a favor de la propuesta las Ministras y Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea. Votó en contra la Ministra Esquivel Mossa.

² En específico, los artículos 13, párrafo segundo, 15, párrafo primero, 24, incisos A), C) y D), 25, párrafo segundo, 26, fracción IV, 28, párrafo primero, 30, 31, párrafo primero, 32, párrafo primero, 34, 39, fracción II, 43, 49, 52, fracción IV y 55.



para legislar en la materia; y, (iii) analizar la constitucionalidad de distintas porciones normativas de la Ley de Mecanismos Alternativos para la Solución de Controversias del Estado de Nuevo León, reformadas mediante el Decreto 272, publicado el veintiocho de junio de dos mil diecisiete.

3. La mayoría de las Ministras y Ministros consideraron infundados los argumentos propuestos por el procurador general de la República, al considerar que el Congreso Local es competente para legislar en la materia de mecanismos alternativos de solución de controversias no penales (en lo sucesivo "MASC").
4. Se arribó a esta conclusión tomando en cuenta que la reforma al artículo 73 constitucional, por virtud de la cual se adicionó la fracción XXIX-A, tuvo por objeto prever una ley general que permitiera homologar el ejercicio de la competencia atribuida a las legislaciones locales. En específico, buscaba constituir una plataforma mínima desde la cual las entidades federativas pudieran expedir su propia legislación en materia de MASC. De esta forma, el Poder Constituyente Federal no tuvo por objeto privar de la facultad de legislar a las entidades federativas. La sentencia concluyó que ante la inexistencia de una prohibición constitucional para legislar en la materia en tanto no fuese emitida una ley general, los Congresos Locales pueden emitir la normatividad local correspondiente.
5. El presente voto es para profundizar en mi posición en torno a la validez de estas normas. A mi juicio, en efecto, no se invadieron las competencias del Congreso de la Unión. Sin embargo, considero necesario realizar una ampliación de las razones que justifican mi decisión. Para ello, el presente voto lo dividiré en dos apartados: I. Régimen transitorio y competencia legislativa de los Congresos Locales y; II. Razones de inaplicabilidad de las acciones de inconstitucionalidad AI 56/2016 y 58/2016.

I

6. De forma reiterada³ he sostenido que en aquellos asuntos que versen sobre el ámbito competencial de las Legislaturas Locales respecto a materias establecidas a nivel constitucional es necesario atender a la teleología de las reformas constitucionales y ahondar en los argumentos que determinen si el contenido

³ En específico lo señalé en el voto concurrente que formulé respecto a la acción de inconstitucionalidad 115/2017. En dicha acción se analizó la regularidad constitucional de una serie de preceptos de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Aguascalientes. En un sentido similar me pronuncié en el voto concurrente que emití respecto a la acción de inconstitucionalidad 12/2014, referente a la competencia de los Congresos Locales en materia procesal penal.



normativo relacionado con estas materias es regulable por parte de las entidades federativas.

7. Si bien comparto que los MASC son materia concurrente y que, por definición, no estamos frente al supuesto de federalización de la materia, considero que la sentencia pudo haber razonado y ahondado en las razones detrás de esta clasificación. Debido a que las diferencias en este tipo de asuntos son muy sutiles, un mayor desarrollo en el entendimiento de la concurrencia, sería útil para atender casos futuros bajo esta misma óptica.
8. A mi juicio, el Pleno de este Alto Tribunal debió haber razonado con mayor precisión acerca de la transitoriedad del sistema. Al momento de analizar el régimen transitorio es patente que el Constituyente Federal estableció un plazo de 180 días naturales para la emisión y entrada en vigor de la legislación en materia de MASC. Asimismo, el régimen transitorio señala que la legislación tanto federal como local en materia de MASC se encuentra vigente en tanto no sea emitida la ley general por el Congreso de la Unión.
9. Tal como he señalado en otros votos concurrentes, de estas consideraciones surge una nueva pregunta: ¿Cuáles son las facultades que conservan las entidades federativas entre la fecha de entrada en vigor de la reforma constitucional y la fecha límite para la entrada en vigor de la ley general en materia de MASC? A mi juicio, el Pleno omitió profundizar en este sentido.
10. La metodología que he propuesto en ocasiones anteriores se ha basado en cuestionar si, a la luz del régimen transitorio, las autoridades locales cuentan únicamente con facultades de implementación y aplicación de la legislación vigente o si, en su caso, también se faculta a los Congresos Locales a la creación normativa. Aceptar o no la competencia para legislar tendría que llevar aparejada una justificación de las facultades de creación o de veda legislativa.
11. La sentencia no logra problematizar en este sentido y, por ello, se omite el análisis y debate respecto a una segunda interpretación. De acuerdo a esta interpretación más literal de la reforma constitucional y siguiendo la argumentación presentada en la acción de inconstitucionalidad 12/2014,⁴ se podría llegar a la conclusión de que los Congresos Locales no contaban con competencia para legislar en materia de MASC. Esto por las siguientes razones:

⁴ Resuelta en sesión de siete de julio de dos mil quince, por mayoría de nueve votos de los Ministros y las Ministras Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Aguilar Morales.



12. Como ya se adelantó, el artículo cuarto del régimen transicional señala que la legislación federal y local en materia de mecanismos alternativos de solución de controversias continúa vigente hasta tanto entre en vigor la ley general. El Constituyente Federal precisó que los procedimientos iniciados y las sentencias emitidas con fundamento en las mismas deberán concluirse y ejecutarse, conforme a lo previsto en aquéllas.
13. De esta forma, el Constituyente estableció a través del referido cuarto transitorio una regla en la que reconoció la vigencia de las leyes federal y locales emitidas antes de la entrada en vigor de la reforma constitucional para la conclusión de los mecanismos iniciados. Al mismo tiempo determinó, mediante el quinto transitorio, que las reformas que se realizaran a las leyes de la materia debían ajustarse a la ley general una vez emitida.
14. De esto se podría desprender que, si el Constituyente buscaba que las entidades federativas legislaran en la materia, pudo haber sido más preciso respecto a las facultades concretas que las entidades federativas podían realizar durante el periodo entre la reforma constitucional y la fecha límite de entrada en vigor de la ley general. Incluyendo entre ellas, la facultad de creación legislativa. Sin embargo, el Pleno fue omiso en explorar esta opción y desarrollar las razones de la inaplicabilidad de esta interpretación para la materia de MASC.
15. Como ya adelanté, arribo a la misma conclusión que el Pleno, toda vez que considero que: (1) tratándose de una materia concurrente, la expedición de la ley general no implica la supresión de las facultades de creación normativa de las entidades federativas; y, (2) de los trabajos legislativos del Constituyente Permanente no es posible desprender la existencia de una veda legislativa o condición suspensiva que limitase la creación normativa en la materia.

II

16. En este apartado, me referiré a las razones adicionales que encuentro a la inaplicabilidad de las acciones de inconstitucionalidad 56/2016⁵ y 58/2016,⁶

⁵ Resuelta en sesión de cinco de septiembre de dos mil dieciséis, por mayoría de seis votos de las Ministras y Ministros Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek y presidente Aguilar Morales.

⁶ Resuelta en sesión de cinco de septiembre de dos mil dieciséis, por mayoría de seis votos de las Ministras y Ministros Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek y presidente Aguilar Morales.



que fueron invocadas por la accionante. Si bien comparto la conclusión de que los precedentes en cuestión no son aplicables para el presente caso, me parece que, al igual que en el apartado anterior, la sentencia pudo haber profundizado en los razonamientos a partir de los cuales llegaba a esta conclusión.

17. En los precedentes mencionados, se alegó que las autoridades emisora y promulgadora no contaban con la competencia para expedir la normatividad local y configurar sus sistemas locales anticorrupción, sino hasta que se emitieran las leyes generales en la materia.
18. Para el caso de anticorrupción, el Poder Constituyente Federal diseñó un sistema transitorio particular para que la legislación federal, local e incluso las normas constitucionales entraran en vigor de forma simultánea. Esta mecánica transicional se basaba en la noción de que tanto la coordinación del Sistema Nacional Anticorrupción como la distribución de competencias en la materia requerían la emisión de la legislación general correspondiente. De esta forma, se buscaba que la legislación local se adhiriera y ajustara tanto a los preceptos constitucionales como al contenido de las leyes generales correspondientes.
19. A partir de esto, se concluyó que tanto el ajuste como la adecuación de las normas locales, debía realizarse hasta que el sistema en su conjunto estuviera vigente, lo cual se actualizaba al momento de la entrada en vigor de la ley general en la materia. De esta forma, se introdujo la figura de veda legislativa como una condición suspensiva.
20. El argumento detrás de esta determinación se basó en que la pretensión del Poder Constituyente, extraída tanto del contenido transitorio como del trabajo legislativo, era crear un sistema homogéneo basado tanto en el Texto Constitucional como en la legislación general. De esta forma, cuando las autoridades locales reformaron su marco normativo, no atendieron al modelo transitorio constitucional y, por ende, presentaron un vicio de inconstitucionalidad atemporal, en razón de que no tenían conocimiento del contenido y especificaciones de la legislación general que debía regir y servir como parámetro para la normatividad local.
21. Ahora bien, mediante las acciones de inconstitucionalidad 105/2016 y su acumulada 106/2016,⁷ en las que se analizó la regularidad constitucional de diversas

⁷ Resueltas en sesión de veintitrés de mayo de dos mil diecinueve, por mayoría de seis votos de las Ministras y Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Medina Mora I., Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.



porciones normativas de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Aguascalientes y sus Municipios, el Pleno de este Alto Tribunal retomó los argumentos y razones señalados en las acciones de inconstitucionalidad 56/2016 y 58/2016. En específico, la sentencia señaló las diferencias entre ambos asuntos, dándole mayor contenido a las reglas en materia de veda legislativa.

22. En el caso en materia de transparencia y protección de datos, se concluyó que los Congresos Locales podían armonizar su normatividad, tomando en cuenta los parámetros constitucionales, aun cuando no se hubiera expedido la ley general. Se arribó a esta conclusión argumentando que la Constitución y el régimen transicional de la reforma no establecieron una incompetencia temporal para que los Congresos Locales legislaran en la materia.
23. En específico, se atendió a que el régimen transicional: (i) no sujetaba la entrada en vigor del decreto que reformaba la Constitución; (ii) señalaba que permanecería vigente la normatividad federal y local mientras no fuera emitida una ley general en la materia; y, (iii) otorgaba un plazo de un año para la armonización de la normatividad local conforme a lo señalado en la reforma constitucional.
24. De esta forma, el Pleno señaló que la existencia de una veda temporal requería: (A) la existencia de un régimen transicional que presentara elementos temporales de ultractividad de la legislación vigente al momento de la entrada en vigor del decreto; y, (B) la sujeción de la configuración e implementación de la normativa constitucional a la emisión de la legislación general.
25. Si bien en la sentencia que nos ocupa se realiza una distinción entre los criterios contenidos en el precedente en materia de anticorrupción y el presente caso (así como en los regímenes transitorios de cada asunto), un estudio más minucioso hubiera requerido referenciar a la acción de inconstitucionalidad 105/2016 y su acumulada 106/2016.
26. A mi juicio, señalar el desarrollo e interpretación de las acciones 56/2016 y 58/2016 hubiera permitido encontrar similitudes entre el presente caso y la sentencia en materia de transparencia. De esta forma, estimo que el Pleno debió buscar expresar razones que nos llevaran a comprender con mayor detalle el desarrollo de la figura de veda legislativa y su aplicación en los casos concretos.
27. En conclusión, comparto la resolución del Pleno, las consideraciones que plantea y la resolución a la que llega. Sin embargo, considero que se pudo haber



problematizado más sobre interpretaciones distintas y las razones por las que fueron desechadas. Una mayor precisión en el análisis que llevó a arribar a la conclusión plasmada en la sentencia, así como en un abundamiento en las razones para la no aplicabilidad de los precedentes citados por la accionante, permitiría avanzar en el entendimiento sobre la facultad de las entidades federativas para legislar en materias que han sido instituidas a nivel constitucional.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 84/2017, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 2 de julio de 2021 a las 10:09 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 3, Tomo I, julio de 2021, página 415, con número de registro digital: 29926.

VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2021.

El cuatro de octubre de dos mil veintidós el Tribunal Pleno resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro. En dicho asunto se reconoció la validez del artículo 31, fracción V, de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Hidalgo, que establecía como requisito para ser persona comisionada del Instituto de Transparencia local *"no ser deudora o deudor alimentario moroso, salvo que acredite estar al corriente del pago, cancele esa deuda, o bien, tramite el descuento correspondiente"*.

Escribo este voto para aclarar mi posicionamiento a favor de la validez de este requisito. Primeramente, quiero recalcar que difiero de la metodología utilizada en la sentencia. La mayoría del Pleno estuvo de acuerdo en utilizar un *"test de proporcionalidad en sentido amplio"*, sin embargo, considero que la metodología adecuada para analizar la porción normativa reclamada era un test de igualdad ordinario.

En primer lugar, porque la norma sí agrupa y distingue entre las personas por razón de su condición de ser deudor alimentario; es decir, realiza una distinción usando esta característica jurídica para conceder y restringir un derecho, respectivamente. En segundo lugar, a mi juicio, la intensidad del escrutinio de dicha distinción debe ser ordinaria, porque a pesar de que la norma agrupa a un número determinado de personas, no se trata de un grupo que comparta características utilizadas históricamente para discriminarlo o excluirlo, y, en ese sentido, no configura una categoría sospechosa.



Una vez hecha esta aclaración quiero exponer las razones medulares por las que, a mi parecer, la norma analizada en este asunto supera un test ordinario de igualdad. Es cierto que la norma persigue un fin constitucionalmente válido, pues busca asegurar que los perfiles que aspiren a ocupar un cargo cumplan con determinadas calidades. En segundo lugar, la medida resulta adecuada, pues la imposición de un requisito puede funcionar para que en un proceso de selección se escojan a las personas que cumplan con el perfil buscado. Sin embargo –y éste es el elemento más importante– lo que a mi parecer salva la constitucionalidad de la norma es la temporalidad de la prohibición que impone el requisito. Me explico.

La porción normativa del requisito que establece "*salvo que acredite estar al corriente del pago, cancele esa deuda, o bien, tramite el descuento correspondiente*" abre la posibilidad para que la persona aspirante al cargo, que sea deudora morosa, pueda cumplir con su obligación mediante la cancelación, acreditación o descuento de la deuda, lo que significa que no se trata de una prohibición absoluta y/o insuperable, que imposibilite a toda persona que alguna vez en su vida haya adeudado una cantidad por concepto de obligaciones alimentarias. La norma busca que se cumpla con dicha obligación para entonces poder contender para ocupar el cargo de comisionado del Instituto de Transparencia de Hidalgo, y, precisamente por ello, contiene la salvaguarda que posibilita superar el impedimento previsto. De ahí que no sea necesario emplear un escrutinio estricto en este caso y que la medida supere un test de igualdad ordinario.

Con respecto a este último punto quiero hacer una precisión. Conforme a mi criterio, los requisitos para acceder a un cargo público deben analizarse bajo estándares estrictos por regla general. Más aún aquellos que se fincan en condiciones individuales relacionadas con las personas candidatas. Así he votado ya en numerosos precedentes. Destacan entre éstos, los que imponen como condición para acceder a cargos el requisito de no haber sido sentenciado por algún delito determinado.

A mi juicio, esos casos hacen uso de una categoría sospechosa, pues el hecho de haber cometido un delito y haber compurgado una pena puede –y ha sido usado para– discriminar y estigmatizar a las personas que buscan reinsertarse en la sociedad. Por ello, ha sido mi criterio que se actualiza una categoría sospechosa por condición social, y que debe emplearse, a diferencia del presente caso, un escrutinio estricto de igualdad.



Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 126/2021, 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, enero de 2023, Tomo I, página 401, con número de registro digital: 31178.

VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 137/2021.

El cuatro de octubre de dos mil veintidós el Tribunal Pleno resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro. En dicho asunto se reconoció la validez del artículo 20, fracción V, de la Ley Orgánica de la Administración Pública para el Estado de Hidalgo, que establecía como requisito para ser titular de las dependencias y entidades del Ejecutivo "*no ser deudora o deudor alimentario moroso, salvo que acredite estar al corriente del pago, cancele esa deuda, o bien, tramite el descuento correspondiente.*"

Escribo este voto para aclarar mi posicionamiento a favor de la validez de este requisito. Primeramente, quiero recalcar que difiero de la metodología utilizada en la sentencia. La mayoría del Pleno estuvo de acuerdo en utilizar un "test de proporcionalidad en sentido amplio", sin embargo, considero que la metodología adecuada para analizar la porción normativa reclamada era un test de igualdad ordinario.

En primer lugar, porque la norma sí agrupa y distingue entre las personas por razón de su condición de ser deudor alimentario; es decir, realiza una distinción usando esta característica jurídica para conceder y restringir un derecho, respectivamente. En segundo lugar, a mi juicio, la intensidad del escrutinio de dicha distinción debe ser ordinaria porque a pesar de que la norma agrupa a un número determinado de personas, no se trata de un grupo que comparta características utilizadas históricamente para discriminarlo o excluirlo y, en ese sentido, no configura una categoría sospechosa.

Una vez hecha esta aclaración quiero exponer las razones medulares por las que, a mi parecer, la norma analizada en este asunto supera un test ordinario de igualdad. Es cierto que la norma persigue un fin constitucionalmente válido, pues busca asegurar que los perfiles que aspiren a ocupar un cargo cumplan con determinadas calidades. En segundo lugar, la medida resulta adecuada,



pues la imposición de un requisito puede funcionar para que en un proceso de selección se escojan a las personas que cumplan con el perfil buscado. Sin embargo –y éste es el elemento más importante– lo que a mi parecer salva la constitucionalidad de la norma es la temporalidad de la prohibición que impone el requisito. Me explico.

La porción normativa del requisito que establece "*salvo que acredite estar al corriente del pago, cancele esa deuda, o bien, tramite el descuento correspondiente*" abre la posibilidad para que la persona aspirante al cargo, que sea deudora morosa, pueda cumplir con su obligación mediante la cancelación, acreditación o descuento de la deuda, lo que significa que no se trata de una prohibición absoluta y/o insuperable, que imposibilite a toda persona que alguna vez en su vida haya adeudado una cantidad por concepto de obligaciones alimentarias. La norma busca que se cumpla con dicha obligación para entonces poder contender para ocupar un cargo como titular de las dependencias y/o entidades del Poder Ejecutivo de Hidalgo y, precisamente por ello, contiene la salvaguarda que posibilita superar el impedimento previsto. De ahí que no sea necesario emplear un escrutinio estricto en este caso y que la medida supere un test de igualdad ordinario.

Con respecto a este último punto quiero hacer una precisión. Conforme a mi criterio, los requisitos para acceder a un cargo público deben analizarse bajo estándares estrictos por regla general. Más aún aquellos que se fincan en condiciones individuales relacionadas con las personas candidatas. Así he votado ya en numerosos precedentes. Destacan entre éstos, los que imponen como condición para acceder a cargos el requisito de no haber sido sentenciado por algún delito determinado.

A mi juicio, esos casos hacen uso de una categoría sospechosa, pues el hecho de haber cometido un delito y haber cumplido una pena puede –y ha sido usado para– discriminar y estigmatizar a las personas que buscan reinsertarse en la sociedad. Por ello, ha sido mi criterio que se actualiza una categoría sospechosa por condición social, y que debe emplearse, a diferencia del presente caso, un escrutinio estricto de igualdad.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 137/2021, 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 575, con número de registro digital: 31151.



VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA EN RELACIÓN CON LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 110/2019, 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 DIECINUEVE DE MAYO DE DOS MIL VEINTIDÓS.

1. El diecinueve de mayo de dos mil veintidós, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió, por unanimidad de votos en cuanto al fondo, la acción de inconstitucionalidad 110/2019, promovida por el presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
2. Uno de los cuestionamientos planteados en la acción fue la invalidez del artículo 204-Bis del Código Penal del Estado de Quintana Roo –norma que penalizaba a quien proporcione o comunique información de cualquier tipo que, impida u obstaculice la adecuada ejecución de funciones policiales y laborales operativas de detención, investigación, prevención y reacción, no sólo de las instituciones de seguridad pública del Estado, sino también de las instituciones federales, nacionales o fuerzas armadas–.
3. En el apartado B del estudio de fondo, el Pleno resolvió dicha cuestión y concluyó que la norma impugnada es inconstitucional porque vulnera el principio de seguridad jurídica y legalidad en su vertiente de taxatividad. Lo anterior por los efectos que tiene sobre los derechos a la libertad de expresión y acceso a la información, al no ser precisa respecto a la finalidad que debe perseguirse con la obtención de la información abriendo así las puertas a la penalización de la comunicación de información que podría ni siquiera estar relacionada con las funciones de las instituciones de seguridad del Estado y a quien, con la intención de comunicar a terceros información de cualquier tipo, en ejercicio de la libertad de expresión y el acceso a la información, cause el daño señalado, pero sin que hubiera tenido la intención o el conocimiento de que el mismo se ocasionaría.
4. Si bien comparto el sentido del fallo en cuanto a la declaratoria de invalidez de la norma impugnada, respetuosamente me aparto de las consideraciones del fallo debido a que éstas son contrarias al criterio que expresé en el voto concurrente para la acción de inconstitucionalidad 9/2014.
5. Primero, es importante aclarar que el razonamiento planteado en el referido voto es aplicable al caso en estudio ya que la única diferencia entre la norma



objeto de análisis en la acción de inconstitucionalidad 9/2014 y la norma objeto de estudio en el presente asunto, es que la primera tipificaba un delito de peligro en tanto no se exigía alguna consecuencia en específico, mientras que en la segunda, la norma tipifica un delito de resultado, en tanto es necesario que con la comunicación de la información se genere una consecuencia específica. De ahí en más, las normas son muy similares en sus elementos típicos.

6. Así, como lo expresé en el caso de la acción de inconstitucionalidad 9/2014, en este tipo de casos, la pregunta por analizar es si la amplitud de los términos utilizados por el legislador genera un efecto inhibitor (e injustificado desde el punto de vista constitucional) respecto al legítimo ejercicio de derechos humanos como el de la libertad de expresión y de acceso a la información, por lo que para su estudio se debe adoptar un estándar de revisión específico de taxatividad apto para garantizar el contenido nuclear del derecho de acceso a la información y de libertad de expresión, como el que desarrolló la Primera Sala al resolver el amparo en revisión 492/2014.¹
7. En dicho fallo, elaborado por mi ponencia, se determinó que debido al propósito de la dimensión colectiva de los derechos de libertad de expresión y acceso a la información es la generación de un espacio de deliberación pública, un tipo penal será inconstitucional por vulnerar el principio de taxatividad, si es sobreinclusivo desde dos perspectivas: a) la del ciudadano quien no podrá anticipar qué tipo de acción comunicativa está prohibida, por lo que decidirán preventivamente no participar del todo en dicha actividad comunicativa por miedo de resultar penalizados, donde radica el efecto inhibitor; y, b) de la autoridad, quien se ve beneficiada con la falta de definición precisa para adquirir un poder ilícito de prohibir acciones comunicativas con las cuales no coincide, así, el poder de discreción atenta en contra de la crítica impopular.
8. Si bien es cierto que el Pleno tomó en cuenta este estándar, lo utilizó únicamente para reforzar las consideraciones tendentes a demostrar que la norma, por la amplitud de sus términos y la consecuente violación a la taxatividad, vulnera la libertad de expresión y acceso a la información. Desde esa óptica el fallo establece una conexión estrecha entre la violación al principio de taxatividad con la violación a la libertad de expresión y el acceso a la información. No obstante, a mi juicio, se debe hacer un énfasis en que dicha relación no es una

¹ Asunto resuelto el veinte de mayo de dos mil quince por mayoría de 3 votos (del Ministro ponente, Ministro Zaldívar Lelo de Larrea y Ministra Sánchez Cordero de García Villegas).



de causa-efecto. Es decir, precisar que la violación al principio de taxatividad no tiene como consecuencia la violación a los derechos de libertad de expresión y acceso a la información, sino que se trata de una vulneración simultánea a aquel principio y a aquellos derechos fundamentales.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 110/2019, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 21 de octubre de 2022 a las 10:31 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 18, Tomo I, octubre de 2022, página 509, con número de registro digital: 31009.

VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA, EN RELACIÓN CON LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 275/2020, 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 DIECINUEVE DE AGOSTO DE DOS MIL VEINTIUNO.

1. En sesión de diecinueve de agosto de dos mil veintiuno, el Tribunal Pleno resolvió, por unanimidad de once votos el apartado VII del estudio de fondo de la acción de inconstitucionalidad 275/2020, en el que se declaró la invalidez de la porción "y no haber sido condenado por delito alguno" del segundo párrafo de la fracción IV del artículo 16 del Sistema Anticorrupción del Estado de Sinaloa, reformado mediante el Decreto Número 487, publicado en el Periódico Oficial del Estado el once de septiembre de dos mil veinte; norma que establecía el requisito de no haber sido condenado por algún delito para ser integrante del Comité de Participación Ciudadana del Estado.
2. De acuerdo con la sentencia, el requisito "y no haber sido condenado por algún delito" para ser integrante del Comité, viola el derecho de igualdad y la prohibición de no discriminación, pues introduce una exigencia general de orden moral que carece de una justificación objetiva vinculada con el perfil de cargo público, además de que no distingue entre diversos tipos de delito, pena o situación procesal. Para arribar a dicha conclusión, en el engrose se utiliza una metodología basada en un test de mera razonabilidad.
3. Si bien, voté a favor de la propuesta, pues considero que la norma impugnada sí es violatoria del principio de igualdad, a mi juicio la metodología de adjudica-



ción constitucional adecuada es la aplicación de un escrutinio estricto, como también lo sostuve en el voto concurrente que formulé para la acción de inconstitucionalidad 50/2021.

4. Por tratarse de una norma que incide 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 el requisito impugnado no supera un *test* de escrutinio estricto.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 275/2020, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 27 de mayo de 2022 a las 10:32 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 13, Tomo I, mayo de 2022, página 592, con número de registro digital: 30593.

VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 247/2020.

En sesión pública de veinte de mayo de dos mil veintiuno, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 247/2020, en la que se declaró la invalidez del artículo 3, fracción IV, inciso c), en su porción normativa "*salvo que hayan contraído matrimonio, vivan en concubinato o tuvieren a su vez hijos*", de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Número 342, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa, el veintinueve de julio de dos mil veinte.

Ahora bien, para llegar a esa determinación, se atendió al interés superior del menor, así como al principio de seguridad jurídica.



En efecto, con relación a la violación al principio mencionado se señaló lo siguiente:

"A juicio de esta Corte, y en términos de la norma citada, debe **invalidarse** la excepción de los menores de edad como beneficiarios de sus padres en materia de seguridad social, cuando hayan contraído matrimonio o vivan en concubinato; ya que dicha disposición legal resulta contraria al **principio de seguridad jurídica**, en tanto que, **conforme a la legislación civil en el Estado de Nuevo León** –vigente desde antes de que se publicara el ordenamiento legal impugnado–, **ninguna de esas instituciones puede conformarse por menores de edad.**

"En efecto, conforme al precepto 148 del Código Civil para el Estado de Nuevo León –vigente desde el 8 de enero de 2018–, para contraer matrimonio resulta necesario **"haber cumplido dieciocho años"**. La exposición de motivos –integrada por diversas iniciativas– que dio lugar al requisito indispensable de la mayoría de edad para contraer matrimonio en tal entidad federativa atendió a la necesidad de prohibir el matrimonio infantil, pues, a juicio del legislador:

"**Como parte del derecho a vivir en condiciones de bienestar y a un sano desarrollo integral [del menor]**, el artículo 45 de la mencionada Ley [General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes] preceptúa lo siguiente: [Las leyes federales y de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán como edad mínima para contraer matrimonio los 18 años].

"De acuerdo con el artículo invocado, **la mayoría de edad tendrá que ser exigible para contraer matrimonio. Además, se elimina cualquier dispensa de los familiares, ascendientes o tutores, lo mismo que de autoridades o Jueces, que permitan casarse a menores de edad.**

"...

"Un matrimonio a temprana edad **puede tener consecuencias perjudiciales para los contrayentes, como embarazos no deseados, abandono de estudios, problemas de salud física y mental, por citar algunas.**

"En este sentido, la iniciativa que se propone **elimina cualquier posibilidad de matrimonios infantiles.** Con ello se protegen los derechos humanos de los menores, forzados a casarse.'



"Como se aprecia de lo anterior, conforme a la legislación civil del Estado de Nuevo León –y a fin de cumplir con la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes–, **se encuentra terminantemente prohibido, sin excepción o posibilidad de dispensa alguna, que los menores de edad puedan contraer matrimonio.**

"En ese sentido, el hecho de que la porción normativa combatida pretenda negar el carácter de beneficiarios a los menores de edad que 'hayan contraído matrimonio' resulta contrario al **principio de seguridad jurídica**, ya que dicha institución no se encuentra disponible para los niños, niñas y adolescentes.

"De ahí que con tal disposición normativa **el legislador genera tanto confusión para los destinatarios de la norma como incongruencia entre las leyes estatales.** Por tanto, en atención al grado de certeza y claridad que deben otorgar las leyes, debe **invalidarse** tal porción normativa."

Aunque comparto la conclusión de declarar la invalidez de la porción normativa mencionada, considero que la razón para declarar esa invalidez debió apoyarse en el hecho de que la norma es contraria al interés superior del menor, para lo cual debió tenerse en cuenta que conforme a los artículos 1o. y 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, todas las autoridades del país deben atender a ese interés y ,como consecuencia, velar por el respeto de los derechos fundamentales de los menores de edad; de manera que en esa medida, las autoridades legislativas también están obligadas a velar porque las normas que emiten no contravengan ese interés.

Bajo esa lógica, me parece que la invalidez debió desarrollarse en torno a la violación de ese derecho.

En ese sentido, aunque comparto el sentido del proyecto, me parece que las consideraciones a través de las cuales se concluyó la invalidez de la porción normativa mencionada sólo pueden tener un carácter secundario.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 247/2020, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 15 de julio de 2022 a las 10:22 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 15, Tomo I, julio de 2022, página 801, con número de registro digital: 30794.



VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 87/2017, RESUELTA POR EL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN EN SESIÓN CELEBRADA EL DIECISIETE DE FEBRERO DE DOS MIL VEINTE.

En la sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad, el Pleno de este Tribunal Constitucional, en lo que a este voto interesa, determinó sobreseer respecto de los artículos 129 y 157 de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Aguascalientes y sus Municipios, publicada en el Periódico Oficial de dicho Estado, el tres de julio de dos mil diecisiete.

Lo anterior, porque fueron reformados después de la presentación de la demanda, mediante Decreto Número 157, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes, el veinte de mayo de dos mil diecinueve, operando en dichos preceptos modificaciones que permitieron considerar que se trata de un nuevo acto legislativo, por lo que cesaron en sus efectos.

Si bien comparto esa conclusión, porque la reforma implicó cambios sustanciales en las normas impugnadas, en términos de la jurisprudencia P./J. 25/2016 (10a.), de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LINEAMIENTOS MÍNIMOS REQUERIDOS PARA CONSIDERAR QUE LA NUEVA NORMA GENERAL IMPUGNADA CONSTITUYE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO."¹ me parece importante precisar mi posición en relación con un nuevo acto legislativo.

¹ El texto de la jurisprudencia dice: "Para considerar que se está en presencia de un nuevo acto legislativo para efectos de su impugnación o sobreseimiento por cesación de efectos en una acción de inconstitucionalidad deben reunirse, al menos, los siguientes dos aspectos: a) Que se haya llevado a cabo un proceso legislativo (criterio formal); y b) Que la modificación normativa sea sustantiva o material. El primer aspecto conlleva el desahogo y agotamiento de las diferentes fases o etapas del procedimiento legislativo: iniciativa, dictamen, discusión, aprobación, promulgación y publicación; mientras que el segundo, consistente en que la modificación sea sustantiva o material, se actualiza cuando existan verdaderos cambios normativos que modifiquen la trascendencia, el contenido o el alcance del precepto, de este modo una modificación al sentido normativo será un nuevo acto legislativo. Este nuevo entendimiento, pretende que a través de la vía de acción de inconstitucionalidad se controlen cambios normativos reales que afecten la esencia de la institución jurídica que se relacione con el cambio normativo al que fue sujeto y que deriva precisamente del producto del órgano legislativo, y no sólo cambios de palabras o cuestiones menores propias de la técnica legislativa tales como, por ejemplo, variación en el número de fracción o de párrafo de un artículo, el mero ajuste en la ubicación de los textos, o cambios de nombres de entes, dependencias y orga-



En la controversia constitucional 89/2009² y las acciones de inconstitucionalidad 24/2012³ y 91/2016 y sus acumuladas 93/2016 y 95/2016,⁴ he reiterado para que haya un nuevo acto legislativo, a mi juicio, la norma en cuestión efectivamente debe ser parte afectada por el proceso legislativo ya sea de manera directa o indirectamente.

Considero que existe una afectación directa cuando la norma en cuestión es objeto de modificación en su contenido, sentido y alcance; por su parte, la afectación indirecta se actualiza cuando el sistema normativo o subsistema normativo al que pertenece una norma o porción de ella, aunque intocado por la reforma, puede variar en su sentido o alcance como consecuencia del cambio introducido en otros componentes del sistema o subsistema normativo del que forma parte, por lo que como ineludible consecuencia de esos cambios, a pesar de que no hubo cambio textual o gramatical en la norma o porción normativa respectiva, su sentido o alcance sí se ve alterado. En estos casos, he sostenido que sí se está en presencia de un nuevo acto legislativo.

En ese sentido, en mi opinión, la sola razón de que un precepto, como consecuencia de la técnica legislativa utilizada para dar claridad o certeza a los alcances de un Decreto de reformas se incorpore, sin cambio alguno, directo o indirecto, en su texto, sentido o alcance, derivado del proceso legislativo, no implica un nuevo acto legislativo –máxime cuando se está en el supuesto de que a pesar de haberse discutido algún aspecto relacionado con el precepto durante ese proceso, no sufrió modificación alguna en su texto, sentido o alcance–.⁵

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 Transpa-

nismos. Tampoco bastará una nueva publicación de la norma para que se considere nuevo acto legislativo ni que se reproduzca íntegramente la norma general, pues se insiste en que la modificación debe producir un efecto normativo en el texto de la disposición al que pertenece el propio sistema." *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 35, octubre de 2016, Tomo I, página: 65, registro digital: 2012802.

² Fallada en sesión de Pleno celebrada el 30 de abril de 2013.

³ Resuelta en sesión del Pleno celebrada el 14 de mayo de 2013.

⁴ Fallada por el Pleno en sesión de 22 de abril de 2019.

⁵ Tan es así que el propio Pleno de la Suprema Corte ha aceptado excepciones, como se hizo constar en la tesis de jurisprudencia «P./J. 96/2007» con número de registro digital: 170882, que lleva como rubro y texto los siguientes:

"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL CAMBIO DE LA IDENTIFICACIÓN NUMÉRICA DE UNA NORMA GENERAL NO CONSTITUYE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO PARA EFECTOS DE SU



rencia 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 87/2017, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 18 de junio de 2021 a las 10:24 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 2, Tomo I, junio de 2021, página 341, con número de registro digital: 29864.

La tesis de jurisprudencia P./J. 25/2016 (10a.) citada en este voto, también aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 14 de octubre de 2016 a las 10:24 horas.

IMPUGNACIÓN A TRAVÉS DE AQUEL MEDIO DE CONTROL CONSTITUCIONAL. Si bien es cierto que el Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia P./J. 27/2004, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIX, mayo de 2004, página 1155, con el rubro: 'ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA REFORMA O ADICIÓN A UNA NORMA GENERAL AUTORIZA SU IMPUGNACIÓN A TRAVÉS DE ESTE MEDIO DE CONTROL CONSTITUCIONAL, AUN CUANDO SE REPRODUZCA ÍNTEGRAMENTE LA DISPOSICIÓN ANTERIOR, YA QUE SE TRATA DE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO.', sostuvo que el nuevo texto de la norma general, al ser un acto legislativo distinto al anterior, formal y materialmente, puede impugnarse a través de la acción de inconstitucionalidad, sin que sea obstáculo que reproduzca íntegramente la disposición anterior, también lo es que este criterio no resulta aplicable cuando en los casos en que la reforma o adición no va dirigida al contenido normativo del precepto impugnado, sino sólo a su identificación numérica como mero efecto de la incorporación de otras disposiciones al texto legal al que pertenece, ya que se trata únicamente de un cambio en el elemento numérico asignado a su texto, esto es, al no existir en el legislador la voluntad de reformar, adicionar, modificar o, incluso, repetir el texto de una norma general, ésta no puede considerarse un acto legislativo nuevo que autorice su impugnación a través del referido medio de control constitucional.

"Acción de inconstitucionalidad 22/2004. Diputados integrantes de la Tercera Legislatura de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. 10 de julio de 2007. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: José Ramón Cossío Díaz y Genaro David Góngora Pimentel. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Francisco García Sandoval.

"El Tribunal Pleno, el quince de octubre en curso, aprobó, con el número 96/2007, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a quince de octubre de dos mil siete."



La tesis de jurisprudencia P./J. 96/2007 citada en este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVI, diciembre de 2007, página 742.

VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 277/2020.

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 67 Undecies, fracción IV, de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Tabasco,¹ el cual establecía que para acceder al cargo de director general de administración de los Tribunales Locales del Estado de Tabasco, se debía cumplir con el requisito de "no haber sido condenado por delito doloso".

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 análisis de razonabilidad de la medida, tal 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 un análisis de mera razonabilidad.

Aun cuando es evidente que el artículo 1o. constitucional no contempla expresamente a las personas que han compurgado una pena como una categoría

¹ "Artículo 67 Undecies. Para ser director general de administración de los Tribunales Laborales se requiere: ...

"IV. No haber sido condenado por delito doloso; y, ..."



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 la norma impugnada debió declararse inconstitucional.

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 9o. del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se testa la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 277/2020, 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 802, con número de registro digital: 30561.



VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 85/2018.

En sesión pública de veintisiete de enero de dos mil veinte, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 85/2018, en la que se declaró la invalidez del artículo 4, fracción I, inciso d) bis, de la Ley que Regula a los Agentes Profesionales Inmobiliarios en el Estado de Baja California Sur, reformado mediante Decreto 2567, publicado en el Boletín Oficial de dicha entidad federativa el diez de septiembre de dos mil dieciocho.

Para llegar a esa conclusión, la sentencia se apoyó en las consideraciones siguientes:

"C. Violación al derecho al trabajo de las personas jurídicas por exigirles no antecedentes penales para obtener la licencia de agente inmobiliario

"C. i. Doctrina del test de proporcionalidad

"42. La moderna teoría de los derechos fundamentales¹ traza una distinción indispensable para entender la forma en la que los Tribunales Constitucionales suelen hacer el control de constitucionalidad de las normas infraconstitucionales a través del **principio de proporcionalidad**: el *alcance* del derecho fundamental y la *extensión de su protección*.² De acuerdo con esta distinción, el examen de constitucionalidad de una medida legislativa debe realizarse a través de un análisis en dos etapas.³

"43. En **una primera etapa** debe determinarse si la norma incide en el *alcance* o contenido *prima facie* del derecho en cuestión.⁴ Dicho en otros términos, **debe establecerse si la medida legislativa impugnada limita el derecho humano**.⁵

¹ De acuerdo con las consideraciones expuestas por la Primera Sala en el amparo en revisión 548/2018.

² Barak, Aharon, *Proportionality. Constitutional Rights and their Limitations*, trad. Doron Kalir, Nueva York, Cambridge University Press, 2012, p. 19.

³ Tesis aislada 1a. CCLXIII/2016 (10a.), registro de IUS: 2013156, publicada en *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 36, Tomo II, noviembre de 2016, página 915, cuyo rubro es: "TEST DE PROPORCIONALIDAD. METODOLOGÍA PARA ANALIZAR MEDIDAS LEGISLATIVAS QUE INTERVENGAN CON UN DERECHO FUNDAMENTAL."

⁴ Bernal Pulido, Carlos, *El principio de proporcionalidad y los derechos fundamentales*, Madrid, CEPC, 2007, p. 45.

⁵ Barak, *Op. cit.*, p. 26.



En esta etapa del análisis, es necesario recurrir a la *interpretación* de las disposiciones normativas correspondientes. Por un lado, **debe interpretarse la disposición legislativa impugnada con la finalidad de determinar los alcances de la prohibición u obligación que establece.** Por otro lado, también **debe interpretarse la disposición constitucional que aloja el derecho humano en cuestión**, con la finalidad de fijar el alcance o contenido *prima facie* de éste. De esta manera, en esta primera etapa se precisan las conductas cubiertas *prima facie* o inicialmente por el derecho humano en cuestión.

"44. Una vez hecho lo anterior, **debe decidirse si la norma impugnada incide o no en el ámbito de protección *prima facie* del derecho aludido.** Si la conclusión es negativa, el examen debe terminar con la declaración de que la medida legislativa impugnada es constitucional. En cambio, **si la conclusión es positiva**, debe pasarse a otro nivel de análisis.

"45. En esa segunda etapa del análisis, **debe determinarse si la norma que efectivamente interviene en el contenido *prima facie* del derecho humano es constitucional.** Así, en esta fase del análisis debe examinarse si existe una justificación constitucional para que la medida legislativa reduzca la *extensión de la protección* que otorga inicialmente el derecho. Este ejercicio implica que se analice si la intervención legislativa cumple con las exigencias derivadas del principio de proporcionalidad: una finalidad constitucionalmente válida, idoneidad, necesidad y proporcionalidad en estricto sentido.

"46. De acuerdo con lo anterior, este Pleno procede a determinar si la porción normativa limita el contenido *prima facie* del derecho al trabajo, para lo cual se procede a establecer el contenido del que se ha dotado a éste por esta Corte, para, posteriormente, hacer el test de proporcionalidad correspondiente.

"C. ii. Doctrina constitucional de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre la libertad de trabajo

"47. El precepto 5o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que el demandante afirma que es vulnerado por las normas controvertidas, dispone:

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



Nadie puede ser privado del producto de su trabajo, sino por resolución judicial.

"La ley determinará en cada Estado, cuáles son las profesiones que necesitan título para su ejercicio, las condiciones que deban llenarse para obtenerlo y las autoridades que han de expedirlo.

"Nadie podrá ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento, salvo el trabajo impuesto como pena por la autoridad judicial, el cual se ajustará a lo dispuesto en las fracciones I y II del artículo 123.

"En cuanto a los servicios públicos, sólo podrán ser obligatorios, en los términos que establezcan las leyes respectivas, el de las armas y los jurados, así como el desempeño de los cargos concejiles y los de elección popular, directa o indirecta. Las funciones electorales y censales tendrán carácter obligatorio y gratuito, pero serán retribuidas aquéllas que se realicen profesionalmente en los términos de esta Constitución y las leyes correspondientes. Los servicios profesionales de índole social serán obligatorios y retribuidos en los términos de la ley y con las excepciones que ésta señale.

"El Estado no puede permitir que se lleve a efecto ningún contrato, pacto o convenio que tenga por objeto el menoscabo, la pérdida o el irrevocable sacrificio de la libertad de la persona por cualquier causa.

"Tampoco puede admitirse convenio en que la persona pacte su proscripción o destierro, o en que renuncie temporal o permanentemente a ejercer determinada profesión, industria o comercio.

"El contrato de trabajo sólo obligará a prestar el servicio convenido por el tiempo que fije la ley, sin poder exceder de un año en perjuicio del trabajador, y no podrá extenderse, en ningún caso, a la renuncia, pérdida o menoscabo de cualquiera de los derechos políticos o civiles.

"La falta de cumplimiento de dicho contrato, por lo que respecta al trabajador, sólo obligará a éste a la correspondiente responsabilidad civil, sin que en ningún caso pueda hacerse coacción sobre su persona."

"48. En torno a este precepto constitucional, la Primera Sala ha reconocido que prevé un derecho de libertad de las personas –sean físicas o morales– para dedicarse a una actividad productiva que les provea la satisfacción de sus



necesidades, sea industrial, de comercio, profesional o de trabajo; así como también el derecho de apropiarse y aprovechar para sí el producto de esa actividad en que la persona ha aplicado su ingenio, su creatividad, su intelecto, su destreza, sus habilidades, conocimientos o su esfuerzo físico.⁶

"49. La Primera Sala también estableció que la limitación impuesta a esa libertad es la licitud de la actividad, es decir, que ésta no sea contraria a las leyes de orden público o a las buenas costumbres, por lo cual no se reconoce derecho alguno a quien se dedique a alguna actividad de carácter ilícito en sí misma.

"50. En este sentido, el Tribunal Pleno ha sostenido que el Poder Legislativo puede restringir la libertad de trabajo al emitir una ley siempre que determine que la actividad es ilícita y que la restricción impuesta sea general, impersonal y abstracta. Es decir, no es posible establecer restricciones a la libertad de trabajo en relación con gobernados en particular, aunque éstos se mencionen de modo implícito. La razón radica en que la ley debe tener los atributos señalados y, además, en que el propio precepto constitucional reserva a la función judicial y a la administrativa ese tipo de restricciones personales.⁷

"51. Conforme al texto de la propia norma constitucional, se ha precisado que el ejercicio de una actividad, aunque lícita, puede llegar a vedarse cuando afecte derechos de terceros, previo juicio en el que se emita una resolución judicial que así lo determine. La veda de una actividad lícita también puede provenir de una resolución gubernativa de carácter administrativo, emitida en términos de las leyes, cuando con su ejercicio se afecten derechos de la sociedad.

"52. Estas consideraciones concuerdan con lo ya sostenido por este Tribunal Pleno cuando se determinó que el derecho a la libertad de trabajo que consagra el artículo 5o, primer párrafo, de la Constitución General de la República no es absoluto, irrestricto e ilimitado, sino que, con base en los principios fundamentales que deben atenderse, su ejercicio se condiciona a la satisfacción de los siguientes presupuestos: a) que no se trate de una actividad ilícita; b) que no

⁶ Amparo directo en revisión 3471/2018. Primera Sala. Sesión treinta y uno de octubre de dos mil dieciocho. Unanimidad.

⁷ De acuerdo con la jurisprudencia del Pleno, cuyos datos de identificación son los siguientes: Novena Época, con número de registro digital: 194151. Instancia: Pleno. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo IX, abril de 1999, materia constitucional, tesis P./J. 29/99, página 258, de rubro: "LIBERTAD DE TRABAJO. EL PODER LEGISLATIVO NO PUEDE RESTRINGIR ESA GARANTÍA A GOBERNADOS EN PARTICULAR."



se afecten derechos de terceros; y, c) que no se afecten derechos de la sociedad en general.⁸

"53. Como se ha explicado, el primer presupuesto cobra vigencia en la medida que se refiera a una *actividad lícita*, esto es, que esté permitida por la ley; el segundo implica que el derecho no podrá ser exigido si la actividad a la que pretende dedicarse la persona conlleva a su vez la afectación de un derecho preferente tutelado por la ley en favor de otro; y el tercero implica que el derecho será exigible siempre y cuando la actividad, aunque lícita, no afecte derechos de la sociedad, esto es, existe un imperativo que subyace frente al derecho de los gobernados en lo individual, en tanto que existe un valor que se pondera y asegura, que se traduce en la convivencia y bienestar social, lo que significa que se protege el interés de la sociedad por encima del particular y, en aras de ese interés mayor se limita o condiciona el individual cuando con éste puede afectarse aquél en una proporción mayor del beneficio que obtendría el gobernado.⁹

"C. iii. Test de proporcionalidad en el caso

"54. La **porción normativa** que se estima inconstitucional tiene el siguiente contenido:

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

"1. Tratándose de personas jurídicas: ...

⁸ De acuerdo con la jurisprudencia del Pleno, cuyos datos de identificación son los siguientes: Novena Época, con número de registro digital: 194152. Instancia: Pleno. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo IX, abril de 1999, materia constitucional, tesis P./J. 28/99, página 260, de rubro: "LIBERTAD DE TRABAJO. NO ES ABSOLUTA DE ACUERDO CON LOS PRINCIPIOS FUNDAMENTALES QUE LA RIGEN (ARTÍCULO 5o., PÁRRAFO PRIMERO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS)."

⁹ De acuerdo con la jurisprudencia del Pleno, cuyos datos de identificación son los siguientes: Novena Época, con número de registro digital: 194152. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo IX, abril de 1999, materia constitucional, tesis P./J. 28/99, página 260, de rubro: "LIBERTAD DE TRABAJO. NO ES ABSOLUTA DE ACUERDO CON LOS PRINCIPIOS FUNDAMENTALES QUE LA RIGEN (ARTÍCULO 5o., PÁRRAFO PRIMERO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS)."



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

"C. iii. a. La porción normativa incide en el alcance y contenido del derecho al trabajo"

"55. Este Tribunal Pleno considera que en el caso la solicitud de no antecedentes penales para las personas jurídicas a fin de obtener la licencia de agentes inmobiliarios afecta su libertad de trabajo, comercio, industria o profesión.

"56. Lo anterior porque las actividades de agente inmobiliario están cubiertas por el derecho al trabajo, pues es una actividad productiva lícita y la misma no es contraria al orden público.

"57. Así las cosas, la porción normativa impugnada incide en el derecho mencionado, toda vez que constituye un obstáculo jurídico que impide a las personas morales el ejercicio de su derecho a elegir y ejercer un trabajo, industria, comercio o profesión, porque no podrán obtener la licencia de agente inmobiliario al no presentar la constancia de no antecedentes penales.

"C. iii. b. Finalidad constitucionalmente válida"

"58. De acuerdo con las etapas del test de proporcionalidad, para que las intervenciones que se realicen a algún derecho humano sean constitucionales, deben superar ese test en sentido amplio. Lo anterior implica que la medida legislativa (porción normativa impugnada) debe perseguir una finalidad constitucionalmente válida, además de que debe lograr en algún grado la consecución de su fin, y no debe limitar de manera innecesaria y desproporcionada el derecho humano en cuestión.

"59. Ahora bien, al realizar este escrutinio, debe comenzarse por identificar los fines que persigue el legislador con la medida, para posteriormente estar en posibilidad de determinar si éstos son válidos constitucionalmente.

"60. Esta etapa del análisis presupone la idea de que no cualquier propósito puede justificar la limitación a un derecho humano. En efecto, los fines que pueden fundamentar la intervención legislativa al ejercicio de los derechos fundamentales tienen muy diversa naturaleza: valores, intereses, bienes o principios que el Estado legítimamente puede perseguir. Al respecto debe precisar que los derechos humanos, los bienes colectivos y los bienes jurídicos garantizados



como principios constitucionales, constituyen fines que legítimamente fundamentan la intervención del legislador en el ejercicio de otros derechos.¹⁰

- "61. Así las cosas, en el caso debe determinarse si en el caso concreto existe una justificación desde el punto de vista constitucional para que la medida legislativa limite el contenido *prima facie* del derecho al trabajo, comercio, industria o profesión.
- "62. En ese orden de ideas, se reitera que de la lectura de la exposición de motivos de la porción normativa controvertida es posible concluir que su objetivo es otorgar seguridad jurídica a las transacciones de bienes inmuebles y la formalización de esa actividad, así como la capacidad de los agentes inmobiliarios, para reducir riesgos a los consumidores.¹¹
- "63. Además, es importante recordar que el derecho al trabajo no es un derecho absoluto, puede ser limitado para conseguir un fin constitucionalmente válido.
- "64. Por consiguiente, conforme al texto del artículo 5o. constitucional, se ha precisado que el ejercicio de una actividad, aunque lícita, puede llegar a vedarse cuando afecte derechos de terceros, previo juicio en el que se emita una resolución judicial que así lo determine. La veda de una actividad lícita también puede provenir de una resolución gubernativa de carácter administrativo, emitida en términos de las leyes, cuando con su ejercicio se afecten derechos de la sociedad.
- "65. Estas consideraciones concuerdan con lo ya sostenido por este Tribunal Pleno, cuando se determinó que el derecho a la libertad de trabajo que consagra el artículo 5o, primer párrafo, de la Constitución Federal no es absoluto, irrestricto e ilimitado, sino que, con base en los principios fundamentales que deben atenderse, su ejercicio se condiciona a la satisfacción de los siguientes presupuestos: *a)* que no se trate de una actividad ilícita; *b)* que no se afecten derechos de terceros; y, *c)* que no se afecten derechos de la sociedad en general.¹²

¹⁰ De acuerdo con la tesis aislada de la Primera Sala, cuyos datos de identificación son los siguientes: Décima Época, con número de registro digital: 2013143. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 36, Tomo II, noviembre de 2016, página 902, materia constitucional, tesis 1a. CCLXV/2016 (10a.), de rubro: "PRIMERA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. IDENTIFICACIÓN DE UNA FINALIDAD CONSTITUCIONALMENTE VÁLIDA."

¹¹ Foja 335 del expediente de la presente acción de inconstitucionalidad.

¹² De acuerdo con la jurisprudencia del Pleno, cuyos datos de identificación son los siguientes: Novena Época, con número de registro digital: 194152. Instancia: Pleno. *Semanario Judicial de la*



"66. Así las cosas, si el derecho al trabajo puede limitarse en los términos anteriores, es necesario analizar si la porción normativa impugnada, que persigue un fin constitucionalmente válido, es idónea para proteger ese objetivo.

"C. iii. c. Idoneidad de la medida legislativa

"67. Por lo que hace a la idoneidad de la medida, en esta etapa del test debe analizarse si la medida impugnada tiende a alcanzar en algún grado los fines perseguidos por el legislador. El examen de idoneidad presupone la existencia de una relación entre la intervención al derecho y el fin que persigue dicha afectación, siendo suficiente que la medida contribuya en algún modo y en algún grado a lograr el propósito que busca el legislador. Finalmente, vale mencionar que la idoneidad de una medida legislativa podría mostrarse a partir de conocimientos científicos o convicciones sociales generalmente aceptadas.¹³

"68. Esta Suprema Corte no advierte la existencia de evidencia para considerar que los fraudes o las anomalías en las operaciones de bienes inmuebles únicamente sean cometidas por determinadas personas, en este caso, por aquellas que cuentan con antecedentes penales.

"69. En efecto, el requisito de no contar con antecedentes penales para obtener la licencia de agente inmobiliario no tiene relación directa, clara e indefectible con el necesario cumplimiento de la finalidad constitucional de proteger el patrimonio de las personas que hagan transacciones en el sector inmobiliario, pues tampoco existe base objetiva para determinar que una persona sin antecedentes penales ejercerá sus actividades de agente inmobiliario con rectitud, probidad y honorabilidad.

"70. En ese sentido, es procedente indicar que la porción normativa impugnada no es idónea para la finalidad del legislador porque no es medio para lograr proteger el patrimonio de las personas que participen en transacciones de bienes inmuebles y para reducir riesgos a los consumidores, ya que exigir a

Federación y su Gaceta, Tomo IX, abril de 1999, materia constitucional, tesis P./J. 28/99, página 260, de rubro: "LIBERTAD DE TRABAJO. NO ES ABSOLUTA DE ACUERDO CON LOS PRINCIPIOS FUNDAMENTALES QUE LA RIGEN (ARTÍCULO 5o., PÁRRAFO PRIMERO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS)."

¹³ De acuerdo con la tesis aislada de la Sala, cuyos datos de identificación son los siguientes: Décima Época, con número de registro digital: 2013152, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 36, Tomo II, noviembre de 2016, materia constitucional, tesis 1a. CCLXVIII/2016 (10a.), página 911, de rubro: "SEGUNDA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA IDONEIDAD DE LA MEDIDA LEGISLATIVA."



las personas jurídicas no contar con antecedentes penales no conduce inmediatamente al aseguramiento de la existencia de operaciones de bienes raíces sin incidencias fraudulentas.

"71. Por lo anterior, al no ser idónea la medida contenida en la porción normativa impugnada para realizar el fin constitucionalmente válido que pretendía el legislador, se demuestra la inconstitucionalidad de aquella por infracción a la libertad del trabajo, comercio, industria o profesión. En este sentido, no es necesario continuar con el análisis que exige el resto del test de proporcionalidad.

"72. En consecuencia, resulta **procedente declarar la invalidez de las porciones normativas controvertidas.**"

Como se advierte para llegar a la conclusión de que la porción normativa impugnada era inválida, se aplicó un test de proporcionalidad por violación al artículo 5o. constitucional.

Aunque comparto la conclusión alcanzada, considero que la porción normativa impugnada, también contraviene el artículo 1o. constitucional, pues el derecho a la igualdad no excluye a las personas jurídicas, ya que por su naturaleza, no se trata de un derecho que pueda ser considerado de aplicación exclusiva a las personas físicas, de manera que desde mi punto de vista, el análisis para declarar la invalidez de la porción normativa impugnada, debió hacerse a través del anclaje de ambos preceptos constitucionales, es decir el 1o. y el 5o. y no limitarse al mencionado en último término.

En ese sentido, aunque comparto el sentido del proyecto, me permito formular el presente voto.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 85/2018, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 14 de mayo de 2021 a las 10:19 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 1, Tomo II, mayo de 2021, página 1359, con número de registro digital: 29795.

Las tesis aisladas 1a. CCLXIII/2016 (10a.), 1a. CCLXVIII/2016 (10a.) y 1a. CCLXV/2016 (10a.) citadas en este voto, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 25 de noviembre de 2016 a las 10:36 horas.



VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 176/2020.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en su sesión del diecisiete de mayo de dos mil veintiuno, resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, donde se determinó declarar la invalidez del Decreto Número 27815/LXII/20, por el que se reforman diversos artículos de la Ley para la Inclusión y Desarrollo Integral de las Personas con Discapacidad del Estado de Jalisco.

Lo anterior, al considerar que se vulneró el derecho a la consulta previa de las personas con discapacidad.

Si bien comparto el sentido de la resolución, considero que el estándar de la consulta debe ser flexible y ajustarse a lo que al respecto ha señalado el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, en la Observación General Número 7, pues en ella se hace referencia a la manera en que se deben cumplir las obligaciones dimanantes del artículo 4, párrafo 3, de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

En efecto, en ella se establece lo siguiente:

"C. Alcance del artículo 4, párrafo 3.

"15. A fin de cumplir las obligaciones dimanantes del artículo 4, párrafo 3, los Estados Partes deberían incluir la obligación de celebrar consultas estrechas e integrar activamente a las personas con discapacidad, a través de sus propias organizaciones, en los marcos jurídicos y reglamentarios y los procedimientos en todos los niveles y sectores del gobierno. Los Estados Partes deberían considerar las consultas y la integración de las personas con discapacidad como medida obligatoria antes de aprobar leyes, reglamentos y políticas, ya sean de carácter general o relativos a la discapacidad. Por lo tanto, las consultas deberían comenzar en las fases iniciales y contribuir al resultado final en todos los procesos de adopción de decisiones. Las consultas deberían comprender a las organizaciones que representan a la amplia diversidad de personas con discapacidad a nivel local, nacional, regional e internacional.

"16. Todas las personas con discapacidad, sin exclusión alguna en razón del tipo de deficiencia que presenten, como las personas con discapacidad psicosocial o intelectual, pueden participar eficaz y plenamente, sin discriminación y en igualdad de condiciones con las demás. El derecho a participar en las consultas, a través de las organizaciones que las representan, debería reconocerse a todas las personas con discapacidad en igualdad de condiciones, con independencia, por ejemplo, de su orientación sexual y su identidad de



género. Los Estados Partes deberían adoptar un marco general de lucha contra la discriminación para garantizar los derechos y las libertades fundamentales de todas las personas con discapacidad, y derogar la legislación que penalice a las personas y a las organizaciones de personas con discapacidad por motivos de sexo, género o condición social de sus miembros y les deniegue el derecho a participar en la vida política y pública."

Así, aunque comparto el sentido de la sentencia, considero que se debió hacer referencia a la citada observación general, por ello emito el presente voto.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 176/2020, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 3 de septiembre de 2021 a las 10:12 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 5, Tomo I, septiembre de 2021, página 273, con número de registro digital: 30069.

VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 285/2020.

En sesión virtual de trece de julio de dos mil veintiuno, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, en la que se declaró la invalidez del Decreto 739, por el que se adicionan un tercer, cuarto, quinto y sexto párrafos, recorriendo los ulteriores del artículo 7o. de la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el treinta de septiembre de dos mil veinte.

Lo anterior, pues con motivo de la reforma a la Constitución Local impugnada, se regulan diversos aspectos relativos al reconocimiento y garantía de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas asentados en el Estado de Coahuila de Zaragoza, particularmente de los pueblos Mascogo y Kikapú.

En ese sentido, el Tribunal Pleno consideró que el decreto impugnado era susceptible de afectar los derechos de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas del Estado de Coahuila de Zaragoza, por lo que el legislador se encontraba obligado a consultarles previamente y de acuerdo con las exigencias reconocidas por esta Suprema Corte.

Así pues, en el caso se concluyó que si bien, en el particular se reconocía el ejercicio participativo que organizó el Congreso del Estado, a fin de convocar y escu-



char a los representantes de la comunidad indígena Kikapú y afromexicana Mascogós; ello no podía considerarse una consulta indígena válida bajo los estándares reconocidos por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, pues ello implicaría desnaturalizar esa obligación estatal y el correlativo derecho específico de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas.

Lo anterior, pues el ejercicio se limitó a una reunión con las comunidades indígena Kikapú y afromexicana Mascogós, pese a que, en el Estado de Coahuila de Zaragoza existen grupos distintos, además que no cumplió con todas las características y fases que en los procesos de consulta de medidas legislativas susceptibles de afectar a pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, debían observar, como mínimo y que son las siguientes:

- a) 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.
- b) 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 apropiadas de las repercusiones de las medidas legislativas.
- c) 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.
- d) Fase de diálogo entre los representantes del Estado y representantes de los pueblos indígenas con la finalidad de generar acuerdos.
- e) Fase de decisión, comunicación de resultados y entrega de dictamen.

Una vez precisado lo anterior, de manera respetuosa debo señalar que, si bien compartí el sentido de la sentencia, esto es declarar la invalidez del decreto impugnado; en tanto que, incide directamente en la forma de organización y autonomías de los grupos indígenas y afromexicanos de la entidad; lo cierto es que me separo del estándar mínimo que se establece para el desahogo de la consulta, en particular de la fase preconsultiva.

Esto pues, considero que los méritos de cada proceso legislativo deben analizarse en el caso concreto, ya que un estándar inflexible y único para todos los casos



podría resultar inadecuado para las particularidades de cada situación, lo que sería un desincentivo para los esfuerzos que llevan a cabo las autoridades para realizar cualquier acción en beneficio de las comunidades indígenas y afromexicanas del país.

Ello es así, pues es posible que en un caso concreto se cumpla con el parámetro de regularidad constitucional señalado conforme a los precedentes, relativo a que la consulta debe ser previa, libre, informada, culturalmente adecuada y de buena fe; pero que no cumpla con el estándar específico de preconsulta referido en la sentencia, conforme a la cual se permite 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, **los cuales deberán definir de común acuerdo entre autoridades gubernamentales y representantes de las comunidades indígenas**; lo que llevaría a la declaratoria de invalidez de la norma de manera innecesaria, con la consecuente afectación a los propios derechos e intereses indígenas.

De ahí, que la fase preconsultiva que se propone, específicamente en lo relativo a que la determinación de la forma de llevar a cabo el proceso, la forma de intervención y la formalización de acuerdos se deberán definir de común acuerdo entre autoridades gubernamentales y representantes de las comunidades indígenas, podría ser un obstáculo para la consecución del objetivo de realizar consultas en términos de lo previsto en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, sobre Pueblos Indígenas y Tribales y la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Lo anterior, pues al establecer cuestiones tan precisas respecto de cómo se debe llevar a cabo la consulta, crea un estándar demasiado elevado y poco fácil de cumplir.

Similares consideraciones expresé al formular votos concurrentes en las acciones de inconstitucionalidad 81/2018, 123/2020 y 78/2018 resueltas por este Tribunal Pleno en sesiones virtuales del veinte de abril de dos mil veinte, veintitrés de febrero y dieciocho de mayo de dos mil veintiuno.

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 285/2020, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 15 de julio de 2022 a las 10:22 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 15, Tomo I, julio de 2022, página 901, con número de registro digital: 30795.



VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 296/2020.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de **diecinueve de agosto de dos mil veintiuno**, resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, en la que determinó la invalidez del artículo 6o., párrafo tercero, en su porción normativa "*en caso de que el imputado haya sido vinculado a proceso, los intervinientes podrán optar por que el mecanismo se desarrolle en el órgano adscrito a la fiscalía, o en el órgano adscrito al Poder Judicial*", de la Ley de Mediación y Conciliación para el Estado de San Luis Potosí, reformado mediante el Decreto 0770, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinte de octubre de dos mil veinte, por considerar que se invadió la esfera competencial del Congreso de la Unión prevista en el artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución Federal.

Ahora, si bien comparto la invalidez de la porción normativa en los términos expuestos en la ejecutoria, así como el no extender la invalidez de la porción normativa impugnada al resto del artículo 6o., párrafo tercero, impugnado; respetuosamente me aparto de las razones de la ejecutoria, por las que no se extiende la invalidez a normas distintas de las impugnadas, es decir, **debido a que las porciones restantes del aludido párrafo tercero no adolecen del mismo vicio de inconstitucionalidad que contiene la porción normativa impugnada.**

Al respecto, debe referirse lo que establece el artículo 41, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de la materia, que a la letra dice:

"Artículo 41. Las sentencias deberán contener:

(REFORMADA, D.O.F. 7 DE JUNIO DE 2021)

"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; ..."

Por otra parte, la tesis de jurisprudencia **P/J. 53/2010**, del Pleno de la Suprema Corte que ha interpretado la norma antes transcrita, señala lo siguiente:



"Novena Época
"Registro digital: 164820
"Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*
"Tomo: XXXI, abril de 2010
"Tesis: P./J. 53/2010
"Página: 1564

"CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR LA INVALIDEZ INDIRECTA DE LAS NORMAS. Para declarar la invalidez de una norma jurídica puede acudir al modelo de 'invalidación directa', en el cual el órgano constitucional decreta, mediante una resolución, que cierta norma o normas resultan inválidas por transgredir frontalmente el contenido de una norma constitucional o legal. Sin embargo, no es el único modelo, pues existe el de 'invalidación indirecta', en el cual la invalidez de una norma o de un grupo de ellas se origina a partir de la extensión de los efectos de la invalidez de otra. Este modelo está previsto en el artículo 41, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. **La condición necesaria para que se extiendan los efectos de invalidez de una norma declarada inválida es la relación de dependencia de validez entre esta norma y otra u otras del sistema, acorde con los siguientes criterios:** a) jerárquico o vertical, según el cual la validez de una norma de rango inferior depende de la validez de otra de rango superior; b) material u horizontal, en el que una norma invalidada afecta a otra de su misma jerarquía debido a que ésta regula alguna cuestión prevista en aquélla, de suerte que la segunda ya no tiene razón de ser; c) sistemático en sentido estricto o de la 'remisión expresa', el cual consiste en que el texto de la norma invalidada remite a otras normas, ya sea del mismo ordenamiento o de otro distinto; cuando remite expresamente, su aplicador debe obtener su contenido a partir de la integración de los diversos enunciados normativos que resulten implicados en la relación sistemática; de este modo, la invalidez de la norma se expande sistemáticamente por vía de la integración del enunciado normativo; d) temporal, en el que una norma declarada inválida en su actual vigencia afecta la validez de otra norma creada con anterioridad, pero con efectos hacia el futuro; y, e) de generalidad, en el que una norma general declarada inválida afecta la validez de la norma o normas especiales que de ella se deriven."

En ese sentido, considero que el último supuesto de la fracción IV del artículo 41 de la ley reglamentaria de la materia, que establece "... *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;*



...", ha sido interpretado por el Tribunal Pleno en diversas ocasiones, destacando el criterio contenido en la tesis transcrita, en el que se señala que: "... *La condición necesaria para que se extiendan los efectos de invalidez de una norma declarada inválida, es la relación de dependencia de validez entre esta norma y otra u otras del sistema, acorde con los siguientes criterios:...*", estableciendo el jerárquico, el sistemático, el temporal, el de generalidad, etcétera, **pero todos estos conceptos tienen como presupuesto necesario que la norma que se pretende invalidar por extensión dependa de la norma que se invalida directamente.**

En ese sentido, respetuosamente, no coincido con la razón que se da en la ejecutoria para no extender la invalidez; sin embargo, sí coincido en que, en el caso, no es procedente extender la invalidez decretada, dado que la validez del resto del contenido del párrafo impugnado no depende del declarado inválido, tal como se evidencia en la siguiente tabla:

Párrafo tercero del artículo 6o. impugnado, destacando la porción normativa impugnada.	Párrafo tercero del artículo 6o. impugnado, eliminando la porción normativa impugnada.
<p>Artículo 6o. ...</p> <p>Por lo que toca a cuestiones vinculadas a la materia penal, le corresponde conocer al Centro de Métodos Alternos de Solución de Controversias en Materia Penal de la Fiscalía General del Estado; <u>en caso de que el imputado haya sido vinculado a proceso, los intervinientes podrán optar por que el mecanismo se desarrolle en el órgano adscrito a la fiscalía, o en el órgano adscrito al Poder Judicial</u>; quienes deberán regir su actuación conforme lo determine la Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal; el Código Nacional de Procedimientos Penales; el Código Penal y la Ley Orgánica de la Fiscalía General, estos dos últimos ordenamientos, del Estado de San Luis Potosí. (Énfasis añadido)</p>	<p>Artículo 6o. ...</p> <p>Por lo que toca a cuestiones vinculadas a la materia penal, le corresponde conocer al Centro de Métodos Alternos de Solución de Controversias en Materia Penal de la Fiscalía General del Estado; quienes deberán regir su actuación conforme lo determine la Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal; el Código Nacional de Procedimientos Penales; el Código Penal y la Ley Orgánica de la Fiscalía General, estos dos últimos ordenamientos, del Estado de San Luis Potosí. (Énfasis añadido)</p>

En efecto, se coincide en que la norma puede subsistir eliminando el contenido declarado inválido, sin que el resto dependa de éste, dado que se refiere a cuestiones orgánicas distintas a la porción normativa invalidada.



Por las razones expuestas es que, si bien comparto la declaratoria de invalidez del artículo 6o., párrafo tercero, en su porción normativa "*en caso de que el impugnado haya sido vinculado a proceso, los intervinientes podrán optar por que el mecanismo se desarrolle en el órgano adscrito a la fiscalía, o en el órgano adscrito al Poder Judicial*", de la Ley de Mediación y Conciliación para el Estado de San Luis Potosí, reformado mediante el Decreto 0770, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinte de octubre de dos mil veinte; lo cierto es que no comparto las razones que expone la ejecutoria para no extender la invalidez en los términos expuestos en el presente voto.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 296/2020, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 12 de agosto de 2022 a las 10:20 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 16, Tomo I, agosto de 2022, página 557, con número de registro digital: 30830.

VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 42/2022, RESUELTA EN SESIÓN DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, EL VEINTICUATRO DE OCTUBRE DE DOS MIL VEINTIDÓS.

En sesión de veinticuatro de octubre de dos mil veintidós, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió declarar la inconstitucionalidad de algunas porciones normativas de las Leyes de Ingresos de Municipios del Estado de Oaxaca para el ejercicio fiscal dos mil veintidós.

Lo anterior al analizar normas que establecían derechos de alumbrado público y cobros por la búsqueda de información, expedición de copias simples y certificadas; con relación a estas últimas se sostuvo que el cobro resulta inconstitucional por desproporcional, pues no guarda relación razonable con el costo de los materiales para la prestación del servicio ni con el costo que implica certificar un documento.

Tal como lo señalé en la respectiva sesión, si bien comparto el sentido de la ejecutoria, me parece que aquellas porciones normativas que contienen cuotas iguales o menores a \$1.00 (un peso 00/100 Moneda Nacional) por la expedición de copias, no resultan inconstitucionales toda vez que, con independencia de



que el legislador no hubiere justificado los costos respectivos, dichas cuotas no resultan notoriamente desproporcionales.

De ahí que no comparto la declaratoria de invalidez de los siguientes artículos:

1. Artículo 41, fracción I, de la Ley de Ingresos del **Municipio de Santa Catarina Quiané**, Distrito de Zimatlán.
2. Artículo 24, fracción I, de la Ley de Ingresos del **Municipio de San Mateo Cajonos**, Distrito de Villa Alta.
3. Artículo 97, fracción XIV, de la Ley de Ingresos del **Municipio de Heroica Ciudad de Huajuapán de León**, Distrito de Huajuapán.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 42/2022, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 17 de febrero de 2023 a las 10:19 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 22, Tomo I, febrero de 2023, página 131, con número de registro digital: 31270.

VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA LA MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT, EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 59/2019 Y SU ACUMULADA 60/2019.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión celebrada el doce de noviembre de dos mil veinte, resolvió las acciones de inconstitucionalidad citadas al rubro, interpuestas, respectivamente, por la Fiscalía General de la República y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra del Decreto Número 27265/LXII/19, publicado en el Periódico Oficial de Jalisco el once de mayo de dos mil diecinueve, mediante el cual se modificaron diversos ordenamientos, entre ellos, el Código Penal y la Ley de Compras Gubernamentales, Enajenaciones y Contrataciones de Servicios de esta entidad federativa.

En concreto, las accionantes impugnaron los artículos de los referidos ordenamientos que contemplaban la sanción de **inhabilitación perpetua** para desempeñar cargos públicos y para poder participar en procedimientos de compras públicas, por haber cometido actos de corrupción. Los artículos impugnados establecían lo siguiente:



Código Penal para el Estado de Jalisco

"**Artículo 144.** Para los efectos de este título: ...

"**IV.** A los responsables de alguno de los delitos a que se refiere este título, independientemente de otras sanciones, **se les inhabilitará** para trabajar en el servicio público y para participar en adquisiciones, arrendamientos, concesiones, servicios u obras públicas: notificando tal resolución a la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, como órgano encargado del Registro Estatal de Inhabilitaciones, con motivo del dictado de sentencias penales ejecutoriadas de inhabilitación, de acuerdo a los siguientes criterios: ...

"**b)** Cuando el monto de la afectación o beneficio obtenido por la comisión del delito excede el límite señalado en el inciso anterior, se aplicará la inhabilitación (sic) será desde los treinta años **hasta la inhabilitación perpetua.**

"**V.** Cuando el responsable tenga el carácter de particular, sea persona física o jurídica, el Juez deberá imponer la sanción de inhabilitación **perpetua** bajo los términos establecidos en la fracción IV de este artículo."

Ley de Compras Gubernamentales, Enajenaciones y Contrataciones de Servicios del Estado de Jalisco y sus Municipios

"**Artículo 117.**

"**1.** Los proveedores o participantes que hubieran sido sancionados por faltas graves previstas por la Ley General de Responsabilidades Administrativas quedarán inhabilitados para ser contratados por al menos tres meses **y no más de 5 años, contando a partir de la fecha en que se emitió la sanción; con excepción de la inhabilitación perpetua por resolución administrativa o en su caso penal ejecutoriada emitida por haber cometido actos de corrupción.**"

Al resolver las referidas acciones de inconstitucionalidad, el Tribunal Pleno declaró la invalidez de todo el inciso b) de la fracción IV del artículo 144 del Código Penal; de la fracción V de este mismo precepto en su porción normativa "el Juez deberá imponer la sanción de inhabilitación perpetua bajo los términos establecidos en la fracción IV de este artículo"; así como del diverso 117 de la Ley de Compras Gubernamentales, Enajenaciones y Contratación de Servicios, en su porción normativa "con excepción de la inhabilitación perpetua por resolución administrativa o en su caso penal ejecutoriada emitida por haber cometido actos de corrupción".



Voto concurrente

No obstante coincidir con el sentido del fallo, **no compartí las razones** de la sentencia para declarar la invalidez de la porción normativa impugnada del artículo 117 de la Ley de Compras Gubernamentales, Enajenaciones y Contratación de Servicios del Estado de Jalisco y sus Municipios, pues se basa en la premisa de que las entidades federativas no tienen competencia para establecer en sus leyes administrativas sanciones no contempladas o más severas que las previstas en la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Con base en el criterio de la mayoría, la norma controvertida resulta inconstitucional al establecer una sanción diferenciada y más severa que las previstas en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, lo cual, **invade el ámbito competencial** del Congreso de la Unión, reconocido en el artículo 73, fracción XXIX-V, de la Constitución Política del País.¹

Respetuosamente no comparto que la invalidez del precepto impugnado descansa en la falta de competencia de las entidades legislativas locales para legislar en materia de sanciones administrativas, pues desde mi perspectiva, las Legislaturas Locales sí tienen competencia para ampliar el catálogo de conductas, por las siguientes consideraciones:

El artículo 40 de la Constitución Política del País establece que los Estados que integran la República Mexicana son libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior;² por su parte, el diverso 124 señala que las facultades que no están expresamente concedidas por la Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados o a la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias.³

¹ **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. ..."

² **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."

³ **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 su parte, el artículo 73, fracción XXIX-V, de la Constitución, determina que el Congreso de la Unión tiene facultad exclusiva para emitir la ley general que distribuya competencias entre los órdenes de gobierno con el fin de establecer obligaciones, sanciones y procedimientos afines al régimen de responsabilidades administrativas de los servidores públicos y de particulares relacionadas con las mismas.

De lo anterior se desprende, por una parte, que el Congreso de la Unión tiene facultad exclusiva para expedir la ley general y, por otra, que existe una concurrencia entre la Federación y los Estados en materia de responsabilidades administrativas, siempre y cuando **estos últimos, al emitir la legislación correspondiente, no se aparten de las bases constitucionales ni de la ley general.**

Al respecto, incluso el dictamen que dio origen a la reforma constitucional en materia anticorrupción de veintisiete de mayo de dos mil quince,⁴ por la que se creó la Ley General de Responsabilidades Administrativas de dos mil dieciséis, señala que la pretensión de la reforma era contar con un marco normativo de carácter general que proporcionara al Sistema Nacional Anticorrupción los elementos idóneos para su funcionamiento y sentar las bases de coordinación entre los distintos órdenes de gobierno, a fin de unir esfuerzos hacia el objetivo de prevenir, combatir y sancionar la corrupción.

No obstante, del mencionado dictamen también se desprende que la reforma buscaba dar facultades a las entidades federativas para legislar en la materia, siempre en congruencia con lo que disponga la ley general, **pero con plena libertad para establecer conductas susceptibles de ser constitutivas de infracciones administrativas y sus respectivas sanciones**, distintas inclusive, de las reconocidas a nivel federal. De manera textual el dictamen estableció lo siguiente:

"Es preciso advertir que esta redacción establece que la ley general distribuirá competencias entre los órdenes de gobierno 'para establecer las responsabilidades administrativas...'. Dichas responsabilidades, obligaciones, sanciones, etc., se establecen en actos formal y materialmente legislativos, por lo

⁴ Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Anticorrupción y Participación Ciudadana; de Gobernación, y de Estudios Legislativos, Segunda, sobre la minuta con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción. Aprobado por el Pleno del Senado de la República el 21 de abril de 2015 por 99 votos a favor. (pp. 77 a 84)



que no se hace nugatoria la facultad de las entidades federativas de legislar en la materia, sólo que habrán de hacerlo en congruencia con lo que disponga la ley general. De esta forma, corresponderá al Congreso de la Unión establecer claramente las conductas susceptibles de ser constitutivas de infracciones administrativas y sus respectivas sanciones y, en ejercicio de la facultad de distribución de competencias, podrá determinar la subsistencia de las sanciones previstas en los ordenamientos federales, así como los previstos en las disposiciones locales, siempre que no sean contrarias a las previstas en la ley general.

"La redacción que se propone contempla la facultad del Congreso de la Unión, en su carácter de autoridad del orden constitucional, de determinar aspectos subjetivos y adjetivos en materia de responsabilidades de servidores públicos, aplicables a todos los órdenes de gobierno, **así como reservar a la Federación y a las entidades federativas la regulación de otras conductas que, atendiendo a la naturaleza y circunstancias específicas de cada uno de ellos, deban ser reguladas por la legislación federal o local; además de distribuir competencias, lo que permitirá una mayor articulación con el sistema, que constituye el eje central de la reforma.**"

Por lo expuesto, desde mi perspectiva, el catálogo de conductas reconocido en la ley general únicamente dispone un piso mínimo de hipótesis de hecho no limitativo para efectos del procedimiento administrativo de responsabilidad, lo que **faculta a los Congresos Estatales a regular otras que atiendan a su propio entorno y necesidades**, siempre que, respetando lo determinado por la mencionada ley general, no reclasifiquen la gravedad o no gravedad de las conductas establecidas por el Congreso de la Unión.

Con base en estas consideraciones es que, respetuosamente, me aparto del criterio expuesto por la mayoría en el Pleno, ya que tratándose del catálogo de conductas para determinar la responsabilidad administrativa de las personas servidoras públicas y particulares, **los Congresos Locales sí cuentan con atribuciones constitucionales** para establecer diversas disposiciones específicas a través de las cuales pretendan atender determinada realidad que en esa materia esté sucediendo en cada entidad, **siempre y cuando no reclasifiquen la gravedad o no gravedad de las conductas establecidas por el Congreso de la Unión.**

Si bien la reforma al artículo 73 constitucional tiene como propósito garantizar "una efectiva homologación de las conductas, **sanciones** y procedimientos" en materia de responsabilidades administrativas (según se lee en la página 49 de la sentencia), procurar esa homologación no puede llegar al extremo de ase-



gararla por la vía de que la única entidad para legislar en la materia sea el Congreso, pues en un régimen federal, donde interviene un sistema claro de competencias, las excepciones a éste deben ser expresas.

Finalmente, considero que el análisis de constitucionalidad del artículo 117 de la Ley de Compras Gubernamentales, Enajenaciones y Contratación de Servicios del Estado de Jalisco y sus Municipios debió partir del estudio de las características de la sanción contenida en él, del cual se hubiese advertido su inconstitucionalidad por las mismas razones que respecto de las porciones normativas invalidadas de las fracciones IV y V del diverso 144 del Código Penal de esta entidad federativa, es decir, por tratarse de una pena excesiva contraria al artículo 22 de la Constitución Política del País y a los principios de proporcionalidad y razonabilidad jurídica.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 59/2019 y su acumulada 60/2019, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 9 de julio de 2021 a las 10:16 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 3, Tomo I, julio de 2021, página 1076, con número de registro digital: 29949.

VOTO CONCURRENTES QUE FORMULA LA MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 100/2019.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en las sesiones celebradas el catorce, quince, diecisiete y veintiuno de junio de dos mil veintiuno, resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra de diversas disposiciones de la Ley Nacional de Extinción de Dominio, publicada en la edición vespertina del Diario Oficial de la Federación el nueve de agosto de dos mil diecinueve.

La problemática en este asunto surge a partir de que el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Mexicanos señala que la extinción de dominio recae sobre bienes de carácter patrimonial, de los cuales no pueda acreditarse la legítima procedencia y que se encuentren relacionados con las investigaciones derivadas de conductas constitutivas de delitos.¹

¹ "Artículo 22. ... La acción de extinción de dominio se ejercitará por el Ministerio Público a través de un procedimiento jurisdiccional de naturaleza civil y autónomo del penal. Las autoridades competentes de los distintos órdenes de gobierno le prestarán auxilio en el cumplimiento de esta función.



La accionante consideró que algunos artículos de la Ley Nacional de Extinción de Dominio vulneran los derechos a la seguridad jurídica, acceso a la información, tutela judicial efectiva, así como los principios de legalidad, supremacía constitucional y prescripción.

Entre otras cosas, en la ejecutoria se declaró la invalidez del artículo 1o., fracción V, incisos f), g), h), i) y j), de la norma impugnada porque establece como limitante para la procedencia de la acción de dominio que los delitos estén previstos en el Código Penal Federal,² lo cual no es compatible con la natu-

La ley establecerá los mecanismos para que las autoridades administren los bienes sujetos al proceso de extinción de dominio, incluidos sus productos, rendimientos, frutos y accesorios, para que la autoridad lleve a cabo su disposición, uso, usufructo, enajenación y monetización, atendiendo al interés público, y defina con criterios de oportunidad el destino y, en su caso, la destrucción de los mismos.

"Será procedente sobre bienes de carácter patrimonial cuya legítima procedencia no pueda acreditarse y se encuentren relacionados con las investigaciones derivadas de hechos de corrupción, encubrimiento, delitos cometidos por servidores públicos, delincuencia organizada, robo de vehículos, recursos de procedencia ilícita, delitos contra la salud, secuestro, extorsión, trata de personas y delitos en materia de hidrocarburos, petrolíferos y petroquímicos."

² **"Artículo 1.** La presente ley nacional es reglamentaria del artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de extinción de dominio, acorde con la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción, la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas y demás instrumentos internacionales que regulan el decomiso, en su vertiente civil que es la materia de esta ley, vinculatorios para el Estado Mexicano. Sus disposiciones son de orden público e interés social y tiene por objeto regular: ...

"V. Los criterios para el destino de los bienes cuyo dominio se declare extinto en sentencia y, en su caso, la destrucción de los mismos.

"Para los efectos de esta ley son hechos susceptibles de la extinción de dominio, de conformidad con el párrafo cuarto del artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los siguientes: ...

"f) Delitos por hechos de corrupción.

"Los contemplados en el título décimo, delitos por hechos de corrupción, capítulo I **del Código Penal Federal.**

"g) Encubrimiento.

"Los contemplados en el artículo 400, **del Código Penal Federal.**

"h) Delitos cometidos por servidores públicos.

"Los contemplados en el título décimo, delitos por hechos de corrupción, capítulo II, ejercicio ilícito de servicio público y el título decimoprimer, delitos cometidos contra la administración de justicia, **del Código Penal Federal.**

"i) Robo de vehículos.

"Los contemplados **en el Código Penal Federal,** en su artículo 376 bis.

"j) Recursos de procedencia ilícita.

"Los contemplados en los artículos 400 Bis y 400 Bis 1, **del Código Penal Federal.** ..."



raleza de la extinción de dominio en los términos que está regulada en la Constitución.

Me centro en este segmento de la decisión por ser en la que descansa el presente voto concurrente.

En este punto, por mayoría de nueve votos, quienes integramos el Tribunal Pleno determinamos declarar la invalidez de las porciones normativas señaladas del referido artículo 1o. de la norma impugnada, esencialmente porque consideramos que en el párrafo segundo de cada uno de los incisos se hace una distinción no prevista en el diverso 22 de la Constitución, consistente en otorgar a la legislación federal las conductas ilícitas por las cuales procede la extinción de dominio, lo que implica una limitante injustificada a la procedencia de la acción a nivel local.

El motivo de que el Texto Constitucional no haga una distinción se debe, por ejemplo, a que los delitos por hechos de corrupción, encubrimiento, cometidos por servidores públicos, robo de vehículos y operaciones con recursos de procedencia ilícita se encuentran tanto en la legislación federal como en las legislaciones locales. Por lo tanto, de la simple lectura de los párrafos impugnados de la referida norma nacional se advierte que, al hacer referencia a delitos previstos exclusivamente en el Código Penal Federal, entonces esa limitante contradice el Texto Constitucional.

Lo anterior implica eliminar la acción de extinción de dominio en determinados actos ilícitos que pudieran estar previstos en las legislaciones locales, cuando en realidad la intención del Constituyente al reformar el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos fue facultar al Congreso de la Unión para expedir una legislación única en la materia que **abarcara la procedencia de la acción tanto en el orden federal como en el local**. Es verdad que existe una ley general al respecto, que fue publicada el nueve de agosto de dos mil diecinueve, pero es omisa y deficiente sobre los delitos en los que a nivel local puede recaer la acción de extinción de dominio, así que yerra en obedecer el mandato constitucional.

Entonces, coincido con la sentencia en cuanto a que la falta de referencia a las legislaciones penales locales para considerar las conductas como causas de ejercicio de la acción de extinción de dominio en los Estados es contraria al artículo 22 constitucional, porque dicho precepto estableció la *funcionalidad* de la extinción tanto a nivel federal como estatal. De hecho, dice el transitorio tercero de esa reforma que los Estados dejarán de tener atribuciones en la materia hasta tanto se expida la legislación nacional única en materia de



extinción de dominio, acorde al presente decreto, es decir, se trata de una legislación única.

El artículo 22 establece la figura de extinción de dominio para que funcione respecto de ciertas conductas tanto a nivel federal como estatal y, por lo tanto, si al darle forma el Congreso dejó fuera a las tipificadas en las legislaciones locales, *provocando que solamente a nivel federal tenga operatividad la medida respecto a esas conductas*, la configuración resulta inconstitucional porque se omitió algo que la Constitución mandató hacer, y considero que esa omisión debió ser una consideración mucho más realzada en la sentencia que nos ocupa.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 100/2019, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 4 de marzo de 2022 a las 10:07 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 11, Tomo II, marzo de 2022, página 913, con número de registro digital: 30420.

VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA LA MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 120/2021.

En la sesión celebrada el veinte de septiembre de dos mil veintidós, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra del artículo 29, fracción IV, de la Ley del Servicio Profesional de Carrera Policial del Estado y Municipios de Guanajuato, el cual establecía como requisito para reingresar al servicio de carrera policial, no encontrarse sujeto a proceso administrativo o judicial.¹

Por mayoría de ocho votos,² el Pleno declaró la invalidez de la medida por vulnerar el principio de presunción de inocencia, pues trataba como culpable a las

¹ **Artículo 29.** Quienes sean policías de carrera y se hayan dado de baja de manera voluntaria de una institución policial podrán reingresar al servicio, siempre y cuando cumplan, como mínimo, con los siguientes requisitos: ...

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

² De las Ministras Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, y la suscrita, y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y presidente Zaldívar Lelo de La-rea. Votaron en contra la Ministra Piña Hernández y los Ministros Laynez Potisek y Pérez Dayán.



personas cuya responsabilidad no había sido declarada en una sentencia definitiva.

Coincidió con la decisión alcanzada; sin embargo, formuló el presente voto concurrente para separarme de algunas consideraciones plasmadas en la ejecutoria sobre la aplicación del principio de presunción de inocencia en procedimientos diversos a los ámbitos administrativo y penal.³

No es que la suscrita esté en contra de presumir inocencia en asuntos civiles, familiares o mercantiles, por ejemplo, sino que en este caso NO se hizo razonamiento alguno para deslindar cada supuesto a pesar de que requieren consideraciones y ajustes metodológicos diferenciados. Se colocaron todas las distintas posibilidades juntas, siendo que el principio de presunción de inocencia no tiene los mismos alcances para el derecho penal que para el derecho administrativo sancionador, ni tampoco para las materias de estricto derecho como civil y mercantil. **La sentencia debió abordar esas diferencias e hilar fino sobre este punto, de forma que, al no hacerlo así, me separo de esa omisión en consideraciones,** y formuló este voto concurrente.

Recuento previo

El Tribunal Pleno ha analizado en diversas ocasiones la exigencia de no estar sujeto a un procedimiento de responsabilidad administrativa o penal para acceder a cargos públicos, a la luz del principio de presunción de inocencia previsto en el artículo 20, apartado B, fracción I, de la Constitución Política del País, así como en el numeral 8.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.⁴

³ Señala el párrafo 44 del engrose: "Por tanto, la medida establecida por el legislador guajuatense es contraria a la presunción de inocencia como regla de trato en su vertiente extraprocesal, porque, fuera de un proceso, trata como culpable a las personas cuya responsabilidad administrativa o judicial (sea penal, **civil, familiar, mercantil**) no ha sido declarada en una sentencia definitiva, equiparando al presunto responsable como culpable."

⁴ **Constitución Política del País**

"**Artículo 20.** El proceso penal será acusatorio y oral. Se regirá por los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e intermediación. ...

"B. De los derechos de toda persona imputada:

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

Convención Americana sobre Derechos Humanos

"**Artículo 8. Garantías judiciales**

"2. Toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad. Durante el proceso, toda persona tiene derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas:



Respecto a los **procedimientos de responsabilidad administrativa**, en la acción de inconstitucionalidad 111/2019, se analizó el requisito de "no estar sujeto a procedimiento de responsabilidad administrativa federal o local", para ser vicesfiscal, director general, coordinador general o titular de los Centros y de las Fiscalías Especializadas, fiscal del Ministerio Público, policía de investigación y perito del Servicio Profesional de Carrera en Quintana Roo. El Pleno invalidó, por unanimidad de once votos,⁵ esta exigencia porque la sujeción a dichos procedimientos no puede ser un obstáculo para aspirar a desempeñar un cargo público, pues el hecho de que aún no se resuelvan genera el derecho de que se presuma la inocencia del afectado en tanto no exista una resolución definitiva que lo declare responsable.

La misma determinación tomamos, más de un año después, en la acción de inconstitucionalidad 300/2020, en la cual el Pleno invalidó un requisito idéntico (no estar sujeto a procedimiento de responsabilidad administrativa federal o local), para ser titular del Órgano Interno de Control del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México.⁶

Sobre la sujeción a **procedimientos penales**, en la acción de inconstitucionalidad 106/2019, se invalidó la exigencia de "*o estar sujeto a proceso penal*" para ser

"a) derecho del inculpado de ser asistido gratuitamente por el traductor o intérprete, si no comprende o no habla el idioma del juzgado o tribunal;

"b) comunicación previa y detallada al inculpado de la acusación formulada;

"c) concesión al inculpado del tiempo y de los medios adecuados para la preparación de su defensa;

"d) derecho del inculpado de defenderse personalmente o de ser asistido por un defensor de su elección y de comunicarse libre y privadamente con su defensor;

"e) derecho irrenunciable de ser asistido por un defensor proporcionado por el Estado, remunerado o no según la legislación interna, si el inculpado no se defendiere por sí mismo ni nombrare defensor dentro del plazo establecido por la ley;

"f) derecho de la defensa de interrogar a los testigos presentes en el tribunal y de obtener la comparecencia, como testigos o peritos, de otras personas que puedan arrojar luz sobre los hechos;

"g) derecho a no ser obligado a declarar contra sí mismo ni a declararse culpable; y,

"h) derecho de recurrir del fallo ante Juez o tribunal superior."

⁵ Resuelta el veintiuno de julio de dos mil veinte, por unanimidad de once votos de las Ministras Esquivel Mossa, Piña Hernández y 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.

⁶ Fallada el dieciocho de enero de dos mil veintidós, por mayoría de nueve votos de las Ministras Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf y la suscrita con matices en el párrafo ochenta y siete, y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales apartándose del estudio del principio de presunción de inocencia, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea. La Ministra Piña Hernández y el Ministro Pérez Dayán votaron en contra.



vicefiscal y fiscal especializado en el Estado de Tamaulipas.⁷ Cuando discutimos dicho asunto, manifesté que el principio de presunción de inocencia busca evitar imponer sanciones con motivo del hecho delictivo por el cual se instruye un proceso penal, lo cual resulta especialmente relevante si se toma en consideración que pudieran existir casos en los que se comience un proceso penal en contra de una persona con la única finalidad de afectar su reputación o impedir que acceda a los cargos de vicefiscal o fiscal especializado, a pesar de que la acusación pudiera no tener crédito alguno.

También podemos contar como ejemplo la acción de inconstitucionalidad 56/2021, la cual se votó momentos antes que la presente 120/2021 y en la que se invalidaron requisitos relacionados con **no estar sujeto a procesos penales o de responsabilidad administrativa**.⁸ En concreto, las porciones normativas impugnadas fueron: "*[N]i estar sujeto a proceso penal*" para ingresar al Servicio Profesional de Carrera Policial como policía, y "*que la persona no esté sujeta a proceso penal; a procedimiento por incumplimiento a los requisitos de permanencia o por violación a sus obligaciones y deberes o a procedimiento de responsabilidad administrativa conforme a las leyes de la materia*" para reingresar a la institución policial, ambas en Veracruz.

El fundamento para declarar la invalidez de los requisitos no varió de los precedentes resueltos con anterioridad, es decir, se fincó en el entendimiento de que la presunción de inocencia protege a las personas sujetas a procesos penales y de responsabilidades administrativas de cualquier acto ocurrido fuera del proceso que refleje la opinión de que una persona es responsable de los

⁷ Fallada el diecinueve de abril de dos mil veintiuno por unanimidad de once votos de las Ministras Esquivel Mossa, Piña Hernández por consideraciones diferentes y 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.

⁸ Resuelta el veinte de septiembre de dos mil veintidós. La porción normativa "ni estar sujeto a proceso penal" del artículo 121, fracción II, se invalidó por mayoría de ocho votos de las Ministras Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf y la suscrita, y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y presidente Zaldívar Lelo de Larrea. La Ministra Piña Hernández y los Ministros Laynez Potisek y Pérez Dayán votaron en contra.

Por otro lado, la porción normativa "no esté sujeta a proceso penal; a procedimiento por incumplimiento a los requisitos de permanencia o por violación a sus obligaciones y deberes o a procedimiento de responsabilidad administrativa conforme a las leyes de la materia", prevista en el artículo 125, fracción II, se invalidó por mayoría de siete votos de la Ministra Ortiz Ahlf y la suscrita, y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y presidente Zaldívar Lelo de Larrea. Las Ministras Esquivel Mossa y Piña Hernández y los Ministros Laynez Potisek y Pérez Dayán votaron en contra.



hechos que se le acusan, cuando aún no se ha dictado una sentencia definitiva. En consecuencia, si las normas controvertidas impedían *ex ante* a una persona que está sujeta a un proceso penal o administrativo pendiente de resolución acceder siquiera a la posibilidad de ingresar al Servicio Profesional de Carrera Policial, vulneraban el principio de presunción de inocencia.

Todos estos casos reflejan la línea argumentativa que sigue la Suprema Corte de Justicia de la Nación cuando analiza la sujeción a procedimientos de responsabilidad administrativa o penal para acceder a cargos públicos: estas exigencias son inválidas porque vulneran el derecho humano a la presunción de inocencia, al realizar una equiparación entre culpables y las personas que se encuentran sujetas a estos procedimientos.

Motivo de la concurrencia

En la presente acción de inconstitucionalidad 120/2021, el Pleno volvió a estudiar la constitucionalidad de una norma que contemplaba como requisito (para reingresar al Servicio Profesional de Carrera Policial del Estado y Municipios de Guanajuato), el no encontrarse sujeto a un "proceso administrativo o judicial". Al respecto, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos argumentó que la exigencia impugnada vulneraba el principio de presunción de inocencia, porque excluye a los policías de carrera de reingresar al servicio si se encuentran en un proceso administrativo o judicial aunque todavía no se hubiera determinado su responsabilidad por la autoridad competente. Aunado a lo anterior, la accionante señaló que la expresión "proceso judicial" vulneraba el derecho de seguridad jurídica y legalidad porque no detalla la naturaleza del juicio, la materia, entre otros factores.

Teniendo en cuenta lo anterior, la norma contemplaba dos prohibiciones diferentes si se quería reingresar al servicio de carrera policial: 1) encontrarse sujeto a un procedimiento de responsabilidad administrativa; 2) encontrarse sujeto a un "proceso judicial".

La sentencia consideró fundado el concepto de invalidez porque el requisito cuestionado vulnera el principio de presunción de inocencia, ya que "*trata como culpable a las personas cuya responsabilidad administrativa o judicial (sea penal, civil, familiar, mercantil) no ha sido declarada en una sentencia definitiva, equiparando al presunto responsable como culpable*" (párrafo 44 del engrose). Con esa argumentación, el Pleno equiparó los procedimientos administrativos y penales con los procesos civiles, familiares y mercantiles, y concluyó que la sujeción a todos estos procesos como requisito para acceder a un cargo público vulneraba el principio de presunción de inocencia.



Por lo que hace a la sujeción a un procedimiento de responsabilidad administrativa, coincidí con la propuesta de invalidez conforme a mi votación en asuntos anteriores (las acciones de inconstitucionalidad 111/2019, 300/2020 y 56/2021), en el sentido de que el derecho de presunción de inocencia protege a las personas de medidas desfavorables que pretendan implementarse por el simple hecho de estar sujeto a estos procedimientos.

Por otro lado, no compartí lo señalado por la sentencia respecto a que también se vulnera la presunción de inocencia por exigir como requisito el no encontrarse sujeto a procesos civiles, familiares o mercantiles. Me parece que esta conclusión ameritaba un estudio más detallado sobre la aplicación del derecho a la presunción de inocencia en cada uno de estos procedimientos, diversos al penal y al administrativo. Sin embargo, voté a favor de invalidar la expresión "*que no se encuentre sujeto a proceso ... judicial*", porque a mi parecer los procedimientos penales encuadran dentro de los "procesos judiciales", y su sujeción como impedimento para acceder a cargos públicos sí vulneran el derecho de presunción de inocencia.

Por lo anterior, es que considero que la invalidez del requisito para reingresar al servicio de carrera policial en el Estado de Guanajuato, relativo a no encontrarse sujeto a proceso judicial, radica en que vulnera la presunción de inocencia únicamente de las personas que se encuentren sujetas a procedimientos penales, pero en ausencia de un análisis pormenorizado no puedo compartir que esas consideraciones se extiendan en automático a los procesos civiles, familiares o mercantiles.

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 CONCURRENTES Y ACLARATORIO QUE FORMULA EL MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA, EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 45/2018 Y SU ACUMULADA 46/2018.

1. En sesión de dieciocho de junio de dos mil veinte, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 45/2018 y



su acumulada 46/2018, promovidas, respectivamente, por la entonces Procuraduría General de la República y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. La materia del asunto consistió en analizar la constitucionalidad de diversas disposiciones¹ de la Ley para Regular la Convivencia Civil en el Estado de Colima y sus Municipios, publicada en el Periódico Oficial de la entidad el veinticuatro de marzo de dos mil dieciocho.

2. Concretamente, en este asunto las y los Ministros debían determinar: (i) si la Legislatura Local era competente para regular la materia de justicia cívica; (ii) si se había incumplido con la obligación de consultar a las personas con discapacidad; y, (iii) si las normas impugnadas eran violatorias o no de los siguientes derechos: (a) libertad de expresión, asociación y de reunión; (b) igualdad, no discriminación y derecho al trabajo; (c) el interés superior del menor; (d) los derechos de reconocimiento de la capacidad jurídica y de igualdad de las personas con discapacidad; y, (e) derecho al debido proceso en su vertiente de defensa adecuada.
3. Ahora bien, a pesar de que coincido –a grandes rasgos– con las determinaciones tomadas por el Tribunal Pleno, quiero apuntar algunas breves aclaraciones en relación con las siguientes temáticas: I. Competencia del legislador local en materia cívica e itinerante; II. Requisitos para ocupar cargos públicos; III. Defensa adecuada en la justicia cívica.

I. Competencia de la Legislatura Local

4. En términos generales coincido con el proyecto respecto a la competencia de la Legislatura Local para emitir la Ley para Regular la Convivencia Civil en el Estado de Colima y sus Municipios. Sin embargo, a mi juicio, es necesario realizar una precisión, toda vez que considero que la facultad de los Congresos Locales no se define a partir del régimen transitorio a la reforma del artículo 73, fracción XXIX-Z, de la Constitución, sino porque las entidades conservan su competencia para legislar en la materia de justicia cívica, mientras tanto no se emita la ley general.
5. Para la mayoría de las integrantes de este Pleno Tribunal, la Legislatura del Estado de Colima era competente para legislar en materia de justicia cívica e

¹ En específico, los artículos 18, fracciones III y IV; 20, fracción II; 46, fracción I, y 47, fracción I, ambos en la porción normativa "ser mexicano por nacimiento"; 53, párrafo segundo; 71 y 72.



itinerante, toda vez que el régimen transitorio a la reforma del artículo 73, fracción XXIX-Z, de la Constitución, que introdujo la base constitucional para la materia en cita, habilitaba a las entidades federativas a hacerlo. En la reforma en comento, se facultó al Congreso de la Unión para emitir la ley general que estableciera los principios y bases a los que deberán sujetarse los órdenes de gobierno en materia de justicia cívica e itinerante.

6. Sin embargo, esta atribución del Congreso de la Unión de establecer principios y bases no implicó que la materia de justicia cívica e itinerante haya quedado reservada al ámbito federal ni autorizó al Congreso de la Unión a prever una distribución competencial en la que se vede el ejercicio de la facultad legislativa de las entidades federativas en la materia. En este sentido, la sentencia aclara que, si bien la legislación general no ha sido emitida a la fecha en que se resuelve el presente asunto, tampoco puede desprenderse del régimen transitorio de la reforma constitucional impedimento alguno para que a nivel local pueda legislarse en tanto se emita aquélla.
7. De esta forma, comparto que las Legislaturas Locales son el órgano competente para crear la regulación en la materia hasta que no sea emitida una ley general. Asimismo, considero que es necesario ahondar en que existen materias que el Poder Constituyente Federal federaliza, esto es, priva y extrae la competencia de las Legislaturas Locales a efectos de hacerla exclusiva del Congreso Federal. Tal como fue señalado en las acciones de inconstitucionalidad 15/2015,² 144/2017,³ 37/2018⁴ y 58/2018,⁵ existen materias en que el Poder Constituyente Reformador opta por reservar la facultad de expedición de legislación única o de homologación, tales como la laboral, procedimental penal, de procedimientos alternativos de solución de controversias y de ejecución de penas, procedimental civil y familiar, entre otras.
8. En estos casos de federalización, tal como ha sido reconocido en los precedentes emitidos por este Alto Tribunal, a partir de la entrada en vigor de las respectivas reformas se excluye la concurrencia de los Estados para regular al respecto y su ámbito de acción se limita a seguir aplicando las normas locales expe-

² Fallada en la sesión del diecisiete de marzo de dos mil dieciséis por unanimidad de once votos.

³ Fallada en la sesión de once de noviembre de dos mil diecinueve por mayoría de nueve votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldivar Lelo de Larrea.

⁴ Fallada en la sesión del doce de noviembre de dos mil diecinueve por unanimidad de diez votos.

⁵ Fallada en la sesión de ocho de junio del dos mil veinte por unanimidad de once votos.



didadas con anterioridad a esa fecha, en tanto se emita la legislación única por parte del Congreso de la Unión. Lo que significa que las entidades federativas tampoco conservan la facultad para reformar la normativa local vigente de forma transitoria, incluso a pesar de que la legislación única aún no haya sido emitida por el legislador federal.

9. Sin embargo, la reforma en la materia que nos ocupa no tuvo por objeto la federalización de la justicia cívica e itinerante. De esta forma, ni del Texto Constitucional reformado ni del régimen transitorio se desprende un traslado al Congreso de la Unión de la facultad de expedir la legislación única en dicha materia.
10. Los transitorios señalan que la ley general que debe ser expedida por el Congreso de la Unión tiene que contener las bases para la organización y funcionamiento de la justicia cívica en las entidades federativas. La sentencia desprende que hasta que la Ley General en Materia de Justicia Cívica e Itinerante no sea emitida, la competencia para legislar descansa en los Congresos Locales y no existe invasión de esferas legislativas.
11. Ahora bien, estoy de acuerdo en todo lo anteriormente establecido, con las precisiones y profundizaciones señaladas, pero considero que la sentencia pudo haber profundizado en los razonamientos a partir de los cuales llegaba a esta conclusión y además, construir un argumento de competencia más robusto, que no estuviera sujeto al régimen transitorio de la reforma.
12. Desde mi perspectiva, en el presente caso, la construcción del argumento a favor de la competencia legislativa no tendría que haberse enfocado ni desprendido del régimen transitorio. Esto, debido a que los artículos omiten señalar: (i) las facultades de las entidades federativas en la materia hasta que sea emitida la ley general; y, (ii) la vigencia de la legislación en materia de justicia cívica e itinerante hasta que sea promulgada la legislación general. En este sentido, el Pleno podría haber profundizado sobre las implicaciones de aceptar la competencia legislativa de las entidades federativas no a través del régimen transitorio, sino tomando en consideración la teleología de la reforma constitucional.
13. A su vez, tomando en consideración que el régimen transitorio señaló el contenido que debía estar expresado en la ley general,⁶ era importante problema-

⁶ El artículo séptimo transitorio del Decreto por el que se declaran reformadas y adicionadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de



tizar si esto implicaba una prohibición legislativa para las Legislaturas Locales en dichas materias. En este sentido, el Pleno podría haber analizado si los Congresos de las entidades federativas eran competentes para emitir normatividad en cualquier materia o si el Constituyente Federal le quiso reservar ciertas materias al Congreso de la Unión y, por ende, existen fronteras legislativas.

14. Por otra parte, si bien estoy de acuerdo en que se hayan establecido las razones por las que las acciones de inconstitucionalidad 56/2016 y 58/2016, en materia de anticorrupción no eran aplicables, hubiera sido óptimo señalar las sutilezas y diferencias respecto a la acción de inconstitucionalidad 105/2016 y su acumulada 106/2016, así como la diversa 84/2017, en materia de transparencia y protección de datos personales y mecanismos alternativos de solución de controversias no penales (en lo sucesivo "MASC"), respectivamente. A pesar de que, en la problemática a resolver, las consideraciones y conclusiones a las que se arribaron en los asuntos mencionados guardan semejanza con la sentencia en análisis, los regímenes transitorios analizados en cada caso tienen diferenciaciones importantes que, de ser explicitadas, ayudarían a robustecer la línea jurisprudencial que este Alto Tribunal ha construido en la materia.
15. De esta forma, el Pleno tuvo que haber esclarecido que existe una diferencia en la conceptualización de la competencia legislativa de las entidades federativas en aquellos casos donde el Constituyente Permanente establece un régimen transitorio explícito, que señala las fechas de entrada en vigor tanto de los decretos que reforman el Texto Constitucional como de las leyes generales y la normatividad local en la materia –como en el caso de la materia de MASC– frente a aquellas reformas constitucionales que no señalan la vigencia de las normas emitidas por las Legislaturas Locales y su relación con las normas generales a emitir.

mecanismos alternativos de solución de controversias, mejora regulatoria, justicia cívica e itinerante y Registros Civiles señala lo siguiente:

"Séptimo. La ley general en materia de justicia cívica e itinerante a que se refiere el artículo 73, fracción XXIX-Z, de esta Constitución deberá considerar, al menos lo siguiente:

"a) Los principios a los que deberán sujetarse las autoridades para que la justicia itinerante sea accesible y disponible a los ciudadanos;

"b) Las bases para la organización y funcionamiento de la justicia cívica en las entidades federativas, y

"c) Los mecanismos de acceso a la justicia cívica e itinerante y la obligación de las autoridades de cumplir con los principios previstos por la ley."



II. Requisito de nacionalidad por nacimiento para ocupar cargos públicos

16. En síntesis, la materia en este punto consistió en analizar una serie de artículos de la Ley para Regular la Convivencia Civil en el Estado de Colima y sus Municipios⁷ que requieren la nacionalidad mexicana por nacimiento para ejercer el cargo de Jueza y secretaria en los juzgados cívicos de la entidad federativa. La sentencia sostiene que este concepto de invalidez suplido en la deficiencia de la queja, debe declararse fundado. Atendiendo a la interpretación histórica y sistemática de los artículos 1o. y 32 constitucionales, así como a lo establecido en las acciones de inconstitucionalidad 87/2018⁸ y 93/2018,⁹ la sentencia señala que las entidades federativas no son competentes para reservar el acceso a cargos públicos a personas mexicanas por nacimiento.
17. Si bien, apoyo la inconstitucionalidad de las porciones normativas en comento, lo hago por razones diferenciadas. En este sentido y en concordancia con lo que he sostenido en las acciones de inconstitucionalidad 22/2011,¹⁰ 20/2012,¹¹ 40/2012¹² y en el voto concurrente que realicé respecto a la acción de inconstitucionalidad 59/2018,¹³ considero que la razón para la declaración de la invalidez de la norma no se basa en la falta de competencia de los Congresos Locales, sino que se debe a la transgresión a los principios de igualdad y no discriminación, toda vez que la norma no supera un test de escrutinio estricto que justifique la distinción realizada.

⁷ Artículos 46, fracción I, y 47, fracción I, en las idénticas porciones normativas "Ser mexicano por nacimiento".

⁸ Fallada el siete de enero de dos mil veinte por unanimidad de diez votos.

⁹ Fallada el veintiuno de abril de dos mil veinte por unanimidad de once votos.

¹⁰ Fallada el treinta y uno de enero de dos mil trece por mayoría de nueve votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Silva Meza.

¹¹ Fallada el dos de julio de dos mil trece por mayoría de seis votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Silva Meza.

¹² Fallada el cuatro de julio de dos mil trece por mayoría de cinco votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Silva Meza. Las Ministras y Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea y Valls Hernández votaron en contra y reservaron su derecho para formular votos concurrentes.

¹³ Fallada el siete de enero de dos mil veinte, por unanimidad se aprobaron las consideraciones que sustentan la declaración de invalidez por ausencia de competencia de diversas porciones normativas impugnadas de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Colima. En dicha sesión también se resolvieron otros asuntos de temática idéntica: las acciones de inconstitucionalidad 87/2018 y 4/2019.



18. En las acciones en comento¹⁴ se decretó la inconstitucionalidad de las normas impugnadas por ser contrarias a los principios de igualdad y no discriminación, sin señalar de forma explícita la competencia de las Legislaturas para legislar. Sin embargo, estos precedentes no fueron incorporados estrictamente en la resolución de la acción de inconstitucionalidad 59/2018 ni en el presente asunto, modificando indebidamente el criterio.

19. En este sentido, es necesario hacer referencia al régimen establecido en el artículo 32 de la Constitución Federal respecto a la diferencia de trato entre mexicanas por nacimiento y por naturalización. La disposición constitucional establece que:

"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.

"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 practicaaje y comandante de aeródromo.

¹⁴ En la acción de inconstitucionalidad 59/2018 no se atendió de forma estricta los demás precedentes citados en el presente. Sin embargo, los argumentos centrales a favor de la invalidez de la norma por transgresión de los principios de igualdad y no discriminación fueron retomados en el voto concurrente que realicé.



"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."

20. De esta forma, el artículo 32 establece que existen cargos y funciones para cuyo ejercicio se requiere ser mexicana por nacimiento y no contar con otra nacionalidad.

21. A la luz de la reforma a los artículos 30, 32 y 37 constitucionales de veinte de marzo de mil novecientos noventa y siete, se desprende que la nacionalidad es una condición que, una vez trascendido la esfera privada, puede originar conflictos económicos, políticos, jurisdiccionales y de lealtades. La reforma en cita buscó señalar criterios para: (i) asegurar que las personas mexicanas por naturalización acrediten un vínculo efectivo con el país y una voluntad real de ser mexicanas; y, (ii) garantizar que, respecto a aquellos cargos y funciones correspondientes a áreas prioritarias y estratégicas del Estado Mexicano "que por su naturaleza sustentan el fortalecimiento de la identidad y soberanía nacionales", las personas que los ejerzan se encuentren exentas de vínculos o sumisión a otras naciones, en aras de garantizar y salvaguardar la soberanía y lealtades nacionales.

22. A razón de lo anterior, la Constitución prevé un listado de cargos y funciones que se reservan para las mexicanas por nacimiento. Desde mi interpretación, al realizar una alusión en el artículo 32 al listado de cargos expresamente señalados en el Texto Constitucional, el Poder Constituyente Federal partió del supuesto de que no se estaban regulando la totalidad de los cargos públicos en territorio nacional, toda vez que esta interpretación sería contraria a los principios federales que permean la Constitución y en específico al numeral 124 de la Carta Magna.

23. En este sentido, no es posible advertir una prohibición absoluta que impida a las Legislaturas Locales establecer requisitos por nacionalidad en los cargos públicos. Sin embargo, esta facultad no es absoluta ni irrestricta, toda vez *"que encuentra su límite en que tales cargos o funciones deberán guardar también esa vinculación o finalidad, para que sea constitucionalmente válida"*.¹⁵

¹⁵ Tal como fue señalado en la acción de inconstitucionalidad 20/2012.



24. Por ello, la Legislatura Local del Estado de Colima, en un primer momento sí era competente para establecer requisitos de nacionalidad en cuanto a las y los funcionarios públicos locales. No obstante lo anterior, al analizar las porciones normativas reclamadas se debió realizar un examen de proporcionalidad de carácter estricto de la implementación del requisito. Esto es, se debió haber analizado la existencia de un fin legítimo imperioso, así como un examen estricto de la idoneidad, necesidad y proporcionalidad del establecimiento de la diferencia.
25. Sin embargo, las porciones normativas, a mi juicio, no superan un test de escrutinio estricto y, por tanto, son inconstitucionales.
26. Atendiendo a una interpretación literal e histórica del artículo 32 constitucional, misma que ya adelanté, la única forma de justificar la diferencia de nacionalidad por nacimiento se actualiza cuando en aquellos cargos públicos enfocados en la salvaguarda de la identidad y soberanía nacionales. Los cargos públicos señalados en las porciones normativas que nos ocupan no tienen atribuciones que se relacionen de forma directa o indirecta con la soberanía o seguridad nacional. De esta forma, el ejercicio de las funciones de Juezas y secretarías no amerita que se realice una distinción entre mexicanas por nacimiento y por naturalización.
27. De esta forma, se puede afirmar que los preceptos legales impugnados resultan contrarios al principio de igualdad y no discriminación contenido en el artículo 1o. constitucional, porque la exigencia adicional para ejercer el cargo de Jueza y secretaria en los juzgados cívicos del Estado de Colima no satisfacen ningún fin constitucionalmente imperioso ni resultan razonables y por ende, discriminan a las mexicanas por naturalización.

III. Defensa adecuada

28. El presente apartado es para hacer una aclaración respecto a lo establecido en el tema C.5 del estudio de fondo, en donde se examina la constitucionalidad del artículo 72 de la Ley para Regular la Convivencia en el Estado de Colima y sus Municipios,¹⁶ impugnado bajo el argumento de ser violatorio al derecho a

¹⁶ "Artículo 72. Cuando comparezca el probable infractor ante el Juez, éste le informará del derecho que tiene a comunicarse con persona de su confianza para que le asista, y en caso de que así lo solicite, el Juez le concederá un término máximo de dos horas para que se presente dicha persona, en caso contrario, el Juez iniciará el procedimiento con el probable infractor, salvo que se trate de menores o incapaces."



un debido proceso, en su vertiente de defensa adecuada. El objeto de este apartado es señalar que, si bien apoyé la constitucionalidad del artículo en cuestión, considero que deben precisarse las razones que diferencian el presente asunto del voto que emití en la contradicción de tesis 37/2017,¹⁷ asunto que determinó que no es necesaria la defensa técnica en los procesos disciplinarios de personas privadas de la libertad, y en el cual voté en contra.

29. El precepto impugnado señala que, en la comparecencia de la probable infractora ante la Jueza, ésta le informará que puede comunicarse con una persona de su confianza para que le asista, concediéndole un término máximo de dos horas para que se presente; de otra forma, se podrá iniciar el procedimiento, salvo que se trate de menores o incapaces.
30. En síntesis, la sentencia reconoce la validez del artículo 72 de la Ley para Regular la Convivencia Civil en el Estado de Colima y sus Municipios, considerando que el procedimiento administrativo de justicia cívica tiene un grado menor de proyección en la vida de las personas en comparación al procedimiento penal. Se argumenta que la finalidad de la ley en comento es establecer reglas mínimas de comportamiento cívico de la población, fomentar el respeto entre las personas y hacia el patrimonio y procurar una convivencia armónica de la población, entre otros. Para dar consecución a esta finalidad, la Legislatura previó una serie de infracciones que dan lugar a sanciones que, si bien no alcanzan el grado de delito, administrativamente son reprochables debido a la alteración al orden social que generan.
31. Ahora bien, en la contradicción de tesis 37/2017, se analizó si la o el interno al cual se le sigue un procedimiento administrativo sancionador en un Centro Federal de Readaptación o Reinserción Social, debía o no de ser asistido por una persona con licenciatura en derecho.
32. La mayoría de los Ministros y las Ministras consideraron que no existía la obligación de asistencia por una licenciada en derecho tratándose de procedimientos administrativos sancionadores, ventilados en un Centro Federal de Readaptación o Reinserción Social contra una persona privada de la libertad que cometió una infracción al reglamento interno. Se llegó a esa conclusión tomando en consideración que los reglamentos tienen como finalidad el mantenimiento del orden, la disciplina y la seguridad al interior del Centro y que, por ende, se trata de un procedimiento autónomo e independiente al

¹⁷ Fallada el trece de febrero del dos mil diecinueve por mayoría de tres votos de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández y de los Ministros Luis María Aguilar Morales y Jorge Mario Pardo Rebolledo.



proceso penal y ajeno a los aspectos jurídicos referentes a la privación de la libertad personal de la persona.

33. En la sentencia se matizó que el procedimiento para imponer sanciones correctivas y disciplinarias al interior de los Centros, aunque no requería de la presencia de una abogada, debía respetar el cumplimiento de la garantía de audiencia, en sus vertientes de notificación formal, oportunidad de defensa y la existencia de medios de impugnación.
34. En la contradicción en comento voté en contra debido a las características específicas del caso y a la naturaleza del procedimiento. En específico consideré que la sola condición de privación de la libertad sitúa al probable infractor en un estado de vulnerabilidad, en el cual la asistencia técnica se vuelve condición indispensable para la plena eficacia de sus derechos. Asimismo, derivé la defensa adecuada del posible infractor del pleno respeto a su garantía de audiencia, consagrado en el artículo 14 constitucional con relación al diverso 82 del Reglamento de los Centros Federales de Readaptación Social¹⁸ (normatividad aplicada en los asuntos que dieron lugar a la contradicción de tesis).
35. Dada la similitud y la unidad de la potestad punitiva en la interpretación constitucional de los principios del derecho administrativo sancionador, es posible acudir a los principios penales sustantivos, aun cuando la traslación de los mismos en cuanto a grados de exigencia no pueda hacerse de forma automática, porque la aplicación de dichas garantías al procedimiento administrativo sólo es posible en la medida en que resulten compatibles con su naturaleza.
36. De esta forma, es válido tomar a préstamo las técnicas y principios garantistas del derecho penal, pero sólo en lo conducente y en la medida de lo racionalmente justificado. Y tal como ha sido señalado por este Alto Tribunal de forma reiterada, la aplicación de los principios penales en el procedimiento administrativo sancionador pueden ser modulados dado el grado de afectación. En razón de ello, es necesario atender a los casos concretos y analizar la gradación de la actuación estatal y la naturaleza de los procedimientos previstos.
37. En el supuesto de las sanciones disciplinarias en los Centros de Readaptación Social, las personas se encuentran privadas de su libertad y sujetos a un proceso penal, lo cual los coloca en una situación de especial vulnerabilidad

¹⁸ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el seis de abril de dos mil seis.



dada la trascendencia relevante que puede tener este hecho en la vida de las personas, supuesto que no se actualiza en la imposición de infracciones prevista en la legislación de Colima.

38. Además, el procedimiento administrativo sancionador que estableció la Legislatura colimense tiene una afectación relativamente menor toda vez que además de ser expedito, se sustancia en una sola audiencia que puede concluirse inmediatamente y llevar, en la mayoría de los casos, a la menor de las sanciones, si el probable infractor acepta la responsabilidad en la comisión de la infracción imputada.
39. Aunado a ello, la o el Juez Cívico podrá, atendiendo a las especiales circunstancias físicas, psicológicas, económicas y en general, personales del infractor, condonar la sanción. En un sentido similar, la legislación establece limitantes a las sanciones susceptibles de ser impuestas a personas desempleadas o sin ingresos.
40. Desde una perspectiva económica del derecho, requerir por ley que una abogada asista los procesos de justicia cívica elevaría los costos totales para todas las partes. Dada la celeridad del procedimiento, implicaría una mayor inversión económica y de tiempo para la presunta persona infractora requerir una persona con licenciatura para la ventilación del proceso, cuando podría solicitar el apoyo de una persona cercana y/o familiar para llevar a consecución la audiencia de la forma más expedita posible.
41. Asimismo, requerir la asistencia de personas que cuenten con licenciatura en derecho, implicaría que el Estado previera la prestación de servicios de abogadas de oficio a efectos de asistir a las personas que no cuentan con defensoras privadas. Esto se traduciría en el destino de recursos estatales adicionales frente a un procedimiento que no tiene un alto grado de proyección en la vida de las personas.
42. En este sentido, comparto el reconocimiento de la validez del artículo 72 de la Ley para Regular la Convivencia en el Estado de Colima y sus Municipios toda vez que se trata de un supuesto divergente al que fue estudiado en la contradicción de tesis 37/2017.
43. En suma, comparto la resolución del Pleno, sus consideraciones en lo esencial, y sus conclusiones, con los matices aquí señalados.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 45/2018 y su acumulada 46/2018, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 6 de



agosto de 2021 a las 10:14 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 4, Tomo I, agosto de 2021, página 439, con número de registro digital: 30000.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA EN RELACIÓN CON LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 1/2016.

1. En sesión del nueve de mayo de dos mil diecinueve, el Tribunal Pleno resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, en el cual se evaluaron diversas disposiciones de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tabasco, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad el quince de diciembre de dos mil quince.
2. En el presente voto sólo desarrollaré las consideraciones que me llevaron a votar en contra de algunos de los puntos de la ejecutoria.
3. En primer lugar no comparto la decisión tomada en el tema I, contenido en el considerando séptimo de la ejecutoria, en donde se reconoció la validez de la regulación legal del "Sistema Estatal de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos".
4. En mi opinión, los Estados no tienen competencia para regular sistemas estatales con el propósito de otorgarle facultades diferenciadas. Si bien es cierto que la legislación general no establece una prohibición al respecto, razón que llevó a la mayoría a afirmar que no existe vicio de invalidez constitucional, lo relevante para mí es que en la ley general se establece limitativamente todo el universo de órganos posibles en la materia, entre los que no se encuentran los referidos sistemas estatales.
5. De esta manera, la ley general al haber previsto qué órganos deben existir en materia de acceso a la información, releva a los Estados de cualquier posibilidad de crear nuevos órganos y, sobre todo, de configurar nuevas órbitas competenciales.
6. En otras palabras, la inconstitucionalidad no se debe a que la ley local determine un curso de acción contradictorio al dispuesto en la ley general, sino en que ésta ha removido de los Estados el poder de configuración normativa para diseñar nuevas estructuras orgánicas con competencias diferenciadas a las



previstas en la ley general. Debe recordarse que, al ubicarnos en una materia recurrente, la ley general se vuelve parámetro de control y lo relevante es determinar si en ella se contiene una habilitación para que los Estados regulen el referido ámbito material de validez.

7. Así, el estándar aplicable no es el relativo a determinar si se constata una antinomia, sino preguntarse si dicha ley general permite a los Estados reglamentar sistemas estatales, lo cual debe concluirse en sentido negativo.
8. Por otra parte, tampoco comparto la decisión alcanzada en el tema II, relativo al reconocimiento de validez del artículo 47, párrafo penúltimo, de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tabasco, el cual prevé excepciones para que determinados sujetos no tengan un comité de transparencia, excepciones que hace consistir en órganos encargados con la procuración de justicia. La mayoría consideró que la norma era válida al existir libertad configurativa de los Estados para innovar en dicha cuestión.
9. En mi opinión, la ley general no dejó libertad configurativa sobre el cómo y en qué casos debe integrarse un comité y cuáles sujetos quedan excluidos. Por el contrario, el artículo 43 de la ley general establece la obligación de que todos los sujetos obligados deben contar con un comité de transparencia. Este artículo taxativamente enumera aquellas instituciones que no contarán con comité de transparencia, sólo establece como excepciones a la obligación de integrar comités de transparencia a ciertos órganos encargados de la seguridad nacional y de delincuencia organizada. Por tanto, debió declararse la invalidez de la norma impugnada, ya que establece una excepción no permitida en la ley general a una obligación, como es que la de los sujetos obligados de tener comités de transparencia.
10. No coincido con la tesis de la libertad configurativa porque la ley general ya reguló la cuestión y determinó que todos los sujetos obligados tienen la obligación de tener comités de transparencia, exceptuando sólo a ciertos sujetos relacionados con la seguridad nacional y delincuencia organizada.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 1/2016, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 13 de noviembre de 2020 a las 10:24 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 80, Tomo I, noviembre de 2020, página 101, con número de registro digital: 29561.



VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA EN RELACIÓN CON LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 47/2018 Y SU ACUMULADA 48/2018.

1. En sesión del once de junio de dos mil diecinueve, el Tribunal Pleno resolvió las acciones de inconstitucionalidad citadas al rubro, en las cuales se evaluaron diversas disposiciones de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados de la Ciudad de México, publicada en la Gaceta Oficial de esa entidad el diez de abril de dos mil dieciocho.
2. En el presente voto sólo desarrollaré las consideraciones que me llevaron a no compartir la decisión tomada en el tema II denominado "Avisos de privacidad", consistente en declarar la invalidez del artículo 21 de la ley impugnada, al considerarse que actualiza una omisión legislativa al no incorporar fielmente el contenido de la ley general en la materia.
3. En mi opinión debió calificarse como infundado lo planteado en cuanto a que el artículo 21 de la ley controvertida viola los diversos 1o., 6o., 16, párrafo segundo, 17 y 122, apartado D, de la Constitución Federal, con el aducido argumento de que el legislador local omitió exigir el requisito de identificación de datos sensibles en el aviso de privacidad que los sujetos obligados deben dar a conocer al titular de datos personales en cumplimiento al principio de información que rige en la materia y que también se viola el derecho de igualdad previsto en el artículo 1o. constitucional, porque origina un trato desigual entre sujetos iguales de las diversas entidades federativas, aunado a que distorsiona el sistema de protección de datos personales y lo complica, así como la afirmación relativa a que tal disposición es inconstitucional porque si bien regula el aviso de privacidad, lo cierto es que omite distinguir entre el integral y el simplificado, tal como lo hace la ley general.
4. Desde mi perspectiva, de la interpretación sistemática de la ley general y de la local analizadas, evidencia que los sujetos obligados en la Ciudad de México deben implementar ambas modalidades del aviso de privacidad que contengan la información pormenorizada en las dos legislaciones aplicables, sin que sea obstáculo el hecho de que como la legislación local no distingue entre aviso de privacidad simplificado e integral, entonces, los sujetos obligados en esta ciudad no tendrían certeza de cuál de ellos debe contener los requisitos pormenorizados en el numeral 21 controvertido, pues basta la confronta de su contenido con el del diverso 28 de la ley general, para advertir que aquél contiene requisitos similares a los previstos para el aviso de privacidad integral, de modo que los responsables sólo tendrían que completar la informa-



ción ahí pormenorizada e implementar la modalidad simplificada. Por tanto, es infundado.

5. Igualmente, en mi opinión, debieron calificarse como **infundados** los alegatos del instituto promovente en el sentido de que la omisión en que incurrió el legislador local complica el sistema de protección de datos personales implementado en el país y provoca desigualdad entre los gobernados de dicha entidad federativa y las restantes, porque al estar vinculados los responsables estatales al cumplimiento de la ley general, es claro que los avisos de privacidad que elaboren deben partir de esas dos modalidades e incluir toda la información que ambas legislaciones prevén, circunstancia que evidentemente no trastoca, distorsiona ni complica el sistema de protección implementado; al contrario, lo unifica y lo torna igual para todos los destinatarios.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 47/2018 y su acumulada 48/2018, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 7 de agosto de 2020 a las 10:15 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 77, Tomo I, agosto de 2020, página 56, con número de registro digital: 29418.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA EN RELACIÓN CON LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 294/2020 Y SUS ACUMULADAS 298/2020 Y 301/2020, RESUELTA POR EL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN EN SESIÓN DE SEIS DE DICIEMBRE DE DOS MIL VEINTIUNO.

1. En sesión de seis de diciembre de dos mil veintiuno, el Tribunal Pleno, al resolver la acción de inconstitucionalidad 294/2020 y sus acumuladas 298/2020 y 301/2020, reconoció la constitucionalidad de la reforma al artículo 20, fracción V, de la Constitución Política del Estado de Tamaulipas –a través de la cual se modificó la composición del Tribunal Electoral del Estado de cinco a tres magistratura– pues determinó que el decreto de reformas impugnado fue emitido con antelación suficiente para respetar el periodo de veda electoral.
2. La sentencia sustenta la constitucionalidad del decreto impugnado en el hecho de que el mismo prevé en su artículo primero transitorio que entraría en vigor hasta el día siguiente en que terminase el proceso electoral 2020-2021, por lo que, sostiene la sentencia, durante dicho proceso electoral no se introdujo



ningún cambio normativo fundamental, pues la modificación en la integración del tribunal surtiría efectos hasta el primero de octubre de dos mil veintiuno.

3. Respetuosamente, no comparto el sentido de la sentencia pues el decreto, en mi opinión, vulnera lo previsto en el artículo 105 de la Constitución General.
4. En primer lugar, la reforma fue publicada el 27 de octubre de 2020, incluso ya iniciado el proceso electoral (3 de septiembre de 2020). En segundo lugar, el hecho de que el transitorio primero haya previsto una fecha de entrada en vigor posterior al término del proceso electoral no salvaguarda los principios de certeza, pues cuando se entiende sistemáticamente con el resto del entramado transitorio, se evidencia que dicho régimen –destacadamente en el artículo segundo¹ condicionó la integración del tribunal a una condición fáctica: la decisión del Senado condicionaba la integración del tribunal.
5. Si el órgano legislativo realizaba un nombramiento, iba a ser sólo por un año; si no nombraba, entonces el tribunal funcionaba sólo con tres integrantes durante el proceso electoral y eso, a mi juicio, impacta claramente en el proceso electoral, pues resulta evidente que los Magistrados nombrados operaron bajo condiciones de incertidumbre.
6. Y es que, reitero, el decreto impugnado estableció que las dos magistratura que fueran designadas con motivo de las vacantes que se generarían en noviembre de dos mil veinte, únicamente tuvieran una duración aproximada de diez meses, obligándolas a abandonar su cargo al día siguiente en que concluyera el proceso electoral. Esta irregularidad fue incluso reconocida por el Pleno de este Alto Tribunal al estudiar el tema 6 y declarar la invalidez del segundo párrafo del artículo segundo transitorio.
7. La reducción en el tiempo de duración del encargo de dos magistratura del Tribunal Electoral Local impactó directamente el proceso electoral 2020-2021,

¹ "Artículo segundo. Los Magistrados del órgano jurisdiccional en materia electoral del Estado de Tamaulipas, designados por el Senado de la República, el 19 de noviembre de 2015, por un periodo de cinco años, concluirán su encargo por el periodo para el cual fueron designados.

"En caso de que el Senado de la República emita una nueva convocatoria en términos de lo dispuesto por el numeral 5 del inciso C de la fracción IV del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para sustituir a los Magistrados que terminan su encargo en noviembre de 2020, será únicamente para que los designados duren en su encargo hasta la entrada en vigor del presente decreto."



pues vulneró las garantías de la función judicial, no sólo en un aspecto estructural, sino afectando negativamente el derecho de acceso a la justicia electoral de la ciudadanía de Tamaulipas, ya que también vulnera las garantías de autonomía e independencia de dicho tribunal.

8. Con base en lo anterior es que voté en contra de la posición mayoritaria.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 294/2020 y sus acumuladas 298/2020 y 301/2020, 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 364, con número de registro digital: 30558.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO JAVIER LAYNEZ POTISEK EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 104/2019.

En la sesión de dieciocho de enero 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 la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra de los artículos 6o. y 54, fracción VIII, de la Ley en Materia de Desaparición Forzada de Personas y Desaparición Cometida por Particulares para el Estado de Baja California Sur, reformados mediante decreto publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado el dieciséis de agosto de dos mil diecinueve.¹

El apartado V de la sentencia, relativo a las causas de improcedencia, se aprobó por mayoría de diez votos. En aquél, se precisó que se llevaría a cabo el estudio de los conceptos de invalidez en atención a que las partes no habían hecho

1. "**Artículo 6o.** En todo lo no previsto en la presente ley, son aplicables supletoriamente las disposiciones establecidas en la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, el Código Nacional de Procedimientos Penales, el Código Penal Federal, el Código Civil para el Estado Libre y Soberano de Baja California Sur, así como la Ley de Atención a Víctimas para el Estado de Baja California Sur y los Tratados Internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte."

"**Artículo 54.** La Fiscalía Especializada tiene, en el ámbito de su competencia, las atribuciones siguientes:

"...

"**VIII.** Solicitar a la autoridad judicial competente la autorización para ordenar la intervención de comunicaciones, en términos de las disposiciones aplicables."



valer argumentos de improcedencia y que el Tribunal Pleno no advertía de oficio la actualización de alguna causal. En este considerando también se destacó que las normas impugnadas habían sido objeto de una reforma posterior a la que se analiza en la presente acción. En particular, el legislador local suprimió la aplicación supletoria del Código Nacional de Procedimientos Penales y de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas. En el caso del artículo 54, fracción VIII, se puntualizó que la Fiscalía Especializada seguiría contando con la facultad de solicitar la autorización para ordenar la intervención de comunicaciones, pero se agregó que ello atendería a lo dispuesto por el diverso 16, párrafo décimo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y demás disposiciones aplicables.

En la sentencia se precisó que no se actualizaba una causal de improcedencia con motivo de la publicación de la reforma, dado que la **naturaleza penal** de las normas impugnadas permitía que una eventual declaratoria de invalidez tuviera efectos retroactivos, en términos de los artículos 105, fracción III, párrafo segundo, de la Constitución Federal² y 45, segundo párrafo, de la ley reglamentaria.³ Sin embargo, no comparto esa conclusión. Los preceptos impugnados en la acción citada al rubro **no detentan una naturaleza penal** y, por tanto, habían cesado sus efectos.

La posibilidad de dar **efectos retroactivos** a la declaración de invalidez que se emite en relación con la impugnación de normas de naturaleza penal ha sido explorada por esta Suprema Corte en diversos precedentes.⁴ Conforme al

² "Artículo 105. ...

"La declaración de invalidez de las resoluciones a que se refieren las fracciones I y II de este artículo no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia."

³ "Artículo 45. Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

"La declaración de invalidez de las sentencias no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia." (Énfasis añadido)

⁴ Acción de inconstitucionalidad 152/2017, resuelta el ocho de enero de dos mil veinte por unanimidad de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Yasmín Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales y el presidente en funciones José Fernando Franco González Salas quien emitió su voto con reservas e hizo suyo el asunto. Ausente el Ministro Javier Laynez Potisek.

Acción de inconstitucionalidad 77/2018, resuelta el siete de noviembre de dos mil diecinueve por mayoría de ocho votos de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa,



criterio del Tribunal Pleno, la acción de inconstitucionalidad es improcedente cuando hayan cesado los efectos de la norma impugnada; supuesto que se actualiza cuando ésta se reforma, modifica, deroga o abroga. Estas circunstancias actualizan la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción V, en relación con el 65, ambos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (ley reglamentaria).⁵

El Tribunal Pleno también ha precisado que el criterio anterior es inaplicable cuando la norma impugnada sea de **naturaleza penal**, pues pueden darse efectos retroactivos a la declaración de invalidez que emita en relación con la impugnación de normas de esa naturaleza, los cuales tendrán eficacia desde la entrada en vigor de la legislación declarada inconstitucional y bajo la estricta condición de que la expulsión de la norma tienda a beneficiar, y nunca a perjudicar, a todos los individuos directamente implicados en los procesos penales respectivos.⁶ En este sentido, la materia penal obliga a aplicar la ley vigente al momento en que se cometió el delito, lo que implica que, aunque dicha norma se haya modificado, derogado o abrogado, sigue surtiendo efectos en los casos en los que el delito se cometió bajo su vigencia. Es decir, no se actualiza la cesación de efectos porque la potencial declaratoria de invalidez

Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea. La señora Ministra Piña Hernández votó en contra y anunció voto particular.

⁵ Jurisprudencia del Tribunal Pleno P./J. 24/2005, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ES IMPROCEDENTE POR CESACIÓN DE EFECTOS DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA CUANDO ÉSTA HA SIDO REFORMADA O SUSTITUIDA POR OTRA.". Disponible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXI, mayo de 2005, página 782, con número de registro digital: 178565.

⁶ Tesis aislada P. IV/2014 (10a.), de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. NO SE ACTUALIZA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA POR CESACIÓN DE EFECTOS, CUANDO SE IMPUGNA UNA NORMA DE NATURALEZA PENAL QUE POSTERIORMENTE SE REFORMA, MODIFICA, DEROGA O ABROGA.". Disponible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 4, Tomo I, marzo de 2014, página 227, con número de registro digital: 2005882.

Esta tesis derivó de la acción de inconstitucionalidad 54/2012 –fallada el treinta y uno de octubre de dos mil trece, por mayoría de siete votos–, en el que se analizaron las modificaciones que el Congreso del Estado de Colima hizo a su Código Penal para considerar como graves diversos delitos como el de trata de personas, secuestro, secuestro exprés, entre otros. El Tribunal Pleno entró al estudio de fondo pese a que el Congreso había modificado la norma impugnada para eliminar algunos delitos (como el de secuestro exprés) y adicionar otros (como fraude equiparado), y declaró la invalidez de las porciones normativas impugnadas porque referían a delitos que estaban reservados exclusivamente a la Federación. Ello bajo el argumento de que la eventual declaratoria de invalidez podría traer impacto beneficioso en los procesos en los que dicha norma fue aplicada durante su vigencia.



puede llegar a tener un impacto en aquellos procesos donde dicha norma ha sido aplicada.⁷

No obstante, en el caso concreto, considero que no se actualiza ese supuesto de excepción. Los artículos 6o. y 54, fracción VIII, de la Ley en Materia de Desaparición Forzada de Personas y Desaparición Cometida por Particulares para el Estado de Baja California Sur no tienen una naturaleza penal y, por tanto, la declaración de invalidez no podría tener efectos retroactivos en términos de los diversos 105, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal y 45, segundo párrafo, de la ley reglamentaria.

Tal como destacó la Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad **152/2017**,⁸ las normas penales son aquellas relacionadas con el tipo penal y su sanción, así como las que establecen agravantes. En ese mismo precedente la Segunda Sala también identificó que, en la doctrina se ha señalado que el derecho penal es el conjunto de normas que determina los delitos, las penas que el Estado debe imponer y las medidas previstas para la prevención de la criminalidad.⁹ En este sentido, los delitos son acciones prohibidas por la ley cuya comisión hace a quien la llevó a cabo acreedor a determinadas sanciones conocidas como penas. La conducta criminal es, precisamente, el objeto del derecho penal.¹⁰

Los artículos impugnados en la acción de inconstitucionalidad, en este caso, determinan el sistema de supletoriedad y una de las atribuciones de la Fiscalía Especializada, respectivamente. Por lo anterior, es posible concluir que no tipifican conductas punibles, no establecen agravantes o sanciones, ni regulan alguna cuestión que eventualmente pudiera generar un beneficio a los sentenciados mediante una eventual declaración de invalidez. Esta conclusión coincide con lo resuelto en el precedente referido en el párrafo anterior, donde se precisó lo siguiente:

"... la norma impugnada otorgaba (pues fue abrogada) competencia al Fiscal Especial en Combate a la Corrupción o a sus funcionarios para ejercer la acción de

⁷ Ídem.

⁸ Resuelta en sesión de ocho de enero de dos mil veinte por unanimidad de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Yasmín Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales y el presidente en funciones José Fernando Franco González Salas quien emitió su voto con reservas e hizo suyo el asunto. Ausente el Ministro Javier Laynez Potisek.

⁹ García Máynez, Eduardo, *Introducción al Estudio del Derecho*, Editorial Porrúa (México 2003), p. 141.

¹⁰ Hassemer, Winfried, y Muñoz Conde, Francisco, *Introducción a la criminología y al Derecho Penal*, Tirant lo Blanch (Valencia: 1989), p. 28.



extinción de dominio sobre los bienes de su competencia (aquellos relacionados con el combate a la corrupción). Como tal, la misma **no tipifica conductas punibles, ni establece sanciones (corporales o pecuniarias); tampoco se trata de una agravante ni regula alguna cuestión que eventualmente pudiera traer un beneficio a los procesados o sentenciados con la declaración de invalidez.** En realidad, se trata de una norma que regula cuestiones orgánicas del sistema de procuración de justicia del Estado de Jalisco.

"Así, la norma impugnada únicamente reconoce la facultad de un órgano del Estado para ejercer una acción que, en lo sustantivo y procesal, se regirá por el contenido de la Ley de Extinción de Dominio para el Estado de Jalisco." (Énfasis añadido)¹¹

Como se advierte de la transcripción, la norma impugnada facultaba a la Fiscalía para ejercer la extinción de dominio, y la Segunda Sala consideró que ello no era suficiente para concluir que la disposición detentaba una naturaleza penal y, por tanto, que era procedente su estudio. Por el contrario, la Segunda Sala resaltó que la norma regulaba cuestiones orgánicas que en nada incidían en el proceso para beneficiar al quejoso. Considero que ese razonamiento es exactamente aplicable al estudio del considerando quinto de la acción de inconstitucionalidad citada al rubro. Las normas impugnadas en este caso también regulan cuestiones orgánicas que, de ser invalidadas, en nada impactarían o beneficiarían en los procesos penales respectivos.

Por las consideraciones anteriores, habían cesado los efectos de los artículos impugnados en la acción de inconstitucionalidad citada al rubro y, por tanto, la acción debía sobreseerse.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 104/2019, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 21 de mayo de 2021 a las 10:26 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 1, Tomo I, mayo de 2021, página 472, con número de registro digital: 29804.

La tesis aislada P. IV/2014 (10a.) citada en este voto, también aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 14 de marzo de 2014 a las 9:53 horas.

¹¹ Resuelta en sesión de ocho de enero de dos mil veinte por unanimidad de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Yasmín Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales y el presidente en funciones José Fernando Franco González Salas quien emitió su voto con reservas e hizo suyo el asunto. Ausente el Ministro Javier Laynez Potisek.



VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO JAVIER LAYNEZ POTISEK EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 35/2021.

En sesión de treinta de septiembre del dos mil veintiuno, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad identificada al rubro en que, entre otras cosas, reconoció legitimación a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para controvertir normas desde aspectos tributarios, y declaró inconstitucional el artículo undécimo, primer párrafo, de la Ley de Ingresos del Estado de Chihuahua y los apartados I, numerales 1.1 y 1.2, XXII, numerales del 1 al 4, XXIII, numerales 1 y 2.1., y XXIV, numeral 1, de la tarifa para el cobro de derechos, ambas para el ejercicio fiscal del año dos mil veintiuno.

Respetuosamente, no comparto la decisión asumida en el apartado relativo a legitimación pues mi voto ha sido consistente en el sentido de que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos carece de legitimación procesal activa en los casos en que pretende impugnar normas por violación a, entre otros, los principios de justicia tributaria y, en cambio, reconocerla únicamente en casos en que proponga violaciones a derechos humanos.

Considero que el citado órgano constitucional autónomo no cuenta con dicha legitimación porque, si bien controvierte el artículo undécimo, primer párrafo, de la Ley de Ingresos del Estado de Chihuahua por violar legalidad tributaria y la tabla de derechos por violación a acceso a la información pública, y puedo compartir la postura respecto del primer tema porque redundante en acceso a información pública, estoy en desacuerdo sobre que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos cuente con legitimación para promover acciones de inconstitucionalidad sin que se exija condición adicional alguna a la de plantear que leyes federales o locales violan derechos humanos previstos en la Constitución Federal y tratados internacionales de los que México sea Parte, así como tampoco se está en el supuesto en que se pueda aludir a un tema de invasión competencial, además de que el tema de copias certificadas se aborda desde una perspectiva meramente tributaria, ya que los conceptos de invalidez relacionados con este último aspecto no se vinculan directamente con violaciones a derechos humanos, sino con la materia tributaria.

Lo considerado en la ejecutoria sobre el tema de copias certificadas obedece a que la promovente planteó violación a los principios de proporcionalidad y equidad tributarias dado que las porciones impugnadas de la tarifa señalada prevén cobros injustificados y desproporcionados por reproducción de información pública en los medios ahí contenidos, lo que no guarda relación razonable con el costo del servicio, por tanto, estimo que la Comisión carece de legitimación procesal activa para impugnar las normas vinculadas con el tributo por copias certificadas de documentos.



En cuanto al fondo, no compartí la propuesta planteada en el punto *II.1 CERTIFICACIONES, EXPEDICIÓN DE COPIAS, IMPRESIONES DE DOCUMENTOS QUE NO SE RELACIONAN CON EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN*, del considerando sexto *TEMA II. NORMAS QUE ESTABLECEN CUOTAS POR LA EXPEDICIÓN DE COPIAS SIMPLES Y CERTIFICADAS, EXPEDICIÓN DE DOCUMENTO DE MANERA DIGITAL, CD/DVD E IMPRESIONES*, respecto a la inconstitucionalidad de los apartados I, numeral 2, y XXIV, numerales del 3.2 al 3.6 y 4 de la "Tarifa para el cobro de derechos" por resultar desproporcionales porque no guardan una relación razonable con el costo de los materiales para la prestación del servicio, ni con el costo que implica certificar un documento y no hay motivación reforzada, planteamiento que fue desestimado, en cuanto a dichas porciones normativas, por no alcanzar mayoría calificada, mientras que se declaró la invalidez de los apartados I, numerales 1.1 y 1.2, y XXIII, numeral 2.1, de dicha tarifa.

Mi voto en contra es en razón de que en ese apartado se analizaron normas que no están relacionadas con acceso a la información, por lo que como se señaló, el parámetro de regularidad constitucionalidad no es el principio de gratuidad y no aplica la motivación reforzada que es exigida en aquellos casos para evitar que los cobros excesivos se constituyan en un obstáculo al ejercicio del derecho de acceso a la información pública, por lo que en dicho apartado se debió limitar el análisis a los principios eminentemente tributarios de proporcionalidad y equidad.

Así, bajo una revisión meticulosa considero que no hay violación al principio de proporcionalidad tributaria porque una hoja en blanco tamaño oficio o carta se cobre \$0.50 (cero punto cincuenta centavos) o una copia simple en versión blanco y negro \$1.50 (un peso cincuenta centavos), cuotas que corresponden al Tribunal Superior de Justicia, o las copias simples tamaño carta u oficio \$1.50 (un peso con cincuenta centavos), o bien, las copias simples que cobran las dependencias \$1.04 (un peso con cuatro centavos).

De ahí que, para mayor facilidad en la votación, me pronuncié en contra de todo el apartado, pues considero que no se acredita la violación al principio de proporcionalidad tributaria, aun en el supuesto de copias certificadas, respecto de lo cual ya me he pronunciado en diversos precedentes en el sentido de que se trata de un servicio adicional que no está tutelado por la gratuidad prevista en el artículo 6o. constitucional y no se trata de una simple reproducción de copias.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 35/2021, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 18 de 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 303, con número de registro digital: 30393.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ EN RELACIÓN CON LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 87/2017.

1. En sesión pública de diecisiete de febrero de dos mil veinte, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 87/2017, en la que el Instituto Nacional de Transparencia y Acceso a la Información y Protección de Datos Personales solicitó la invalidez de los artículos 118, fracción II, 123, 129, 157, quinto y sexto transitorios, de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de los Sujetos Obligados del Estado de Aguascalientes y sus Municipios, publicada en el Periódico Oficial de dicho Estado el tres de julio de dos mil diecisiete.

I. Razones de la sentencia

2. El Tribunal Pleno determinó sobreseer respecto de los preceptos impugnados excepto por lo que hace al artículo 123 del que se reconoció su validez pues la mayoría consideró que, si bien introduce cuestiones novedosas al recurso de revisión en la materia, se concluyó que ello no trastocaba el marco legal regulado por la Constitución Federal y la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, esencialmente porque si bien son cuestiones no contempladas en la ley general –implementación de ciertos plazos, suspensión en caso de haber interés en una conciliación, la notificación a terceros interesados, la admisión de pruebas supervenientes–, lejos de violar el sistema implementado a nivel nacional, daba certeza y defensa adicional a los gobernados, sin que se advirtiera que ello aumentara los plazos señalados en la ley general para la sustanciación del recurso.

II. Motivo del disenso

3. Si bien la mayoría del Pleno reconoció la validez del artículo 123 de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de los Sujetos Obligados del Estado de Aguascalientes y sus Municipios por considerar que no trastocaba el marco nacional en materia de protección de datos personales, difiero de tales consideraciones, pues a mi parecer el artículo debió invalidarse.



4. Mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el siete de febrero de dos mil catorce¹ se reformaron y adicionaron diversas disposiciones a la Constitución Federal, entre ellas el artículo 6² y la fracción XXIX-S del artículo 73³ que disponen las bases, principios generales y procedimientos

¹ Decreto que entró en vigor el ocho de febrero de dos mil catorce, de conformidad con su artículo transitorio primero.

² "**Artículo 6o.** La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado.

" ...

"**A.** Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación, los Estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases:

" ...

"**V.** Se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos que se sustanciarán ante los organismos autónomos especializados e imparciales que establece esta Constitución.

" ...

"**VIII.** La Federación contará con un organismo autónomo, especializado, imparcial, colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna, responsable de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados en los términos que establezca la ley.

"El organismo autónomo previsto en esta fracción, se regirá por la ley en materia de transparencia y acceso a la información pública y protección de datos personales en posesión de sujetos obligados, en los términos que establezca la ley general que emita el Congreso de la Unión para establecer las bases, principios generales y procedimientos del ejercicio de este derecho.

" ...

"El organismo garante tiene competencia para conocer de los asuntos relacionados con el acceso a la información pública y la protección de datos personales de cualquier autoridad, entidad, órgano u organismo que forme parte de alguno de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicatos que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal; con excepción de aquellos asuntos jurisdiccionales que correspondan a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cuyo caso resolverá un comité integrado por tres ministros. También conocerá de los recursos que interpongan los particulares respecto de las resoluciones de los organismos autónomos especializados de los estados y el Distrito Federal que determinen la reserva, confidencialidad, inexistencia o negativa de la información, en los términos que establezca la ley.

"El organismo garante federal de oficio o a petición fundada del organismo garante equivalente del estado o del Distrito Federal, podrá conocer de los recursos de revisión que por su interés y trascendencia así lo ameriten."

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

" ...



para el ejercicio del derecho a la protección de datos personales en posesión de sujetos obligados que debían desarrollarse a través de la ley general que para tal efecto expidiera el Congreso de la Unión atendiendo a su facultad para legislar en materia de protección de datos personales en posesión de las autoridades, entidades, órganos y organismos gubernamentales de todos los niveles de gobierno.⁴

5. En el artículo transitorio quinto del Decreto⁵ se estableció que las entidades federativas contaban con el plazo de un año a partir de la entrada en vigor de la ley general para armonizar su normatividad.
6. En atención a lo expuesto, el Congreso de la Unión expidió la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintiséis de enero de dos mil diecisiete. En el artículo primero⁶ se contempla su observancia en toda la República

"XXIX-S. Para expedir las leyes generales reglamentarias que desarrollen los principios y bases en materia de transparencia gubernamental, acceso a la información y protección de datos personales en posesión de las autoridades, entidades, órganos y organismos gubernamentales de todos los niveles de gobierno."

⁴ De conformidad con el segundo transitorio del Decreto, por el que se estableció al Congreso de la Unión la obligación de expedir la ley general del artículo 6 en el plazo de un año contado a partir de su publicación. Artículo que textualmente señala:

"SEGUNDO. El Congreso de la Unión deberá expedir la ley general del Artículo 6o. de esta Constitución, así como las reformas que correspondan a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, a la Ley Federal de Datos Personales en Posesión de los Particulares, al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, a la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y los demás ordenamientos necesarios, en un plazo de un año contado a partir de la fecha de publicación del presente Decreto."

⁵ **"QUINTO.** Las Legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal tendrán un plazo de un año, contado a partir de su entrada en vigor, para armonizar su normatividad conforme a lo establecido en el presente Decreto."

⁶ **"Artículo 1.** La presente Ley es de orden público y de observancia general en toda la República, reglamentaria de los artículos 6o., Base A y 16, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de protección de datos personales en posesión de sujetos obligados.

"Todas las disposiciones de esta ley general, según corresponda, y en el ámbito de su competencia, son de aplicación y observancia directa para los sujetos obligados pertenecientes al orden federal.

"El instituto ejercerá las atribuciones y facultades que le otorga esta ley, independientemente de las otorgadas en las demás disposiciones aplicables.

"Tiene por objeto establecer las bases, principios y procedimientos para garantizar el derecho que tiene toda persona a la protección de sus datos personales, en posesión de sujetos obligados.



y señala que su objeto es establecer las bases, principios y procedimientos para garantizar el derecho a la protección de datos personales en posesión de sujetos obligados.

7. Dentro de sus objetivos se enumeran, entre otros, la distribución de competencias y el establecimiento de bases mínimas y condiciones homogéneas que regirán el tratamiento de los datos personales y el ejercicio de los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición mediante procedimientos sencillos y expeditos.⁷
8. Los transitorios segundo y octavo de la mencionada ley general,⁸ disponen que las leyes de las entidades federativas en materia de protección de datos personales deberán ajustarse a las disposiciones de esa ley en un plazo de seis meses a partir de su entrada en vigor; asimismo, se determina que en la

Son sujetos obligados por esta ley, en el ámbito federal, estatal y municipal, cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos.

"Los sindicatos y cualquier otra persona física o moral que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal serán responsables de los datos personales, de conformidad con la normatividad aplicable para la protección de datos personales en posesión de los particulares.

"En todos los demás supuestos diferentes a los mencionados en el párrafo anterior, las personas físicas y morales se sujetarán a lo previsto en la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares."

⁷ "Artículo 2. Son objetivos de la presente ley:

"I. Distribuir competencias entre los Organismos garantes de la Federación y las Entidades Federativas, en materia de protección de datos personales en posesión de sujetos obligados;

"II. Establecer las bases mínimas y condiciones homogéneas que regirán el tratamiento de los datos personales y el ejercicio de los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición, mediante procedimientos sencillos y expeditos."

⁸ "Segundo. La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, las demás leyes federales y las leyes vigentes de las Entidades Federativas en materia de protección de datos personales, deberán ajustarse a las disposiciones previstas en esta norma en un plazo de seis meses siguientes contado a partir de la entrada en vigor de la presente ley.

"En caso de que el Congreso de la Unión o las Legislaturas de las Entidades Federativas omitan total o parcialmente realizar las adecuaciones legislativas a que haya lugar, en el plazo establecido en el párrafo anterior, resultará aplicable de manera directa la presente ley, con la posibilidad de seguir aplicando de manera supletoria las leyes preexistentes en todo aquello que no se oponga a la misma, hasta en tanto no se cumpla la condición impuesta en el presente artículo."

"Octavo. No se podrán reducir o ampliar en la normatividad de las Entidades Federativas, los procedimientos y plazos vigentes aplicables en la materia, en perjuicio de los titulares de datos personales."



normatividad de las entidades federativas no podrán reducirse o ampliarse los procedimientos y plazos vigentes aplicables en la materia en perjuicio de los titulares de los datos personales.

9. Sentado el marco anterior, se advierte que la teleología de la reforma constitucional en materia de transparencia y protección de datos personales en posesión de sujetos obligados era establecer las bases en todo el territorio mexicano, desarrolladas a través de una ley general que contemplara, entre otros, los procedimientos para el ejercicio del derecho a la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados.
10. El establecimiento de las bases y mecanismos a través de la Constitución Federal y de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados tiene como finalidad sentar un marco normativo homogéneo para la protección de los datos personales, dentro del que se encuentran los procedimientos incluido el recurso de revisión.
11. En ese tenor, las Legislaturas de las entidades federativas están obligadas a armonizar su normativa a las bases, mecanismos y procedimientos que conforman el marco normativo nacional y homogéneo en materia de protección de datos personales en posesión de sujetos obligados, y no pueden contravenirlo.
12. Así, atendiendo al octavo transitorio mencionado, los plazos y procedimientos no pueden ser alterados en perjuicio de los titulares de los datos personales por las legislaciones de las entidades federativas, por lo que éstas no tienen competencia en materia de recursos para establecerlos o modificarlos apartándose de lo dispuesto en la ley general.⁹
13. Es por ello que no comparto el reconocimiento de validez del artículo 123 de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de los Sujetos Obligados del Estado de Aguascalientes y sus Municipios.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 87/2017, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 18 de junio de 2021 a las 10:24 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 2, Tomo I, junio de 2021, página 341, con número de registro digital: 29864.

⁹ Misma consideración sostuve en la acción de inconstitucionalidad 47/2018 y su acumulada 48/2018.



VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 53/2016, PROMOVIDA POR EL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de **veinticuatro de mayo de dos mil veintidós**, resolvió la controversia constitucional citada al rubro, donde se determinó 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.

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, para la modificación de la Norma Oficial Mexicana impugnada no era necesario seguir el procedimiento legal.

A consideración de la mayoría, en el caso, 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 por las que se emitió la Norma Oficial Mexicana, con el entendimiento que se les imprimió; y, por otra parte, y en razón 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.

Por otra parte, se señaló que si la normatividad impugnada fue modificada para ser armónica con la Ley General de Víctimas y con el Reglamento de referencia, no puede pretenderse entonces que en la norma oficial mexicana de mérito se debiera establecer que a fin de que una víctima pueda acceder al servicio de interrupción del embarazo se deba presentar denuncia penal por el delito de violación ante la Agencia de Ministerio Público del orden común, pues ello resultaría claramente inconstitucional.

Una vez precisado lo anterior, debo señalar que, respetuosamente, no comparto 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; ya que desde mi óptica considero que es inválida la referida Norma Oficial Mexicana, **por violaciones al procedimiento de modificación**, en atención a las siguientes consideraciones:

Por razones de método, debió analizarse, en primer término, las violaciones procedimentales aducidas, en tanto violaciones o vicios formales,¹ en virtud de que, conforme al artículo 105 de la Constitución Federal, de estimarse fundadas las mismas, la declaratoria de invalidez tendrá efectos generales y, por lo tanto, la norma dejaría de tener existencia jurídica, razón por la cual no cabe estudiar primero las violaciones de fondo, cuando podría acontecer que ese análisis se realizara sobre normas que, de haberse emitido violando el procedimiento, carecerían de todo valor.

Sirve de apoyo a lo anterior, por las razones que la informan, la jurisprudencia P./J. 42/2007, de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. CUANDO SE ADUCEN CONCEPTOS DE INVALIDEZ POR VIOLACIONES FORMALES Y DE FONDO RESPECTO DE NORMAS GENERALES DE LOS ESTADOS O DE LOS MUNICIPIOS IMPUGNADAS POR LA FEDERACIÓN, DE MUNICIPIOS RECLAMADAS POR LOS ESTADOS O EN LOS CASOS A QUE SE REFIEREN LOS INCISOS C), H) Y K) DE LA FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, DEBE PRIVILEGIARSE EL ESTUDIO DE LOS PRIMEROS (INTERRUPCIÓN DE LA JURISPRUDENCIA P./J. 47/2006)."²

¹ Por "violaciones formales" se entienden todas las irregularidades cometidas en el procedimiento que conduzca a la creación de la norma impugnada.

² El texto de la jurisprudencia dice: "El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia P./J. 47/2006, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIII, abril de 2006, página 817, sostuvo que si en la demanda de controversia constitucional se hacen valer tanto conceptos de invalidez por violaciones en el procedimiento legislativo como por violaciones de fondo, en los supuestos mencionados, debe privilegiarse el análisis de estos últimos, a fin de que la Suprema Corte realice un control y fije los criterios que deberán imperar sobre las normas respectivas, ya que de invalidarse éstas, una vez subsanados los vicios del procedimiento, las mismas podrían seguir subsistiendo con vicios de inconstitucionalidad. Sin embargo, una nueva reflexión conduce a este Alto Tribunal a interrumpir tal criterio a fin de establecer que en los casos mencionados deberán analizarse en primer término las violaciones procedimentales, en virtud de que conforme al artículo 105 constitucional, de estimarse fundadas éstas, por una mayoría



Ahora bien, la parte demandante sostiene que, en el procedimiento legislativo que condujo a la aprobación de la norma impugnada se cometieron violaciones debido a que se otorga al titular de la Secretaría de Salud facultades para modificar la Norma Oficial Mexicana, incluso sin necesidad de que el titular del Ejecutivo Federal suscriba el acto.

Desde mi óptica, es **fundado** el concepto de invalidez, suplido en su deficiencia en términos del artículo 40 de la ley reglamentaria de la materia, que establece que en todos los casos la Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá suplir la deficiencia de la demanda, contestación, alegatos o agravios; como se explicará a continuación.

En principio y 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

de por lo menos ocho votos, la declaratoria de invalidez tendrá efectos generales y, por tanto, la norma dejará de tener existencia jurídica, resultando indebido estudiar primero las violaciones de fondo, cuando podría acontecer que ese análisis se realizara sobre normas que de haberse emitido violando el procedimiento, carecerían de todo valor, con lo que implícitamente, con ese proceder se estarían subsanando las irregularidades del procedimiento." Jurisprudencia P./J. 42/2007, registro IUS: 172559, publicada en la página 1639 del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXV, mayo de 2007.



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."

Ahora a efecto de realizar el análisis correspondiente, es necesario precisar el procedimiento para la elaboración y modificación de las Normas Oficiales Mexicanas, que se establece en la Ley Federal sobre Metrología y Normalización:

"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."

"Artículo 44. Corresponde a las dependencias elaborar los **anteproyectos de normas oficiales mexicanas y someterlos a los comités consultivos nacionales de normalización**.

"Asimismo, los organismos nacionales de normalización podrán someter a dichos comités, como anteproyectos, las normas mexicanas que emitan.

"Los comités consultivos nacionales de normalización, con base en los anteproyectos mencionados, elaborarán a su vez los proyectos de normas oficiales mexicanas, de conformidad con lo dispuesto en el presente capítulo.

(Reformado, D.O.F. 20 de mayo de 1997)

"Para la elaboración de normas oficiales mexicanas se deberá revisar si existen otras relacionadas, en cuyo caso se coordinarán las dependencias correspondientes para que se elabore de manera conjunta una sola Norma Oficial Mexicana por sector o materia. Además, se tomarán en consideración las normas mexicanas y las internacionales, y cuando estas últimas no constituyan un medio eficaz o apropiado para cumplir con las finalidades establecidas en el artículo 40, **la dependencia deberá comunicarlo a la Secretaría antes de que se publique el proyecto en los términos del artículo 47, fracción I.**

"Las personas interesadas podrán presentar a las dependencias, propuestas de normas oficiales mexicanas, las cuales harán la evaluación correspondiente y en su caso, presentarán al comité respectivo el anteproyecto de que se trate."

(Reformado, D.O.F. 20 de mayo de 1997)

"Artículo 45. Los anteproyectos que se presenten en los comités para discusión se acompañarán de una manifestación de impacto regulatorio, en la forma que determine la Secretaría, 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. Para efectos de lo dispuesto en el artículo 4A de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, la manifestación debe presentarse a la Secretaría en la misma fecha que al comité.

"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. 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, en cuyo caso se interrumpirá el plazo señalado en el artículo 46, fracción I.

"Cuando el análisis mencionado no sea satisfactorio a juicio del comité o de la Secretaría, éstos podrán solicitar a la dependencia que efectúe la designación de un experto, la cual deberá ser aprobada por el presidente de la Comisión Nacional de Normalización y la Secretaría. De no existir acuerdo, estos últimos nombrarán a sus respectivos expertos para que trabajen conjuntamente con el designado por la dependencia. En ambos casos, el costo de la contratación será con cargo al presupuesto de la dependencia o a los particulares interesados. Dicha solicitud podrá hacerse desde que se presente el análisis al comité y hasta 15 días naturales después de la publicación prevista en el artículo 47, fracción I. Dentro de los 60 días naturales siguientes a la contratación del o de los expertos, se deberá efectuar la revisión del análisis y entregar comentarios al comité, a partir de lo cual se computará el plazo a que se refiere el artículo 47, fracción II."

"Artículo 46. La elaboración y modificación de normas oficiales mexicanas se sujetará a las siguientes reglas:

"I. Los anteproyectos a que se refiere el artículo 44, se presentarán directamente al comité consultivo nacional de normalización respectivo, para que en un plazo que no excederá los 75 días naturales, formule observaciones; y

"II. 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. Cuando la dependencia que presentó el proyecto, no considere justificadas las observaciones presentadas por el Comité, podrá solicitar a la presidencia de éste, sin modificar su anteproyecto, ordene la publicación como proyecto, en el Diario Oficial de la Federación."

"Artículo 47. Los proyectos de normas oficiales mexicanas se ajustarán al siguiente procedimiento:



(Reformada, D.O.F. 20 de mayo de 1997)

"I. 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 este plazo la manifestación a que se refiere el artículo 45 estará a disposición del público para su consulta en el comité;

"II. Al término del plazo a que se refiere de la fracción anterior, 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;

(Reformada, D.O.F. 20 de mayo de 1997)

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

"IV. 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.

"Cuando dos o más dependencias sean competentes para regular un bien, servicio, proceso, actividad o materia, deberán expedir las normas oficiales mexicanas conjuntamente. En todos los casos, el presidente del comité será el encargado de ordenar las publicaciones en el Diario Oficial de la Federación.

"Lo dispuesto en este artículo no se aplicará en el caso del artículo siguiente."

"Artículo 48. En casos de emergencia, la dependencia competente podrá elaborar directamente, aun sin haber mediado anteproyecto o proyecto y, en su caso, con la participación de las demás dependencias competentes, la norma oficial mexicana, misma que ordenará se publique en el Diario Oficial de la Federación con una vigencia máxima de seis meses. En ningún caso se podrá expedir más de dos veces consecutivas la misma norma en los términos de este artículo.

(Reformado, D.O.F. 20 de mayo de 1997)

"Previa a la segunda expedición, se debe presentar una manifestación de impacto regulatorio a la Secretaría y si la dependencia que elaboró la norma decidiera extender el plazo de vigencia o hacerla permanente, se presentará como anteproyecto en los términos de las fracciones I y II del artículo 46.



(Adicionado, D.O.F. 20 de mayo de 1997)

"Sólo se considerarán casos de emergencia los acontecimientos inesperados que afecten o amenacen de manera inminente las finalidades establecidas en el artículo 40.

(Adicionado, D.O.F. 20 de mayo de 1997)

"La norma oficial mexicana debe cumplir con lo dispuesto en el artículo 41, establecer la base científica o técnica que apoye su expedición conforme a las finalidades establecidas en el artículo 40 y tener por objeto evitar daños irreparables o irreversibles."

(Adicionado, D.O.F. 20 de mayo de 1997)

"Artículo 49. Cuando una norma oficial mexicana obligue al uso de materiales, equipos, procesos, métodos de prueba, mecanismos, procedimientos o tecnologías específicos, los destinatarios de las normas pueden solicitar la autorización a la dependencia que la hubiere expedido para utilizar o aplicar materiales, equipos, procesos, métodos de prueba, mecanismos, procedimientos o tecnologías alternativos. Debe acompañarse a la solicitud la evidencia científica u objetiva necesaria que compruebe que con la alternativa planteada se da cumplimiento a las finalidades de la norma respectiva.

"La dependencia turnará copia de la solicitud al comité consultivo nacional de normalización correspondiente dentro de los 5 días naturales siguientes a que la reciba, el cual podrá emitir su opinión. En todo caso la dependencia deberá resolver dentro de los 60 días naturales siguientes a la recepción de la solicitud. Este plazo será prorrogable una sola vez por igual periodo y se suspenderá en caso de que la dependencia requiera al interesado mayores elementos de justificación, reanudándose al día hábil siguiente al en que se cumpla el requerimiento. La autorización se otorgará dejando a salvo los derechos protegidos en las leyes en materia de propiedad intelectual, y se considerará que es afirmativa si no se emite dentro del plazo correspondiente.

"La autorización se publicará en el Diario Oficial de la Federación y surtirá efectos en beneficio de todo aquel que la solicite, siempre que compruebe ante la dependencia que se encuentra en los mismos supuestos de la autorización otorgada. La dependencia resolverá esta solicitud dentro de los 15 días naturales siguientes; en caso contrario se considerará que la resolución es afirmativa."

"Artículo 50. Las dependencias podrán requerir de fabricantes, importadores, prestadores de servicios, consumidores o centros de investigación, los datos necesarios



para la elaboración de anteproyectos de normas oficiales mexicanas. También podrán recabar, de éstos para los mismos fines, las muestras estrictamente necesarias, las que serán devueltas una vez efectuado su estudio, salvo que para éste haya sido necesaria su destrucción.

(Reformado, D.O.F. 20 de mayo de 1997)

"La información y documentación que se alleguen las dependencias para la elaboración de anteproyectos de normas oficiales mexicanas, así como para cualquier trámite administrativo relativo a las mismas, se empleará exclusivamente para tales fines y cuando la confidencialidad de la misma esté protegida por la ley, el interesado deberá autorizar su uso. A solicitud expresa del interesado, tendrá el carácter de confidencial y no será divulgada, gozando de la protección establecida en materia de propiedad intelectual."

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

(Adicionado, D.O.F. 24 de diciembre de 1996)

"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.**

(Adicionado, D.O.F. 24 de diciembre de 1996)

"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.

(Adicionado, D.O.F. 20 de mayo de 1997)

"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 período 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.



(Adicionado, D.O.F. 20 de mayo de 1997)

"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."

De lo que se tiene que, el procedimiento para la elaboración y modificación de las NOMS, debe seguirse de la siguiente manera:

1. La elaboración de 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 quince 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 setenta y cinco días naturales, formule observaciones.
5. La dependencia u organismo que elaboró el anteproyecto de norma contestará fundamentadamente las observaciones presentadas por el Comité en un plazo no mayor de treinta 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 sesenta 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 término anterior, en un plazo de sesenta 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 cuarenta y cinco 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 quince 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.

Por otra parte, se establecen procedimientos específicos en los casos de emergencia y cuando una Norma Oficial Mexicana obligue al uso de materiales, equipos, procesos, métodos de prueba, mecanismos, procedimientos o tecnologías específicos.

Ahora, debe destacarse lo que establece el artículo 51 transcrito, el cual 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, **cuando no subsistan las causas que motivaron la expedición de una Norma Oficial Mexicana,** las dependencias competentes, podrán modificar o cancelar la norma de que se trate sin seguir el procedimiento para su elaboración, precisándose que **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.

Por otra parte, establece 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.



En lo que al caso interesa, conviene destacar que la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, sólo establece una excepción a la regla general relativa a que para la modificación de las Normas Oficiales Mexicanas deberá cumplirse con el procedimiento para su elaboración, la cual se materializa únicamente **cuando no subsistan las causas que motivaron la expedición de una Norma Oficial Mexicana**; sin embargo, aun en ese caso de excepción el tercer párrafo del artículo 51 en comento precisa que 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.

En efecto, en la exposición de motivos presentada al Congreso de la Unión por parte del Ejecutivo Federal, que culminó con la reforma al artículo 51 de la reforma a la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, de 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."

Una vez precisado lo anterior, debe señalarse que en el caso que ahora nos ocupa la modificación a la Norma Oficial Mexicana impugnada, fue emitida 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, con fundamento, entre otros en los artículos 40, fracciones III y XI, 43, **y 51 de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización**, lo anterior debido a que no se cumplió con el procedimiento previsto en la propia ley para la elaboración de las Normas Oficiales Mexicanas, señalando en su parte considerativa que:

"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:..."

De lo que destaca que la modificación impugnada, pretendió homologar el contenido 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,



a fin de guardar congruencia **con los términos** establecidos en la Ley General de Víctimas. Asimismo, que, el Comité Consultivo Nacional de Normalización de Prevención y Control de Enfermedades, aprobó la modificación cuestionada, en términos de los párrafos segundo y tercero del artículo 51 señalado.

Asimismo, 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, toda vez que **el mismo únicamente pretende homologar en la norma con las definiciones actuales** contenidas en las disposiciones legales vigentes.

No obstante lo anterior, del contenido del primer párrafo del punto 6.4.2.7. de las modificaciones impugnadas, se advierte que en realidad se modificaron los supuestos para la prestación de los servicios de interrupción voluntaria del embarazo, en caso de embarazo por violación, por parte de las instituciones públicas prestadoras de servicios de atención médica, **cambiando los parámetros legales y, sobre todo los requisitos para que proceda tal procedimiento, estableciendo dos supuestos no previstos en la NOM-046-SSA2-2005 y, eliminando un requisito** previsto en la citada NOM. Asimismo, se establece que, **el personal de salud que participe en el procedimiento 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.

Por otra parte, en el propio párrafo primero del punto 6.4.2.7., en el párrafo segundo de dicho punto y en los puntos 6.4.2.8, 6.6.1. y 6.7.2.9, de las modificaciones impugnadas; se substituyen los términos aborto médico y aborto, por interrupción voluntaria del embarazo y su armonización con los puntos modificados. Asimismo, en el punto 6.6.1., se anexa a la obligación de los prestadores de servicios de salud de informar a la persona afectada sobre su derecho a denunciar los hechos de violencia que se presenten, el informar de la existencia de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas y de las Comisiones Ejecutivas de las entidades federativas o sus equivalentes.

Lo anterior, se advierte con mayor claridad del siguiente cuadro comparativo entre el texto anterior de los puntos contenidos en la NOM-046-SSA2-2005 y la modificación publicada en el Diario Oficial de la Federación el veinticuatro de marzo de dos mil dieciséis, la cual se impugna en este asunto:



TEXTO ANTERIOR DE LA NOM	MODIFICACIONES IMPUGNADAS
<p>6.4.2.7. En caso de embarazo por violación, y <u>previa autorización de la autoridad competente, en los términos de la legislación aplicable</u>, 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>6.4.2.8. 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</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. <u>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.</u></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> <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____ no objetores de conciencia. Si en el mo</p>



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.

mento 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.

De lo anterior, se hace evidente que 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, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 16 de abril de 2009*, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veinticuatro de marzo de dos mil dieciséis; **no tuvo como origen la insubsistencia de las causas que motivaron la expedición de la Norma Oficial o que ésta perdiera la razón para la que fue creada**, el cual –como se precisó anteriormente–, es la única excepción que la Ley Federal sobre Metrología y Normalización establece, para que la modificación correspondiente no cumpla con el procedimiento para la elaboración de las Normas Oficiales Mexicanas.

Esto, pues la "*NOM-046-SSA2-2005. Violencia Familiar, Sexual y contra las Mujeres. Criterios para la prevención y atención*", específica que su objetivo es el siguiente:



"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."

De lo que se advierte que, las causas que motivaron la existencia de la norma oficial en el punto que interesa, fue la necesidad de establecer las reglas técnicas para la prestación de los servicios de salud pública en el caso de interrupción voluntaria del embarazo cuando es resultado del delito de violación; estableciendo, entre otros, los supuestos en los que debe prestarse, de qué forma se debe prestar y las obligaciones de los prestadores del servicio. Es decir, el establecimiento de la prestación obligatoria por parte de las instituciones de salud pública, del procedimiento de interrupción voluntaria del embarazo bajo las condiciones que precisaron; puntualizando al respecto que, se debía respetar la objeción de conciencia del personal médico y de enfermería que laboran en dichas instituciones públicas, pero estableciendo como una obligación para el Estado el que siempre se cuenten con médicos y enfermeras no objetores de conciencia y, que estén capacitados para la práctica de dicho procedimiento a efecto de que se preste de manera real y correcta el servicio.

Asimismo, las obligaciones del personal de los servicios de salud en los casos de violencia sexual o familiar.

Por tanto, en el caso no se actualiza la excepción establecida en el segundo párrafo del artículo 51 de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, a la que se ha hecho alusión, pues al ser una excepción a la regla general es de observación estricta; dado que en las normas modificadas sigue existiendo la necesidad de establecer las reglas técnicas para la prestación de los servicios de salud pública en el caso de interrupción voluntaria del embarazo cuando es resultado del delito de violación; estableciendo, entre otros, los supuestos en los que debía prestarse, de qué forma de debería prestar y las obligaciones de los prestadores del servicio.

Máxime que el caso concreto, se actualiza el supuesto específico que se aclara en el párrafo tercero del artículo 51 de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, pues es evidente que el punto 6.4.2.7. de la modificación impugnada, sí crea nuevos requisitos para la procedencia de la interrupción voluntaria del embarazo por parte de las instituciones públicas prestadoras de servicios de atención médica, dado que en dicho punto se precisa que tales instituciones deberán realizar el procedimiento aludido, **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 y; en caso de ser **menor de doce 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. Estableciendo también que el personal de salud que participe en el procedimiento de interrupción voluntaria del embarazo no estará obligado a verificar el dicho de la solicitante.

De manera tal que, previo a la realización del procedimiento de interrupción voluntaria del embarazo, el personal de salud de instituciones públicas prestadoras de servicios de atención médica, deberá **verificar si el caso se encuentra dentro de los casos permitidos por ley**, y actuar conforme a lo previsto en las disposiciones jurídicas de protección a los derechos de las víctimas, pero también deberá requerir a la paciente la **solicitud por escrito bajo protesta de decir verdad de que dicho embarazo es producto de violación** y; en caso de ser **menor de doce años** de edad, requerir la solicitud de su padre y/o su madre, o a falta de éstos, de su tutor o conforme a las disposiciones jurídicas aplicables.

Lo que además, es evidente que genera una carga difícil de cumplir para el personal de salud de las instituciones públicas, dado que no son peritos en derecho ni sus funciones públicas se dirigen a ello; sin embargo, se les encomienda en principio determinar **cuáles son las leyes aplicables al caso** (penales o incluso civiles) y, una vez fijado ello, **establecer si el caso concreto se encuentra dentro de los casos permitidos por esa ley**. Asimismo, se les encomienda *actuar conforme a lo previsto en las disposiciones jurídicas de protección a los derechos de las víctimas*; sin embargo, en caso de no ser compatibles (como a simple vista puede preverse), tendrá que realizar una labor de armonización o en su defecto de ponderación para determinar cuál debe aplicar.

Y por último, deberá requerir a la paciente la **solicitud por escrito bajo protesta de decir verdad de que dicho embarazo es producto de violación** y; en caso de ser **menor de doce años** de edad, requerir la solicitud de su padre y/o su madre, o a falta de éstos, de su tutor *o conforme a las disposiciones jurídicas aplicables*; y, si bien se exime a dicho personal de salud que participe en el procedimiento de la obligación de asumir las facultades de investigación de la veracidad del dicho de la solicitante, lo cierto es que deberá realizar una determinación jurídica en cada caso concreto a efecto de llevar o no a cabo tal procedimiento. Generándose la incertidumbre respecto a si con sólo la solicitud señalada, bajo el principio de buena fe que se establece en la Ley General de Víctimas, se deberá practicar el procedimiento o bien es necesario compatibilizarlo con los posibles requisitos contenidos en las leyes aplicables, en este caso la legislación penal e incluso la civil.



Esto pues, como se advierte del cuadro comparativo anterior, la Norma Oficial Mexicana en su texto anterior, dejaba en manos **de la autoridad competente** tales determinaciones jurídicas, dado que señalaba, **"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..."

Por lo que, si el tercer párrafo del artículo 51 de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización precisa que no se actualiza el caso de excepción cuando se pretendan crear nuevos requisitos o procedimientos y, por ende, deberá seguirse el procedimiento para la elaboración de las Normas Oficiales Mexicanas; se hace evidente que en el caso concreto no se observó lo previsto en los párrafos primero, segundo y tercero del citado numeral 51 y, por ende, se inobservó el procedimiento que debió haberse seguido para la emisión 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 dieciséis de abril de dos mil nueve; publicada en el Diario Oficial de la Federación el veinticuatro de marzo de dos mil dieciséis.*

Lo anterior, con independencia de que la Comisión Federal de Mejora Regulatoria haya eximido a la Secretaría de Salud de presentar la manifestación de impacto regulatorio, al considerar que las modificaciones propuestas únicamente pretendían homologar en la norma con las definiciones actuales contenidas en las disposiciones legales vigentes; pues de la argumentación de dicha autoridad se hace evidente que únicamente consideró que se modificaba la terminología empleada, lo que sí sucede con los puntos 6.4.2.8, 6.6.1.y 6.7.2.9, de las modificaciones impugnadas. Sin embargo, no se hace alusión ni hincapié a las modificaciones al primer párrafo del punto 6.4.2.7., pues como se señaló sí establece cuestiones diversas a la simple modificación de la terminología empleada.

Por lo anterior se advierte que, el incorrecto proceder de la Secretaría de Salud al emitir la modificación a la NOM impugnada implica una violación a los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues se infringió el debido proceso y el principio de legalidad. Destacando que si bien –como se dijo– los puntos 6.4.2.8, 6.6.1.y 6.7.2.9, de las modificaciones impugnadas, tienen por objeto principal armonizar la terminología a la Ley General de Víctimas; lo cierto es que su modificación también armoniza el punto 6.4.2.7 pormenorizado con anterioridad, por lo que la declaración de invalidez de toda la modificación impugnada, permitirá que, de emitirse nuevamente las modificaciones a la norma oficial relativa, exista coherencia entre las normas que se emitan.



Así pues, tomando en consideración que los poderes públicos están sujetos a la ley en sentido material, es claro que el principio de legalidad se extiende también a aquellas autoridades que ejercen materialmente la función legislativa, pues también se encuentran sujetos a normas de rango constitucional y legal. Por lo tanto, como lo ha sostenido el Tribunal Pleno en diversos precedentes, las facultades de los que ejercen funciones legislativas, lejos de ser ilimitadas, encuentra también sus límites constitucionales y, en caso de transgredirlos, sus actuaciones serán inválidas.

La violación al procedimiento de creación de las normas impugnadas a que se ha hecho referencia, por sí misma, es suficiente para invalidar la norma general impugnada; ya que, al no cumplirse con la normativa aplicable para crear válidamente la norma general, como se dijo, se infringieron el debido proceso y el principio de legalidad consagrados en los artículos 14, segundo párrafo, y 16, primer párrafo, respectivamente, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Sin que sea necesario, abordar el análisis de los restantes conceptos de invalidez, pues en nada variaría la conclusión alcanzada.³

Es por todo lo anterior que, mi voto en este asunto fue en contra de 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.

Nota: La sentencia relativa a la controversia constitucional 53/2016 que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 3 de febrero de 2023 a las 10:05 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 22, Tomo I, febrero de 2023, página 1277, con número de registro digital: 31252.

La tesis de jurisprudencia P./J. 37/2004 citada en este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIX, junio de 2004, página 863, con número de registro digital: 181398.

³ Sirve de apoyo la jurisprudencia plenaria P./J. 37/2004, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ".



VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 54/2016, PROMOVIDA POR PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de **veintiséis de mayo de dos mil veintidós**, resolvió la controversia constitucional citada al rubro, donde se determinó 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.

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, para la modificación de la norma oficial mexicana impugnada no era necesario seguir el procedimiento legal.

A consideración de la mayoría, en el caso, 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 por las que se emitió la norma oficial mexicana, con el entendimiento que se les imprimió; y, por otra parte, y en razón 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.

Por otra parte, se señaló que si la normatividad impugnada fue modificada para ser armónica con la Ley General de Víctimas y con el reglamento de referencia, no puede pretenderse entonces que en la norma oficial mexicana de mérito se debiera establecer que a fin de que una víctima pueda acceder al servicio de interrupción del embarazo se deba presentar denuncia penal por el delito de violación ante la agencia de Ministerio Público del orden común, pues ello resultaría claramente inconstitucional.

Una vez precisado lo anterior, debo señalar que, respetuosamente, no comparto 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; ya que desde mi óptica considero que es inválida la referida norma oficial mexicana, **por violaciones al procedimiento de modificación**, en atención a las siguientes consideraciones:

Por razones de método, debió analizarse, en primer término, las violaciones procedimentales aducidas, en tanto violaciones o vicios formales,¹ en virtud de que, conforme al artículo 105 de la Constitución Federal, de estimarse fundadas las mismas, la declaratoria de invalidez tendrá efectos generales y, por tanto, la norma dejaría de tener existencia jurídica, razón por la cual no cabe estudiar primero las violaciones de fondo, cuando podría acontecer que ese análisis se realizara sobre normas que, de haberse emitido violando el procedimiento, carecerían de todo valor.

Sirve de apoyo a lo anterior, por las razones que la informan, la jurisprudencia P./J. 42/2007, de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. CUANDO SE ADUCEN CONCEPTOS DE INVALIDEZ POR VIOLACIONES FORMALES Y DE FONDO RESPECTO DE NORMAS GENERALES DE LOS ESTADOS O DE LOS MUNICIPIOS IMPUGNADAS POR LA FEDERACIÓN, DE MUNICIPIOS RECLAMADAS POR LOS ESTADOS O EN LOS CASOS A QUE SE REFIEREN LOS INCISOS C), H) Y K) DE LA FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, DEBE PRIVILEGIARSE EL ESTUDIO DE LOS PRIMEROS (INTERRUPCIÓN DE LA JURISPRUDENCIA P./J. 47/2006)."²

¹ Por "violaciones formales" se entienden todas las irregularidades cometidas en el procedimiento que conduzca a la creación de la norma impugnada.

² El texto de la jurisprudencia dice: "El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia P./J. 47/2006, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIII, abril de 2006, página 817, sostuvo que si en la demanda de controversia constitucional se hacen valer tanto conceptos de invalidez por violaciones en el procedimiento legislativo como por violaciones de fondo, en los supuestos mencionados, debe privilegiarse el análisis de estos últimos, a fin de que la Suprema Corte realice un control y fije los criterios que deberán imperar sobre las normas respectivas, ya que de invalidarse éstas, una vez subsanados los vicios del procedimiento, las mismas podrían seguir subsistiendo con vicios de inconstitucionalidad. Sin embargo, una nueva reflexión conduce a este Alto Tribunal a interrumpir tal



Ahora bien, la parte demandante sostiene que, en el procedimiento legislativo que condujo a la aprobación de la norma impugnada se cometieron violaciones debido a que se otorga al titular de la Secretaría de Salud facultades para modificar la norma oficial mexicana, incluso sin necesidad de que el titular del Ejecutivo Federal suscriba el acto.

Desde mi óptica, es **fundado** el concepto de invalidez, suplido en su deficiencia en términos del artículo 40 de la ley reglamentaria de la materia, que establece que en todos los casos la Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá suplir la deficiencia de la demanda, contestación, alegatos o agravios; como se explicará a continuación.

En principio y 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

criterio a fin de establecer que en los casos mencionados deberán analizarse en primer término las violaciones procedimentales, en virtud de que conforme al artículo 105 constitucional, de estimarse fundadas éstas, por una mayoría de por lo menos ocho votos, la declaratoria de invalidez tendrá efectos generales y, por tanto, la norma dejará de tener existencia jurídica, resultando indebido estudiar primero las violaciones de fondo, cuando podría acontecer que ese análisis se realizara sobre normas que de haberse emitido violando el procedimiento, carecerían de todo valor, con lo que implícitamente, con ese proceder se estarían subsanando las irregularidades del procedimiento.". Jurisprudencia P./J. 42/2007, registro IUS (sic): 172559, publicada en la página 1639 del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXV, mayo de 2007.



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."



Ahora a efecto de realizar el análisis correspondiente, es necesario precisar el procedimiento para la elaboración y modificación de las normas oficiales mexicanas, que se establece en la Ley Federal sobre Metrología y Normalización:

"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."

"Artículo 44. Corresponde a las dependencias elaborar los **anteproyectos de normas oficiales mexicanas y someterlos a los comités consultivos nacionales de normalización.**

"Asimismo, los organismos nacionales de normalización podrán someter a dichos comités, como anteproyectos, las normas mexicanas que emitan.

"Los comités consultivos nacionales de normalización, con base en los anteproyectos mencionados, elaborarán a su vez los proyectos de normas oficiales mexicanas, de conformidad con lo dispuesto en el presente capítulo.

(REFORMADO, D.O.F. 20 DE MAYO DE 1997)

"Para la elaboración de normas oficiales mexicanas se deberá revisar si existen otras relacionadas, en cuyo caso se coordinarán las dependencias correspondientes para que se elabore de manera conjunta una sola norma oficial mexicana por sector o materia. Además, se tomarán en consideración las normas mexicanas y las internacionales, y cuando éstas últimas no constituyan un medio eficaz o apropiado para cumplir con las finalidades establecidas en el artículo 40, **la dependencia deberá comunicarlo a la secretaría antes de que se publique el proyecto en los términos del artículo 47, fracción I.**

"Las personas interesadas podrán presentar a las dependencias, propuestas de normas oficiales mexicanas, las cuales harán la evaluación correspondiente y en su caso, presentarán al comité respectivo el anteproyecto de que se trate."

(REFORMADO, D.O.F. 20 DE MAYO DE 1997)

"Artículo 45. Los anteproyectos que se presenten en los comités para discusión se acompañarán de una manifestación de impacto regulatorio, en la forma que determine la secretaría, 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. Para efectos de lo dispuesto en el artículo 4A de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, la manifestación debe presentarse a la secretaría en la misma fecha que al comité.

"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. 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, en cuyo caso se interrumpirá el plazo señalado en el artículo 46, fracción I.

"Cuando el análisis mencionado no sea satisfactorio a juicio del comité o de la secretaría, éstos podrán solicitar a la dependencia que efectúe la designación de un experto, la cual deberá ser aprobada por el presidente de la Comisión Nacional de Normalización y la secretaría. De no existir acuerdo, estos últimos nombrarán a sus respectivos expertos para que trabajen conjuntamente con el designado por la dependencia. En ambos casos, el costo de la contratación será con cargo al presupuesto de la dependencia o a los particulares interesados. Dicha solicitud podrá hacerse desde que se presente el análisis al comité y hasta 15 días naturales después de la publicación prevista en el artículo 47, fracción I. Dentro de los 60 días naturales siguientes a la contratación del o de los expertos, se deberá efectuar la revisión del análisis y entregar comentarios al comité, a partir de lo cual se computará el plazo a que se refiere el artículo 47, fracción II."

"Artículo 46. La elaboración y modificación de normas oficiales mexicanas se sujetará a las siguientes reglas:

"I. Los anteproyectos a que se refiere el artículo 44, se presentarán directamente al comité consultivo nacional de normalización respectivo, para que en un plazo que no excederá los 75 días naturales, formule observaciones; y

"II. 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. Cuando la dependencia que presentó el proyecto, no considere justificadas las observaciones presentadas por el Comité, podrá solicitar a la presidencia de éste, sin modificar su anteproyecto, ordene la publicación como proyecto, en el Diario Oficial de la Federación."

"Artículo 47. Los proyectos de normas oficiales mexicanas se ajustarán al siguiente procedimiento:

(REFORMADA, D.O.F. 20 DE MAYO DE 1997)

"I. 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 este plazo la manifestación a que se refiere el artículo 45 estará a disposición del público para su consulta en el comité;

"II. Al término del plazo a que se refiere de la fracción anterior, 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;

(REFORMADA, D.O.F. 20 DE MAYO DE 1997)

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

"IV. 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.

"Cuando dos o más dependencias sean competentes para regular un bien, servicio, proceso, actividad o materia, deberán expedir las normas oficiales mexicanas conjuntamente. En todos los casos, el presidente del comité será el encargado de ordenar las publicaciones en el Diario Oficial de la Federación.

"Lo dispuesto en este artículo no se aplicará en el caso del artículo siguiente."

"Artículo 48. En casos de emergencia, la dependencia competente podrá elaborar directamente, aún sin haber mediado anteproyecto o proyecto y, en su caso,



con la participación de las demás dependencias competentes, la norma oficial mexicana, misma que ordenará se publique en el Diario Oficial de la Federación con una vigencia máxima de seis meses. En ningún caso se podrá expedir más de dos veces consecutivas la misma norma en los términos de este artículo.

(REFORMADO, D.O.F. 20 DE MAYO DE 1997)

"Previa a la segunda expedición, se debe presentar una manifestación de impacto regulatorio a la secretaría y si la dependencia que elaboró la norma decidiera extender el plazo de vigencia o hacerla permanente, se presentará como anteproyecto en los términos de las fracciones I y II del artículo 46.

(ADICIONADO, D.O.F. 20 DE MAYO DE 1997)

"Sólo se considerarán casos de emergencia los acontecimientos inesperados que afecten o amenacen de manera inminente las finalidades establecidas en el artículo 40.

(ADICIONADO, D.O.F. 20 DE MAYO DE 1997)

"La norma oficial mexicana debe cumplir con lo dispuesto en el artículo 41, establecer la base científica o técnica que apoye su expedición conforme a las finalidades establecidas en el artículo 40 y tener por objeto evitar daños irreparables o irreversibles."

(ADICIONADO, D.O.F. 20 DE MAYO DE 1997)

"Artículo 49. Cuando una norma oficial mexicana obligue al uso de materiales, equipos, procesos, métodos de prueba, mecanismos, procedimientos o tecnologías específicos, los destinatarios de las normas pueden solicitar la autorización a la dependencia que la hubiere expedido para utilizar o aplicar materiales, equipos, procesos, métodos de prueba, mecanismos, procedimientos o tecnologías alternativos. Debe acompañarse a la solicitud la evidencia científica u objetiva necesaria que compruebe que con la alternativa planteada se da cumplimiento a las finalidades de la norma respectiva.

"La dependencia turnará copia de la solicitud al comité consultivo nacional de normalización correspondiente dentro de los 5 días naturales siguientes a que la reciba, el cual podrá emitir su opinión. En todo caso la dependencia deberá resolver dentro de los 60 días naturales siguientes a la recepción de la solicitud. Este plazo será prorrogable una sola vez por igual periodo y se suspenderá en caso de que la dependencia requiera al interesado mayores elementos de justificación, reanudándose al día hábil siguiente al en que se cumpla el requerimiento. La autorización se otorgará dejando a salvo los derechos pro-



tegidos en las leyes en materia de propiedad intelectual, y se considerará que es afirmativa si no se emite dentro del plazo correspondiente.

"La autorización se publicará en el Diario Oficial de la Federación y surtirá efectos en beneficio de todo aquel que la solicite, siempre que compruebe ante la dependencia que se encuentra en los mismos supuestos de la autorización otorgada. La dependencia resolverá esta solicitud dentro de los 15 días naturales siguientes; en caso contrario se considerará que la resolución es afirmativa."

"Artículo 50. Las dependencias podrán requerir de fabricantes, importadores, prestadores de servicios, consumidores o centros de investigación, los datos necesarios para la elaboración de anteproyectos de normas oficiales mexicanas. También podrán recabar, de éstos para los mismos fines, las muestras estrictamente necesarias, las que serán devueltas una vez efectuado su estudio, salvo que para éste haya sido necesaria su destrucción.

(REFORMADO, D.O.F. 20 DE MAYO DE 1997)

"La información y documentación que se alleguen las dependencias para la elaboración de anteproyectos de normas oficiales mexicanas, así como para cualquier trámite administrativo relativo a las mismas, se empleará exclusivamente para tales fines y cuando la confidencialidad de la misma esté protegida por la ley, el interesado deberá autorizar su uso. A solicitud expresa del interesado, tendrá el carácter de confidencial y no será divulgada, gozando de la protección establecida en materia de propiedad intelectual."

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

(ADICIONADO, D.O.F. 24 DE DICIEMBRE DE 1996)

"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.

(ADICIONADO, D.O.F. 24 DE DICIEMBRE DE 1996)

"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.



(ADICIONADO, D.O.F. 20 DE MAYO DE 1997)

"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.

(ADICIONADO, D.O.F. 20 DE MAYO DE 1997)

"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."

De lo que se tiene que, el procedimiento para la elaboración y modificación de las NOMS, debe seguirse de la siguiente manera:

1. La elaboración de 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 quince 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 setenta y cinco 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 treinta 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 sesenta 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 término anterior, en un plazo de sesenta 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 cuarenta y cinco 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 quince 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.

Por otra parte, se establecen procedimientos específicos en los casos de emergencia y cuando una norma oficial mexicana obligue al uso de materiales, equipos, procesos, métodos de prueba, mecanismos, procedimientos o tecnologías específicos.

Ahora, debe destacarse lo que establece el artículo 51 transcrito, el cual 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, **cuando no subsistan las causas que motivaron la expedición de una norma oficial mexicana**, las dependencias competentes, podrán modificar o cancelar la norma de que se trate sin seguir el procedimiento para su elaboración, precisándose que **tal excepción no se surtirá cuando se preten-**



dan 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.

Por otra parte, establece 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.

En lo que al caso interesa, conviene destacar que la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, sólo establece una excepción a la regla general relativa a que para la modificación de las normas oficiales mexicanas deberá cumplirse con el procedimiento para su elaboración, la cual se materializa únicamente **cuando no subsistan las causas que motivaron la expedición de una norma oficial mexicana**; sin embargo, aun en ese caso de excepción el tercer párrafo del artículo 51 en comento precisa que 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.

En efecto, en la exposición de motivos presentada al Congreso de la Unión por parte del Ejecutivo Federal, que culminó con la reforma al artículo 51 de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, de 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. ..."

Una vez precisado lo anterior, debe señalarse que en el caso que ahora nos ocupa la modificación a la norma oficial mexicana impugnada, fue emitida 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 con fundamento, entre otros, en los artículos 40, fracciones III y XI, 43 y **51 de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización**, lo anterior debido a que no se cumplió con el procedimiento previsto en la propia ley para la elaboración de las normas oficiales mexicanas, señalando en su parte considerativa que:

"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 (sic), 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 ma-**



nifestación, 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: ..."

De lo que destaca que la modificación impugnada pretendió homologar el contenido 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, a fin de guardar congruencia **con los términos** establecidos en la Ley General de Víctimas. Asimismo, que, el Comité Consultivo Nacional de Normalización de Prevención y Control de Enfermedades aprobó la modificación cuestionada, en términos de los párrafos segundo y tercero del artículo 51 señalado.

Asimismo, 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, toda vez que **el mismo únicamente pretende homologar en la norma con las definiciones actuales** contenidas en las disposiciones legales vigentes.

No obstante lo anterior, del contenido del primer párrafo del punto 6.4.2.7. de las modificaciones impugnadas, se advierte que en realidad se modificaron los supuestos para la prestación de los servicios de interrupción voluntaria del embarazo, en caso de embarazo por violación, por parte de las instituciones públicas prestadoras de servicios de atención médica, **cambiando los parámetros legales y**, sobre todo **los requisitos para que proceda tal procedimiento, estableciendo dos supuestos no previstos en la NOM-046-SSA2-2005 y, eliminando un requisito** previsto en la citada NOM. Asimismo, se establece que, **el personal de salud que participe en el procedimiento 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.

Por otra parte, en el propio párrafo primero del punto 6.4.2.7. en el párrafo segundo de dicho punto y en los puntos 6.4.2.8, 6.6.1. y 6.7.2.9 de las modificaciones impugnadas; se substituyen los términos aborto médico y aborto, por interrupción voluntaria del embarazo y su armonización con los puntos modificados. Asimismo, en el punto 6.6.1., se anexa a la obligación de los prestadores de servicios de salud de informar a la persona afectada sobre su derecho a denunciar los hechos de violencia que se presenten, el informar de la existencia



de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas y de las Comisiones Ejecutivas de las entidades federativas o sus equivalentes.

Lo anterior, se advierte con mayor claridad del siguiente cuadro comparativo entre el texto anterior de los puntos contenidos en la NOM-046-SSA2-2005 y la modificación publicada en el Diario Oficial de la Federación el veinticuatro de marzo de dos mil dieciséis, la cual se impugna en este asunto:

TEXTO ANTERIOR DE LA NOM	MODIFICACIONES IMPUGNADAS
<p>"6.4.2.7. En caso de embarazo por violación, y <u>previa autorización de la autoridad competente, en los términos de la legislación aplicable</u>, 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>"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 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>"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>



"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 **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."

"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."

De lo anterior, se hace evidente que la modificación a *la Norma Oficial Mexicana NOM-190-SSA1-1999, prestación de servicios de salud. Criterios para la aten-*



*ción 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, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veinticuatro de marzo de dos mil dieciséis; **no tuvo como origen la insubsistencia de las causas que motivaron la expedición de la norma oficial o que ésta perdiera la razón para la que fue creada**, el cual –como se precisó anteriormente–, es la única excepción que la Ley Federal sobre Metrología y Normalización establece, para que la modificación correspondiente no cumpla con el procedimiento para la elaboración de las normas oficiales mexicanas.*

Esto, pues la "NOM-046-SSA2-2005. *Violencia familiar, sexual y contra las mujeres. Criterios para la prevención y atención*", especifica que su objetivo es el siguiente:

"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. ..."

De lo que se advierte que, las causas que motivaron la existencia de la norma oficial en el punto que interesa, fue la necesidad de establecer las reglas técnicas para la prestación de los servicios de salud pública en el caso de interrupción voluntaria del embarazo cuando es resultado del delito de violación; estableciendo, entre otros, los supuestos en los que debe prestarse, de qué forma se debe prestar y las obligaciones de los prestadores del servicio. Es decir, el establecimiento de la prestación obligatoria por parte de las instituciones de salud pública, del procedimiento de interrupción voluntaria del embarazo bajo las condiciones que precisaron; puntualizando al respecto que, se debía respetar la objeción de conciencia del personal médico y de enfermería que laboran en dichas instituciones públicas, pero estableciendo como una obligación para el Estado el que siempre se cuenten con médicos y enfermeras no objetores de conciencia y, que estén capacitados para la práctica de dicho procedimiento a efecto de que se preste de manera real y correcta el servicio.



Asimismo, las obligaciones del personal de los servicios de salud en los casos de violencia sexual o familiar.

Por tanto, en el caso no se actualiza la excepción establecida en el segundo párrafo del artículo 51 de la Ley sobre Metrología y Normalización, a la que se ha hecho alusión, pues al ser una excepción a la regla general es de observación estricta; dado que en las normas modificadas sigue existiendo la necesidad de establecer las reglas técnicas para la prestación de los servicios de salud pública en el caso de interrupción voluntaria del embarazo cuando es resultado del delito de violación; estableciendo, entre otros, los supuestos en los que debía prestarse, de qué forma se debería prestar y las obligaciones de los prestadores del servicio.

Máxime que el caso concreto, se actualiza el supuesto específico que se aclara en el párrafo tercero del artículo 51 de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, pues es evidente que el punto 6.4.2.7. de la modificación impugnada, sí crea nuevos requisitos para la procedencia de la interrupción voluntaria del embarazo por parte de las instituciones públicas prestadoras de servicios de atención médica, dado que en dicho punto se precisa que tales instituciones deberán realizar el procedimiento aludido, **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** y; en caso de ser **menor de doce 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. Estableciendo también que el personal de salud que participe en el procedimiento de interrupción voluntaria del embarazo no estará obligado a verificar el dicho de la solicitante.

De manera tal que, previo a la realización del procedimiento de interrupción voluntaria del embarazo, el personal de salud de instituciones públicas prestadoras de servicios de atención médica, deberá **verificar si el caso se encuentra dentro de los casos permitidos por ley**, y actuar conforme a lo previsto en las disposiciones jurídicas de protección a los derechos de las víctimas, pero también deberá requerir a la paciente la **solicitud por escrito bajo protesta de decir verdad de que dicho embarazo es producto de violación** y; en caso de ser **menor de doce años** de edad, requerir la solicitud de su padre y/o su madre, o a falta de éstos, de su tutor o conforme a las disposiciones jurídicas aplicables.



Lo que además, es evidente que genera una carga difícil de cumplir para el personal de salud de las instituciones públicas, dado que no son peritos en derecho ni sus funciones públicas se dirigen a ello; sin embargo, se les encomienda en principio determinar **cuáles son las leyes aplicables al caso** (penales o incluso civiles) y, una vez fijado ello, **establecer si el caso concreto se encuentra dentro de los casos permitidos por esa ley**. Asimismo, se les encomienda *actuar conforme a lo previsto en las disposiciones jurídicas de protección a los derechos de las víctimas*; sin embargo, en caso de no ser compatibles (como a simple vista puede preverse), tendrá que realizar una labor de armonización o en su defecto de ponderación para determinar cuál debe aplicar.

Y por último, deberá requerir a la paciente la **solicitud por escrito bajo protesta de decir verdad de que dicho embarazo es producto de violación** y; en caso de ser **menor de doce años** de edad, requerir la solicitud de su padre y/o su madre, o a falta de éstos, de su tutor *o conforme a las disposiciones jurídicas aplicables*; y, si bien se exime a dicho personal de salud que participe en el procedimiento de la obligación de asumir las facultades de investigación de la veracidad del dicho de la solicitante, lo cierto es que deberá realizar una determinación jurídica en cada caso concreto a efecto de llevar o no a cabo tal procedimiento. Generándose la incertidumbre respecto a si con sólo la solicitud señalada, bajo el principio de buena fe que se establece en la Ley General de Víctimas, se deberá practicar el procedimiento o bien es necesario compatibilizarlo con los posibles requisitos contenidos en las leyes aplicables, en este caso la legislación penal e incluso la civil.

Esto, pues como se advierte del cuadro comparativo anterior, la norma oficial en su texto anterior, dejaba en manos **de la autoridad competente** tales determinaciones jurídicas, dado que señalaba, "**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 ...".

Por lo que, si el tercer párrafo del artículo 51 de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización precisa que no se actualiza el caso de excepción cuando se pretendan crear nuevos requisitos o procedimientos y, por ende, deberá seguirse el procedimiento para la elaboración de las normas oficiales mexicanas; se



hace evidente que en el caso concreto no se observó lo previsto en los párrafos primero, segundo y tercero del citado numeral 51 y, por ende, se inobservó el procedimiento que debió haberse seguido para la emisión 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 dieciséis de abril de dos mil nueve, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veinticuatro de marzo de dos mil dieciséis.*

Lo anterior, con independencia de que la Comisión Federal de Mejora Regulatoria haya eximido a la Secretaría de Salud de presentar la manifestación de impacto regulatorio, al considerar que las modificaciones propuestas únicamente pretendían homologar en la norma con las definiciones actuales contenidas en las disposiciones legales vigentes; pues de la argumentación de dicha autoridad se hace evidente que únicamente consideró que se modificaba la terminología empleada, lo que sí sucede con los puntos 6.4.2.8, 6.6.1 y 6.7.2.9 de las modificaciones impugnadas. Sin embargo, no se hace alusión ni hincapié a las modificaciones al primer párrafo del punto 6.4.2.7, pues como se señaló sí establece cuestiones diversas a la simple modificación de la terminología empleada.

Por lo anterior se advierte que, el incorrecto proceder de la Secretaría de Salud al emitir la modificación a la NOM impugnada implica una violación a los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues se infringió el debido proceso y el principio de legalidad. Destacando que si bien –como se dijo– los puntos 6.4.2.8, 6.6.1 y 6.7.2.9 de las modificaciones impugnadas, tienen por objeto principal armonizar la terminología a la Ley General de Víctimas; lo cierto es que su modificación también armoniza el punto 6.4.2.7 pormenorizado con anterioridad, por lo que la declaración de invalidez de toda la modificación impugnada, permitirá que, de emitirse nuevamente las modificaciones a la norma oficial relativa, exista coherencia entre las normas que se emitan.

Así pues, tomando en consideración que los poderes públicos están sujetos a la ley en sentido material, es claro que el principio de legalidad se extiende también a aquellas autoridades que ejercen materialmente la función legislativa, pues también se encuentran sujetos a normas de rango constitucional y



legal. Por tanto, como lo ha sostenido el Tribunal Pleno en diversos precedentes, las facultades de los que ejercen funciones legislativas, lejos de ser ilimitadas, encuentra también sus límites constitucionales y, en caso de transgredirlos, sus actuaciones serán inválidas.

La violación al procedimiento de creación de las normas impugnadas a que se ha hecho referencia, por sí misma, es suficiente para invalidar la norma general impugnada; ya que, al no cumplirse con la normativa aplicable para crear válidamente la norma general, como se dijo, se infringieron el debido proceso y el principio de legalidad consagrados en los artículos 14, segundo párrafo y 16, primer párrafo, respectivamente, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Sin que sea necesario, abordar el análisis de los restantes conceptos de invalidez, pues en nada variaría la conclusión alcanzada.³

Es por todo lo anterior que, mi voto en este asunto fue en contra de 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.

Nota: La sentencia relativa a la controversia constitucional 54/2016, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 3 de febrero de 2023 a las 10:05 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 22, Tomo I, febrero de 2023, página 1178, con número de registro digital: 31251.

La tesis de jurisprudencia P./J. 37/2004 citada en este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIX, junio de 2004, página 863, con número de registro digital: 181398.

³ Sirve de apoyo la jurisprudencia plenaria P./J. 37/2004, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ."



VOTO PARTICULAR QUE FORMULA LA MINISTRA NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 60/2020, RESUELTA POR EL TRIBUNAL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN.

En sesión de veintisiete de enero de dos mil veintidós, se analizó por este Tribunal Pleno la controversia constitucional citada al rubro, promovida por el Municipio de San Francisco de Conchos, Estado de Chihuahua, en contra de los actos atribuidos al Poder Ejecutivo Federal, cuya litis consistió en dilucidar dos cuestiones, a saber:

- A. La omisión de reglamentar adecuadamente la Ley de Aguas Nacionales, específicamente en lo que se refiere a la integración de los Consejos de Cuenca, y;
- B. Las órdenes de disponer del agua almacenada en la presa "La Boquilla" para pagar los adeudos del Tratado de Aguas Internacionales.

Respecto de tales actos no comparto el estudio adoptado por la mayoría de los integrantes del Tribunal Pleno.

En efecto, en el **considerando VI, se realiza el análisis de las causales de improcedencia**, en principio, no coincido en que el acto señalado en el inciso A, se trate de una omisión y mucho menos de una omisión susceptible de ser impugnada en controversia constitucional, a mi juicio no debió tenerse como acto reclamado destacado. No obstante, a causa de que es coincidente con mi postura de no estudiarse dicho acto como una omisión en la presente controversia, pues desde el apartado de actos reclamados, no debió tenerse como tal, convengo con el sobreseimiento decretado, ya que, como se expresa en la decisión adoptada, el Municipio actor simplemente aduce violaciones a los artículos 5, 13 BIS, 13 BIS 2 y 13 BIS 3 de la Ley de Aguas Nacionales por parte del Ejecutivo Federal y no propone algún concepto propiamente constitucional; determinación que, al margen de lo acertado o no, lo cierto es que desemboca en mi postura de no tenerse ni estudiarse como destacado tal acto en la presente controversia y por eso me sumo a tal decisión.

Continuando en esa lógica, a diferencia de otras controversias que se analizaron anteriormente, a mi juicio, ésta debió sobreseerse íntegramente, pues también resulta improcedente el estudio del restante acto reclamado, contenido en el inciso B.



Lo anterior debido a que, como lo expresé, al discutirse la controversia constitucional 56/2020, en la que también se tuvo como acto reclamado las órdenes de disponer del agua almacenada en la presa "La Boquilla" para pagar los adeudos del Tratado de Aguas Internacionales, de los antecedentes que se desprenden del asunto, se aprecia que el conflicto nace en virtud del adeudo que se generó a cargo del Estado Mexicano, a fin de reponer los faltantes en las entregas mínimas de agua proveniente de los afluentes mexicanos del Río Bravo, que correspondían a Estados Unidos como consecuencia del ciclo 34 del Tratado de Aguas Internacionales suscritos entre ambos países.

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

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

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

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

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



Por tanto, en dicho instrumento se acordaron siete resoluciones. En la primera de ellas, se señaló expresamente que México concluiría sin faltante el ciclo de entregas de agua comprendido entre el veinticinco de octubre de dos mil quince y el veinticuatro de octubre de dos mil veinte, mediante la transferencia a los Estados Unidos de volúmenes de agua mexicana almacenados en las presas internacionales de "La Amistad" y "Falcón".

Esto quiere decir, que la disposición de agua para el cumplimiento del referido Tratado Internacional se convino ya no respecto de aquella almacenada en la presa "La Boquilla", que es lo que se reclama en el presente asunto, sino de aquella almacenada en las presas internacionales ya mencionadas lo que, en mi opinión, implica que las *órdenes* reclamadas en el presente asunto han cesado en sus efectos, por lo que, también debe sobreseerse.

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

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

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



Es por lo anteriormente expuesto, que formulo el presente voto particular al no coincidir en el sentido integral de la decisión adoptada.

Nota: La sentencia relativa a la controversia constitucional 60/2020, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 5 de agosto de 2022 a las 10:13 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 16, Tomo II, agosto de 2022, página 1249, con número de registro digital: 30810.

VOTOS PARTICULAR Y CONCURRENTES QUE FORMULA EL MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA EN RELACIÓN CON LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 38/2016 Y SU ACUMULADA 39/2016.

1. En sesión del once de junio de dos mil diecinueve, el Tribunal Pleno resolvió las acciones de inconstitucionalidad citadas al rubro, en las cuales se analizó la validez de diversas disposiciones de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Morelos, publicada en el Periódico Oficial del Estado el veintisiete de abril de dos mil dieciséis.
2. En el presente voto manifestaré las razones de mi disenso respecto de algunos puntos de decisión de la ejecutoria aprobada en la sesión de hoy, así como precisaré de qué consideraciones me separo y de aquellas consideraciones que sí suscribí.
3. En primer lugar, no comparto la determinación de que existe una omisión legislativa relativa al artículo 118 de la ley impugnada, al no contemplar el supuesto establecido en la fracción XIII del artículo 143 de la ley general, relativo a "La orientación a un trámite específico", ni a la posibilidad prevista en el párrafo último de este artículo de volver a impugnar a través de un diverso recurso, la respuesta de los sujetos obligados como resultado de la resolución a un recurso interpuesto en la hipótesis prevista en la fracción VI.
4. Contrario al criterio de la mayoría, considero que si el legislador falla en replicar exactamente algún contenido previsto en la ley general, la consecuencia en sede de control constitucional no es declarar la existencia de una omisión legislativa, sino determinar la aplicación directa de la ley general, la cual tiene



eficacia directa. En otras palabras, la solución es la integración de la norma local con la general; no su inconstitucionalidad.

5. Con motivo de las recientes reformas constitucionales en la materia, debe concluirse que la interrelación de los actualmente vigentes artículos 6, apartado A, 73, fracción XXIX-S y 116, fracción VIII, de la Constitución Federal, establecen que por lo que respecta al derecho de acceso a la información, el parámetro de control constitucional se integra centralmente con la ley general. De esta manera, los Estados pueden regular en ésta cuando dicha ley los habilite. Sin embargo, si los Estados fallan en reproducir algún contenido de la ley general, ello no debe considerarse una omisión legislativa, pues ello supondría que la ley general no podría tener eficacia directa, lo cual debe rechazarse, pues al tratarse de una materia que se ha federalizado, es claro que en el ámbito local no sólo tienen aplicación las leyes locales, sino también las leyes generales, las cuales no requieren de una ley de "recepción", máxime que en dicha ley general ya se establecen las reglas sustantivas ¿Qué utilidad tiene decretar la omisión legislativa de un Congreso Local por no replicar una regla cuyo contenido no puede modificar?
6. Por otra parte, comparto la decisión de declarar la invalidez del artículo 127 de la ley analizada, ya que coincido en que es irregular la porción que establece "en un plazo máximo de cinco días" y "dentro del plazo mencionado en la fracción II del presente artículo", contenidas en las fracciones II y III de este precepto, dado que otorgan a las partes un plazo máximo menor al establecido en el artículo 150 de la ley general para manifestar lo que a su derecho convenga, ofrecer pruebas y formular alegados.
7. Sin embargo, me separo de la consideración según la cual se concluye que la existencia de una omisión legislativa relativa, al no prever el plazo máximo que se establece en el citado artículo 150 para que el expediente pase a resolución, ya que, como lo sostuve en el punto anterior, no es posible que exista una omisión legislativa ante la falla del legislador local de replicar íntegramente alguna norma de la ley general relevante. En ese caso, lo que debe realizarse es una integración con ambas fuentes.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 38/2016 y su acumulada 39/2016, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, 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 19, con número de registro digital: 29576.



VOTO PARTICULAR Y CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA EN RELACIÓN CON LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 67/2018 Y SU ACUMULADA 69/2018.

1. En sesión de treinta de julio de dos mil veinte, el Tribunal Pleno resolvió el asunto citado al rubro. Su materia consistió en analizar la regularidad constitucional de reformas realizadas a la Ley Orgánica del Poder Judicial, al Código Electoral, a la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, y a la Ley de la Comisión de Derechos Humanos, todas del Estado de Michoacán de Ocampo.
2. El presente documento es para explicar las razones que me llevaron a compartir o a estar en contra de diversas decisiones adoptadas en este fallo. Para ello, expondré mis argumentos siguiendo la metodología de la sentencia, enfocándome únicamente en los temas donde considero necesario hacer comentarios.

Apartado quinto: consulta previa en materia indígena

3. En este apartado se resolvió que el decreto impugnado no violó la obligación de consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, pues las reformas cuestionadas no eran susceptibles de afectar directamente a estos pueblos y comunidades. Coincidió con el sentido y la mayoría de las consideraciones. Sin embargo, me aparto expresamente de lo expuesto en las páginas 38 a 41, 62 y 63, en donde se alude al criterio de la Segunda Sala sobre impacto significativo para dar lugar a una consulta previa.
4. A partir de lo resuelto en varios precedentes; en particular, la acción de inconstitucionalidad 81/2018, es criterio reiterado del Tribunal Pleno que la consulta previa en materia indígena sólo se activa cuando las modificaciones legislativas son susceptibles de afectar directamente a estos pueblos y comunidades. No se requiere que dicha modificación normativa genere un impacto significativo. De hecho, esa posición de "impacto significativo" ha sido constantemente rechazada por el Pleno y por la Primera Sala de la Suprema Corte en otros precedentes.
5. En ese sentido, estimo que la inclusión en la presente sentencia de esta referencia sobre impacto significativo no tuvo como objetivo un cambio de criterio. Más bien, el fallo parte de que el criterio obligatorio radica en analizar si las normas son susceptibles o no de afectar directamente a los pueblos y comunidades indígenas (por eso se citó la aludida acción) y, la aludida referencia, fue una argumentación adicional de ciertos integrantes del Pleno.



Apartado sexto: nombramiento de los titulares de los órganos internos de control por parte del Congreso Estatal

6. La mayoría de las y los integrantes del Pleno reconocieron la validez de distintas normas en las que se regula el mecanismo para designar a los titulares de las contralorías y los órganos internos de control en el Poder Judicial, Instituto Electoral, Comisión de Derechos Humanos e Instituto de Transparencia, todos del Estado de Michoacán.
7. No compartí esta postura. A mi parecer, por violación a los principios de legalidad, seguridad jurídica y autonomía de los órganos constitucionales autónomos, así como el de autonomía judicial, **cabía declarar la inconstitucionalidad** de los:
 - a) Artículo 108, párrafo primero, en la porción normativa que dice: "y ratificado por el Congreso con el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes", párrafo segundo, en la porción normativa que dice: "integrará y enviará al Congreso la designación" y fracción V, de la Ley Orgánica del Poder Judicial Local;
 - b) Artículos 46, párrafos segundo y tercero; 64, fracción XI, en la porción normativa que dice: "con excepción del titular del órgano interno de control"; y 65, fracción V, en la porción normativa que dice "y enviar al Congreso del Estado, la propuesta para designar al titular del órgano interno de control", del Código Electoral Estatal;
 - c) Artículos 117, fracción XXIII, en la porción normativa que dice: "con excepción del titular del órgano interno de control"; y 119-Bis, párrafos primero y segundo, de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales; y,
 - d) Artículo 37 de la Ley de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos.
8. A saber, en resumen, las normas reclamadas establecen que será el Congreso del Estado quien designe (o ratifique) el nombramiento del titular del órgano interno de control de los siguientes órganos:
 - a) Poder Judicial Local (en este caso se ratifica por el Congreso la designación realizada por el Pleno del Consejo de la Judicatura);
 - b) Instituto Electoral del Estado;



- c) Comisión Estatal de Derechos Humanos; y,
- d) Instituto Estatal de Transparencia y Acceso a la Información.
9. Al respecto, en primer lugar y en relación con las normas que regulan al órgano de naturaleza electoral (Instituto Electoral), considero que debía declararse la invalidez, tal como he votado en varios precedentes; en particular, en las acciones de inconstitucionalidad 97/2016 y su acumulada 98/2016, 53/2017 y su acumulada 57/2017, 40/2017 y sus acumuladas 42/2017, 43/2017, 45/2017 y 47/2017, entre otros.
10. Como lo afirmé en esos casos, si bien es posible que el Poder Legislativo participe en el procedimiento de nombramiento de servidores públicos de alta relevancia para el régimen constitucional de fiscalización y responsabilidades administrativas, como lo pueden ser los titulares de las contralorías; a mi juicio; atendiendo a la autonomía que deben imperar en estos órganos (autonomía orgánica y de gestión), **no es acertado constitucionalmente que la decisión final** sobre la designación sea del Poder Legislativo y no del respectivo órgano constitucional autónomo electoral.
11. Puede generarse un modelo complejo de participación entre poderes y/o órganos para la elección de ciertos funcionarios públicos de un órgano constitucional que goza de autonomía constitucional. Sin embargo, el que la decisión final se atribuya al Poder Legislativo, estimo que es una incidencia injustificada en la estructura y gestión del propio órgano, que puede generar un incorrecto ejercicio de las competencias a su interior. Por ello, es contrario al principio de autonomía que rige a estos órganos.
12. Siguiendo esta misma línea, es que llego a la conclusión de que también es inconstitucional el sistema normativo creado para la elección del titular de la contraloría del Poder Judicial. A mi modo de entender la autonomía que rige a este Poder y que se encuentra salvaguardada por el artículo 116, fracción III, de la Constitución General, en relación con el derecho humano de acceso a la justicia y el principio de división de poderes, no es posible que respecto a uno de los funcionarios públicos del **Poder Judicial** que se encarga de la fiscalización y de ciertas facultades de responsabilidades administrativas al interior de ese poder, sea el Poder Legislativo el que tenga la última palabra sobre la designación.
13. En la sentencia se dice que este caso es diferente a lo fallado en la acción de inconstitucionalidad 94/2016 y su acumulada 96/2016, donde este Tribunal



Pleno declaró la invalidez de una norma que establecía que sería el Congreso de la entidad el que elegiría al contralor interno del respectivo Tribunal Electoral. Para la mayoría, dado que en este asunto no es propiamente una designación, sino una ratificación, no debe operar la misma lógica.

14. No concuerdo con esta apreciación. A partir de mi postura, no es relevante el mecanismo o los pasos para la elección del respectivo contralor. Insisto, puede establecerse un procedimiento complejo de elección del titular de la contraloría en la que participen varios poderes y/u órganos para postular o calificar candidatos; sin embargo, es una condición indispensable que la decisión definitiva corresponda al órgano que constitucionalmente se le reconoce autonomía e independencia; en este caso, al Poder Judicial.
15. Así, en la línea en que voté en la citada acción de inconstitucionalidad 94/2016 y su acumulada 96/2016, el mecanismo que exige que sea el Congreso del Estado de Michoacán el que ratifique el nombramiento de contralor postulado por el propio Poder Judicial, es un mecanismo contrario al principio de autonomía e independencia del Poder Judicial y, por ende, contrario a la división de poderes.
16. Finalmente, por las razones antes apuntadas, es que también considero inválidas las normas que regulan el nombramiento del titular de la contraloría de dos órganos: Comisión Estatal de Derechos Humanos e Instituto Estatal de Acceso a la Información. El principio de autonomía (en su modalidad de autonomía orgánica y de gestión) que les da sustento a estos órganos, entre otras cuestiones, tiene como implicación que el titular de la contraloría encargado de su fiscalización y de verificación de algunas responsabilidades administrativas, provenga de una determinación definitiva del propio órgano. Es decir, la persona candidata a ocupar el cargo puede provenir de un mecanismo complejo de participación con otros poderes u órganos; empero, se insiste, la decisión de designación final debe quedar en manos del propio órgano constitucional autónomo.

Apartado séptimo: edad mínima para ser titular del órgano interno de control

17. La sentencia reconoce la validez de varias normas, en la que se establece la edad mínima para poder ocupar el cargo de contralor de los aludidos órganos. Compartí la conclusión. Sin embargo, estimo que es necesario hacer una puntualización.



18. Ha sido mi postura reiterada que las normas pueden analizarse a través de distintos derechos y examinarse a través de diferentes metodologías. El que una norma incida, por ejemplo, en el derecho humano a desempeñar un cargo público, no significa que la misma no tenga una incidencia en otro derecho como puede ser la igualdad y la no discriminación. Por el contrario, dada la interrelación de los derechos humanos, de manera rutinaria nos encontramos que una medida legislativa incide en varios derechos humanos y, por ende, debe hacerse el análisis respecto a cada uno de ellos.
19. Tomando en cuenta lo anterior, cabe resaltar que la mayoría de los integrantes del Pleno sostuvieron en este apartado de la sentencia que el requisito de edad no generaba una violación constitucional y, para ello aplicaron un test de proporcionalidad. En específico, se señaló que se aplicaría dicho test, pero no se analizaría la norma a través de un estándar estricto de igualdad al no advertirse la actualización de una categoría sospechosa (página 88 de la sentencia).
20. No estoy totalmente de acuerdo con esta postura. Si bien es acertado utilizar el test de proporcionalidad para verificar, por ejemplo, la incidencia que tienen las normas reclamadas en el derecho humano a acceder a un cargo público, ello no es obstáculo para que también se pueda hacer de manera concomitante un estudio concreto de igualdad. Siendo que en el caso, como lo comentaron otros integrantes del Pleno, se debió aplicar a su vez a las normas reclamadas un examen estricto de igualdad, al estar presente una categorización normativa basada en la edad como categoría sospechosa en términos del artículo 1o. constitucional (identificación que se hace caso por caso y no limitándose únicamente a cuando concurra la presencia de un grupo social o históricamente discriminado, sino a todo aquel asunto cuyo factor clasificatorio se relacione con los elementos que el propio Poder Constituyente determinó deben analizarse con especial cuidado).
21. Estándar estricto que, a mi juicio, se veía superado por las normas reclamadas. Esto, pues la distinción legislativa se encuentra justificada en una finalidad constitucionalmente imperiosa y dicha medida está estrechamente vinculada con la consecución de esa finalidad y se trata de la medida menos restrictiva posible de acuerdo a esa finalidad.
22. Por un lado, la medida clasificatoria buscó que las personas que ocuparan los respectivos cargos tuvieran la experiencia necesaria para el ejercicio del mismo; experiencia que, en atención al resto de requisitos, guarda congruencia con la edad exigida.



23. La edad que se regula en los artículos reclamados no es un requisito único. Debe leerse en conjunto con la forma en que se integran los órganos internos de control y los otros requisitos para ocupar esa posición que consisten en tener el título de licenciado y contar con experiencia acreditable en la materia.
24. Todos estos requisitos, vistos en su conjunto, no están configurados únicamente para hacer una diferenciación en torno a la edad. Por el contrario, buscan que la persona elegida cuente con las credenciales y tiempo suficiente para acreditar su experiencia en la materia. Así, la edad elegida no es caprichosa; más bien, funciona como un elemento adicional que permitirá elegir a la persona, buscando que esa particularidad de la edad permita dar un elemento objetivo para la acreditación en la materia. Es decir, la experiencia en la materia deberá analizarse en función de lo que una persona con esa edad y esos años como licenciado puede acreditar.
25. Además, este requisito de edad no está fuera de razón en comparación con las de otras funciones al interior del Estado. Lo que lleva a poder concluir que se trata de una medida estrecha con la finalidad pretendida. Sin que se aprecien otras medidas legislativas posibles menos restrictivas. Por ejemplo, ellas serían, o menos edad o no tener requisito de edad. Sin embargo, se insiste, la edad impuesta es totalmente congruente para contar con la experiencia que se ambiciona y para cumplir con los otros requisitos de carácter técnico. Bajar la edad o no exigir edad, desnaturalizaría por completo el mecanismo de designación ideado por el legislador, que visto en su conjunto, se reitera, fue implementado en uso de su libertad configurativa y a partir de una finalidad constitucionalmente imperiosa.

Apartado octavo: requisito de buena reputación para ser titular del órgano interno de control

26. En esta sección, por mayoría de votos, se reconoció la validez de diversas normas que establecían como uno de los requisitos para ser titular del órgano interno de control, el referente a gozar de "buena reputación". A diferencia de esta conclusión, voté por la **inconstitucionalidad de los:**
- Artículo 109 Bis, fracciones IV y V, de la Ley Orgánica del Poder Judicial;
 - Artículos 47, fracción IV y 69 Quater, fracción IV, del Código Electoral del Estado;



- Artículo 119 Bis, párrafo tercero, fracción IV, de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales;
 - Artículo 38, fracción IV, de la Ley de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos; y,
 - Artículo 106, párrafo cuarto, fracción IV, de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso.
27. En primer lugar, no acepto la premisa de la que parte el proyecto. Si, como lo dice, todas las personas tienen "buena reputación" y, por ende, corresponde probar lo contrario: ¿de qué sirve entonces establecerlo como requisito para ser titular de un órgano interno de control?
28. En segundo lugar, contrario a la postura del proyecto y aplicando por analogía lo resuelto por este Pleno en la acción de inconstitucionalidad 107/2016, considero que procede la declaratoria de **inconstitucionalidad** de las citadas normas al violar los principios de legalidad y seguridad jurídica. En dicho precedente, este Tribunal Pleno declaró la invalidez de una exigencia relativa a un "**modo honesto de vivir**". Así, a mi parecer, este requisito es equiparable a la "buena reputación" y, por ende, debe seguir su misma suerte de invalidez por ser enteramente subjetivo.
29. Por otro lado, cabe resaltar que la sentencia sólo analiza las porciones normativas de los preceptos reclamados que aluden a la "buena reputación". Sin embargo, en **suplencia de la queja**, estimo que **no puede pasarse por alto** que, seguida de la referencia a la "buena reputación", en todas las normas reclamadas se incluye como requisito "no haber sido condenado por delito doloso".
30. Desde mi punto de vista, atendiendo a su vez lo resuelto en la citada acción de inconstitucionalidad 107/2016 y, recientemente, en la diversa 111/2019, este contenido normativo también resulta **inconstitucional**. En el primer precedente se declaró la inconstitucionalidad de imponer como requisito el "no tener antecedentes penales". Por su parte, en el segundo precedente, se declaró la invalidez de una norma que señalaba que para ser servidores públicos de la fiscalía local se requería "*No estar suspendido o inhabilitado, ni haber sido destituido por resolución firme como servidor público*".
31. Siguiendo esta lógica, llego a la convicción que entonces también resulta **inválido** prever como requisito de elegibilidad para ser contralor interno el "*no*



haber sido condenado por delito doloso". Uno, se recalca, porque se viola el principio de legalidad al no señalarse si se refiere o no a una condena definitiva. Y dos, porque además se viola el principio de legalidad, toda vez que este contenido normativo es *sobre-inclusivo*.

32. En este caso, al igual que como voté en los precedentes citados, debió aplicarse un **escrutinio estricto**. A saber, si bien existe un interés imperioso para exigir este requisito, la medida legislativa no es idónea para cumplir tal finalidad al ser tan genérica. El legislador debió de ser cuidadoso al establecer cuáles delitos dolosos debían contemplarse, para efectos de que los aplicadores de las normas estuvieran realmente en aptitud de verificar si la persona desempeñará adecuadamente la función que se le va a encomendar. Por ejemplo, delitos relacionados con la impartición del servicio público.
33. Finalmente, **también en suplencia de la queja**, estimo que debió declararse la **invalidez** de la fracción V del artículo 109 Bis de la Ley Orgánica del Poder Judicial Local. En esta fracción se indica que para ser titular del órgano interno de control se requiere "*V. No haber sido inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, ni removido por causa grave de algún cargo del sector público o privado*".
34. En la citada acción de inconstitucionalidad 111/2019, se analizó una norma de este tipo y se declaró su inconstitucionalidad: porque no es claro si se refiere a una inhabilitación proveniente de la rama administrativa o penal (tampoco si es a partir de una resolución definitiva), ni se detallan los tipos de responsabilidades que dan lugar a esta exigencia a fin de no ser sobre-inclusiva. Todas estas características se actualizan en la referida fracción V del artículo 109 Bis reclamado por la Comisión Estatal de Derechos Humanos.

Apartado noveno: requisito de "ser mexicano por nacimiento"

35. Finalmente, la sentencia declara la invalidez de diversos artículos, en los que se exige "ser mexicano por nacimiento" para poder desempeñar el cargo de titular del órgano interno de control de ciertos órganos. Esto, dado que las entidades federativas no tiene competencias para incorporar este tipo de requisitos anclados en la nacionalidad.
36. Aunque comparto la conclusión de invalidez, me separo de todas las consideraciones. Tal como he votado en otras ocasiones; siendo la primera la acción de inconstitucionalidad 87/2018, el problema no es competencial, sino de



violación a los principios de igualdad y no discriminación. En ese sentido, debe declararse la invalidez de las porciones normativas que exigen ser mexicano "por nacimiento" al no superar un examen estricto de igualdad.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 67/2018 y su acumulada 69/2018, que contiene el criterio respecto del cual se formuló 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.

VOTOS PARTICULAR Y CONCURRENTES DE LA MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 98/2018.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en las sesiones celebradas los días veintiséis de octubre de dos mil veinte, veinticinco y veintiséis de enero de dos mil veintiuno, resolvió la acción de inconstitucionalidad señalada al rubro promovida por la entonces Procuraduría General de la República en contra de diversos artículos de la Ley de Movilidad Sustentable del Estado de Sinaloa, publicada mediante Decreto Número 864 en el Periódico Oficial del Estado el diez de octubre de dos mil dieciocho.

Las normas que impugnó la accionante regulan las concesiones y permisos en el servicio público de transporte de pasajeros y en el servicio de carga e hizo valer que son contrarias a los principios de libre competencia y concurrencia económica.

Respetuosamente emito el presente **voto particular** por dos razones: **1)** a mi parecer la Ley de Movilidad Sustentable del Estado de Sinaloa debió invalidarse por la **falta de consulta a las personas con discapacidad**; y **2)** porque considero que los artículos 15, fracción IV, 16, fracción VII y 269, párrafos primero y segundo, fracción I, debieron declararse **inconstitucionales**; sin embargo, por no alcanzarse la mayoría calificada requerida finalmente **se desestimó** la acción de inconstitucionalidad en relación con dichos preceptos.

Por otra parte, tomando en cuenta que no se declaró la invalidez de todo el decreto impugnado por falta de consulta, emito a su vez un **voto concurrente** porque disiento de diversas consideraciones que sustentan la declaratoria de validez del artículo 104, fracción XXVII, de la ley impugnada.



Voto particular.

1) Consulta previa a personas con discapacidad.

Comentarios preliminares.

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,¹ 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 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 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 **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."

¹ 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.



*Énfasis añadido.

En términos generales, el Pleno ha considerado, desde la acción de inconstitucionalidad 33/2015,² 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 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 para el Estado y Municipios de San Luis Potosí³ y la Ley

² 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, 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.

³ Resuelta en sesión de veinte de abril de dos mil veinte, por unanimidad de once votos de las Ministras Esquivel Mossa, Piña Hernández y Ríos Farjat y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González



para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de Down de la Ciudad de México.⁴ 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.

Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, 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."*

⁴ Resuelta en sesión de veintiuno de abril de dos mil veinte, por unanimidad de once votos de las Ministras Esquivel Mossa, Piña Hernández y Ríos Farjat, 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 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.

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.



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.

La mayoría del Pleno ha considerado, por ejemplo, **que invalidar una norma por el solo 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 provocar vacíos normativos.

Así, por ejemplo, tenemos el caso de la acción de inconstitucionalidad 87/2017 relacionada con la materia de transparencia,⁵ 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.⁶

La misma determinación tomamos, en una votación dividida, cuando resolvimos que no era necesaria la consulta (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 de la Ley de

⁵ 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.

⁶ 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 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.



Comunicación Social para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, que fue la acción de inconstitucionalidad 61/2019.⁷

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.

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 de Justicia de la Nación 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.

Reflexiones que motivan el voto particular.

En la presente acción de inconstitucionalidad, una mayoría de seis integrantes del Pleno consideramos que sí era necesaria una consulta,⁸ aunque no se hubiera hecho valer por la parte accionante, pues la Ley de Movilidad Sustentable del Estado de Sinaloa contenía provisiones de impacto relevante y directo en las personas con discapacidad, como lo es el diseño de las banquetas y de las rampas, la accesibilidad para el desplazamiento de personas con discapacidad o el equipo especializado. No obstante, por no resultar una mayoría calificada, la ley no se invalidó.

A mi parecer, en este caso resultaba patente la obligación que tenía el Congreso Local de prever una etapa específica adicional en el proceso legislativo que

⁷ 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 de 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 Zaldivar Lelo de Larrea votaron en contra.

⁸ Seis votos de las Ministras Ríos Farjat y Piña Hernández y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Laynez Potisek y presidente Zaldivar Lelo de Larrea a favor de que se requería la consulta previa a las personas con discapacidad. En contra de los votos emitidos por los Ministros Franco González Salas, Aguilar Morales (ponente), Pardo Rebolledo, Pérez Dayán y por la Ministra Esquivel Mossa.



culminó en la publicación de la Ley de Movilidad Sustentable del Estado de Sinaloa, a fin de consultar a las personas con discapacidad, tomando en cuenta que se trata de normas susceptibles de afectar los intereses de este grupo en situación de vulnerabilidad.

Para poder evidenciar este impacto en sus derechos resulta fundamental atender a lo dispuesto en el preámbulo y en el artículo 9 de la Convención sobre las Personas con Discapacidad,⁹ en los cuales se señala que la accesibilidad al

⁹ **"Preámbulo**

"Los Estados Partes en la presente Convención ...

"...

"v) Reconociendo la importancia de la accesibilidad al entorno físico, social, económico y cultural, a la salud y la educación y a la información y las comunicaciones, para que las personas con discapacidad puedan gozar plenamente de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales

"...

"Conviene en lo siguiente:

"Artículo 9

"Accesibilidad

"1. A fin de que las personas con discapacidad puedan vivir en forma independiente y participar plenamente en todos los aspectos de la vida, los Estados Partes adoptarán medidas pertinentes para asegurar el acceso de las personas con discapacidad, en igualdad de condiciones con las demás, al entorno físico, el transporte, la información y las comunicaciones, incluidos los sistemas y las tecnologías de la información y las comunicaciones, y a otros servicios e instalaciones abiertos al público o de uso público, tanto en zonas urbanas como rurales. Estas medidas, que incluirán la identificación y eliminación de obstáculos y barreras de acceso, se aplicarán, entre otras cosas, a:

"a) Los edificios, las vías públicas, el transporte y otras instalaciones exteriores e interiores como escuelas, viviendas, instalaciones médicas y lugares de trabajo;

"b) Los servicios de información, comunicaciones y de otro tipo, incluidos los servicios electrónicos y de emergencia.

"2. Los Estados Partes también adoptarán las medidas pertinentes para:

"a) Desarrollar, promulgar y supervisar la aplicación de normas mínimas y directrices sobre la accesibilidad de las instalaciones y los servicios abiertos al público o de uso público;

"b) Asegurar que las entidades privadas que proporcionan instalaciones y servicios abiertos al público o de uso público tengan en cuenta todos los aspectos de su accesibilidad para las personas con discapacidad;

"c) Ofrecer formación a todas las personas involucradas en los problemas de accesibilidad a que se enfrentan las personas con discapacidad;

"d) Dotar a los edificios y otras instalaciones abiertas al público de señalización en Braille y en formatos de fácil lectura y comprensión;

"e) Ofrecer formas de asistencia humana o animal e intermediarios, incluidos guías, lectores e intérpretes profesionales de la lengua de señas, para facilitar el acceso a edificios y otras instalaciones abiertas al público;

"f) Promover otras formas adecuadas de asistencia y apoyo a las personas con discapacidad para asegurar su acceso a la información;



entorno físico es fundamental para que las personas con discapacidad puedan gozar plenamente de todos los derechos humanos y libertades fundamentales, pues garantiza que puedan vivir en forma independiente y participar plenamente en todos los aspectos de la vida.

En ese sentido, tomando en consideración que la Ley de Movilidad Sustentable del Estado de Sinaloa contiene provisiones que afectan el derecho a la accesibilidad al entorno físico de las personas con discapacidad, como lo es el diseño de las banquetas y de las rampas, resulta claro el impacto directo en los derechos de este grupo en situación de vulnerabilidad y, por ende, la obligación del Congreso Local de consultarles previo a emitir la legislación correspondiente.

Sin embargo, del análisis del proceso legislativo que dio origen a la ley impugnada, no se desprende que el Congreso de Sinaloa haya cumplido con esta obligación por lo que, a mi parecer, la Ley de Movilidad Sustentable del Estado de Sinaloa debió invalidarse.

Reflexiones en cuanto a las consecuencias de que habría tenido la invalidez, de haberse decretado.

Considero que es absolutamente reprochable que, a pesar de la fuerza del instrumento convencional, el legislador local sinaloense haya 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 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.*"

"g) Promover el acceso de las personas con discapacidad a los nuevos sistemas y tecnologías de la información y las comunicaciones, incluida Internet;

"h) Promover el diseño, el desarrollo, la producción y la distribución de sistemas y tecnologías de la información y las comunicaciones accesibles en una etapa temprana, a fin de que estos sistemas y tecnologías sean accesibles al menor costo."



Una lectura empática de la reforma a la Ley de Movilidad Sustentable del Estado de Sinaloa sugiere *prima facie* que es positiva para las personas con discapacidad, al determinar a dicho grupo como sujetos activos de la movilidad, y regular, entre otras cuestiones, los aspectos relacionados con la infraestructura y el transporte. De haberse invalidado, ¿no se habrían menoscabado algunos derechos y ventajas, no se habrían eliminado 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 ellos 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 me parece 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.

Si bien considero que la Ley de Movilidad Sustentable del Estado de Sinaloa debió invalidarse por falta de consulta por las razones antes mencionadas, no dejo de reflexionar en el tema que nos ocupa que no me convence del todo que invalidar **las normas sea el efecto más deseable** pues, como señala la propia Convención internacional, idealmente no deberían eliminarse provisiones que pudieran servir de ayuda a personas históricamente discriminadas.

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 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 Congreso Local no lo hará. No consultará esta ley porque no fue invalidada. Esta acción de inconstitucionalidad se desestimó, y con ello **el**

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; ..."



Congreso de Sinaloa no tiene incentivo alguno para llevar a cabo la consulta, pues considera que lo legislado "tutela" (sin consultarles) a las personas con discapacidad. Si las normas no son invalidadas, entonces el Congreso Local las considerará correctas y, siendo así, ¿para qué volver a legislar después de consultar a los grupos en situación de vulnerabilidad?. En cambio, si se hubieran invalidado, habría quedado un hueco por colmar.

Por eso, **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 estos grupos, o qué necesitan, arraiga el problema y les impide participar en el diseño de sus propias soluciones.

El hecho de que en este caso subsista lo ya legislado sin haber sido 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, representa, de facto, que aquí ha sido suprimido el carácter obligatorio de la consulta.

En corolario a todo lo expresado, reitero que el papel de la Suprema Corte de Justicia de la Nación 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 mandado y con solidaridad hacia los grupos en situación de vulnerabilidad. Con esa salvedad es que voté a favor de invalidar la Ley de Movilidad Sustentable del Estado de Sinaloa por falta de consulta previa, aclarando precisamente mis reservas al respecto (aun cuando finalmente no se logró la mayoría calificada requerida para tal efecto).

Finalmente, no dejo de precisar que 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.

2) Artículos 15, fracción IV, 16, fracción VII y 269, párrafos primero y segundo, fracción I, de la Ley de Movilidad Sustentable del Estado de Sinaloa.

La entonces Procuraduría General de la República reclamó la inconstitucionalidad de los artículos 15, fracción IV, 16, fracción VII y 269, párrafo segundo, fracción I, todos de la Ley de Movilidad Sustentable del Estado de Sinaloa. El contenido de tales preceptos es el siguiente:

"Artículo 15. La SGG (Secretaría General de Gobierno) a través de su titular tiene las siguientes atribuciones: ...

"IV. Emitir la convocatoria pública, **derivada de la Declaratoria de Necesidad** para el otorgamiento de permisos del servicio público de carga, **previa opinión del Consejo**, que haya elaborado la SEDESU, así como para autorizar los permisos de servicio público de transporte."

"Artículo 16. La SEDESU (Secretaría de Desarrollo Sustentable), a través de su titular, tiene las siguientes atribuciones: ...

"VII. **Elaborar la declaratoria de necesidad** para el otorgamiento de permisos del servicio público de carga, **previa opinión del Consejo**, así como para autorizar los permisos de servicio público de transporte."

(1) "Artículo 269. Para el otorgamiento de concesiones para la prestación del servicio público de transporte de carga, la SEDESU con la opinión del Comité y opinión de dos representantes de los transportistas designados por las organizaciones estatales del transporte de mayor representación debidamente acreditadas ante la SGG, deberá elaborar y someter a la consideración del gobernador, los proyectos de Declaratoria de Necesidad y de Convocatoria Pública.

(2) "La Declaratoria de Necesidad deberá contener:

"I. **Los estudios técnicos que justifiquen la necesidad de otorgar nuevas concesiones o permisos; ...**"

Como se observa, conforme a las reglas anteriores, para el otorgamiento de una concesión de transporte de carga se requiere:



- Una opinión favorable del Consejo de Movilidad.
- Los estudios técnicos que justifiquen la necesidad de otorgar nuevas concesiones o permisos.
- La emisión de los proyectos de declaratoria de necesidad y la convocatoria pública, que también deberán contar con la opinión de dos representantes de los transportistas designados por las organizaciones estatales del transporte de mayor representación.
- La aprobación de la declaratoria de necesidad y de la convocatoria pública por parte de la persona titular de la gubernatura.
- La emisión del dictamen técnico favorable por parte del Comité Resolutivo y su aprobación por parte de la secretaria General de Gobierno de Sinaloa.¹¹

En la discusión del Tribunal Pleno no se alcanzó la mayoría calificada necesaria para declarar la invalidez de las normas impugnadas,¹² conforme a lo dispuesto en el artículo 105, fracción II, último párrafo, de la Constitución Política del País.¹³ Como consecuencia de ello, la acción de inconstitucionalidad se desestimó y prevaleció la validez de las normas.

¹¹ **Ley de Movilidad Sustentable del Estado de Sinaloa**

"Artículo 37. El Comité tiene por objeto, evaluar las solicitudes que se hayan presentado con motivo de la convocatoria pública expedida para el otorgamiento de concesiones y permisos del servicio público de transporte de carga y emitir el dictamen técnico correspondiente, para su resolución por la SGG. La integración y funciones del Comité a que alude el presente artículo, estarán establecidas en el reglamento que se derive de la presente ley."

¹² Respecto del artículo 269, párrafo segundo, fracción I, se registraron seis votos por la invalidez de esa porción normativa de las Ministras Esquivel Mossa, Piña Hernández y la suscrita, y de los Ministros González Alcántara Carrancá, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea; votaron por la validez los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Aguilar Morales y Pardo Rebolledo. Por lo que hace a los artículos 15, fracción IV, y 16, fracción VII, se generó un empate de cinco votos por su validez, de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y presidente Zaldívar Lelo de Larrea; y cinco votos en contra de las Ministras Esquivel Mossa, Piña Hernández y la suscrita, y de los Ministros González Alcántara Carrancá y Laynez Potisek.

¹³ "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 de la Nación sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, siempre que fueren aprobadas por una mayoría de cuando menos ocho votos."



No obstante, tal como señalé, considero que las normas cuestionadas **sí son inconstitucionales**, pues suponen un límite injustificado y ambiguo a la libre concurrencia y competencia para las personas que buscan participar en el mercado regulado de transporte de carga en Sinaloa.

En efecto, dichos preceptos condicionan el ingreso al mercado mencionado a partir de una *evaluación técnica de necesidad* del servicio (y no del cumplimiento de ciertos requisitos para asegurar la seguridad o calidad en la prestación de dicha actividad).

Es decir, como lo refiere el propio artículo 269, segundo párrafo, fracción I, se trata de "estudios técnicos" de necesidad, esto es, encaminados a evaluar si hace falta incorporar o no nuevos transportistas y el número de concesiones necesarias, cuando lo ordinario conforme al principio de libre concurrencia es que cualquier individuo que se considere apto para ingresar a un mercado económico lo haga y, en el caso de mercados regulados como es el caso, condicionado únicamente por los requisitos técnicos exigidos para la prestación de servicio (por ejemplo, en condiciones de calidad y seguridad), pero no a partir de criterios de suficiencia o insuficiencia en la competencia de una actividad que se desarrolla entre particulares, tal como lo es el transporte de carga, el cual no constituye un servicio público.

De tal suerte, el ingreso a un mercado regulado de carga podría condicionarse a partir de variables como el tipo de transporte, la seguridad en el transporte de carga, el tipo de vehículos, horarios específicos, entre otros, pero no a partir de un criterio de necesidad, esto es, de evaluar si ya hay suficientes competidores en ese sector y, a partir de esa consideración, negarle a un nuevo agente competitivo el acceso al mercado económico dado que su oferta se califica como "no necesaria".

En segundo lugar, la legislación **no identifica** qué entiende por necesidad y **mucho menos establece criterios manifiestos u objetivos para evaluar "la necesidad"** de la prestación del servicio. Esto genera las condiciones para que el estudio exigido, aunque técnico, examine la necesidad en la prestación del servicio de una forma subjetiva o incluso arbitraria, lo cual implica que bastará que se considere que hay un número suficiente de prestadores del servicio de transporte de carga en Sinaloa para negar la participación de otros actores, al considerar su ingreso al mercado como no necesario.

Por tales razones observo que, en conjunto, los elementos antes descritos objetivamente limitan y condicionan el ingreso al mercado de prestación del servicio de transporte de carga imponiendo barreras más allá de una regulación permitida,



en el caso, a partir de exigir obtener una opinión de una presunta suficiencia o insuficiencia de prestadores de ese servicio, mediante criterios no reglados en la legislación, lo que favorece el margen de subjetividad o arbitrariedad.

Desde mi punto de vista, todo esto es contrario a los principios de libre concurrencia y competencia previstos en el artículo 28 constitucional, lo que me lleva a formular el presente **voto particular**, pues tales preceptos debieron ser expulsados del orden jurídico.

Voto concurrente

La entonces Procuraduría General de la República también reclamó la inconstitucionalidad del artículo 104, fracción XXVII, de la Ley de Movilidad Sustentable del Estado de Sinaloa, el cual establece lo siguiente:

"Artículo 104. Son obligaciones de los concesionarios y permisionarios del servicio público de transporte: ...

"XXVII. Abstenerse de realizar actos que impliquen competencia desleal respecto de otros concesionarios o permisionarios."

El accionante planteó que era inconstitucional que no se definiera qué se entiende por "actos que impliquen competencia desleal". Sin embargo, el criterio asumido en la sentencia establece que no hay vicio de inconstitucionalidad, pues el legislador no está obligado a definir todos los conceptos que utiliza en la ley. Además, la actividad de dotar de contenido a las expresiones corresponde también a los operadores y aplicadores de la norma. Estoy de acuerdo con esta argumentación.

No obstante, el accionante también planteó que la regla era inconstitucional porque permitiría a autoridades distintas a las locales sancionar el incumplimiento de esa obligación impuesta a concesionarios y permisionarios del servicio de transporte. Al respecto, la sentencia aprobada responde ese planteamiento de la siguiente manera en su párrafo 134:

"134. ... *tal argumento resulta infundado en virtud de que, en primer lugar, como se dijo, del análisis sistemático de la ley se advierte que el término 'competencia desleal', invocado en el precepto en análisis, se encuentra acotado exclusivamente al tema de la explotación de la concesión del servicio de transporte público y, por tanto, el incumplimiento de esa disposición tendría que ser materia de valoración y, en su caso, de sanción por parte de las autoridades competentes, es decir, de las autoridades del Estado de Sinaloa, en los términos*



que prevé la propia ley en su título décimo noveno. En segundo lugar, debe señalarse que el planteamiento de la accionante no se trata de un problema de constitucionalidad de la norma reclamada, sino de una cuestión hipotética relacionada con la aplicación de la ley que no afecta su constitucionalidad."

Es decir, la sentencia afirma que si concesionarios o permisionarios del servicio de transporte (dentro del que se comprende el servicio de transporte de carga que prestan los particulares), incurrir en prácticas que constituyen competencia desleal, podrán ser sancionados a partir de las reglas previstas en el régimen sancionatorio local (Título Décimo Noveno, de las sanciones y recursos),¹⁴ **cuya aplicación está a cargo de "las autoridades estatales o a los Municipios, en su ámbito de competencia."**

Al respecto, considero que este artículo no contiene una habilitación expresa y automática para que sean las autoridades locales las que sancionen la competencia desleal, por el contrario, sólo impone a los concesionarios o permisionarios el deber de no incurrir en ese tipo de prácticas.

La redacción de la sentencia en este punto me genera serias dudas, pues bastaba señalar que el artículo era constitucional al no presentar el presunto vicio alegado por el accionante (que supuestamente habilita la competencia de otras autoridades distintas a las locales). Sin embargo, el párrafo 134 de la sentencia afirma, tajantemente y sin matiz alguno, que las autoridades competentes para sancionar la competencia desleal, en el caso que nos ocupa, **son sólo las del orden local.** El párrafo parece implicar una afirmación absoluta de que las autoridades federales, como la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE), estarían imposibilitadas para evaluar algún tipo de práctica que afectara el artículo 28 constitucional en materia del **servicio de transporte de carga prestado por los particulares** en el Estado de Sinaloa, cuestión con la que no coincido y a fin de dejarlo en claro me aparto del párrafo señalado.

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.

¹⁴ Véase la Ley de Movilidad Sustentable del Estado de Sinaloa, artículos 442 a 453.



VOTOS PARTICULAR Y CONCURRENTE QUE FORMULA EL MINISTRO LUIS MARÍA AGUILAR MORALES EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 61/2020.

En sesión celebrada el **veinticinco** de **enero** de **dos mil veintidós**, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la controversia constitucional citada al rubro, en la que se impugnaron, entre otros actos, la omisión de expedir la Ley General de Aguas a que se refiere el artículo tercero transitorio del decreto de reformas constitucionales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el ocho de febrero de dos mil doce y las órdenes del Ejecutivo Federal de disponer del agua almacenada en la presa "La Boquilla".

En la mayoría de los temas analizados estuve de acuerdo con el sentido y las consideraciones de la sentencia; no obstante, en el **apartado VI**, relativo a las causas de improcedencia, concretamente en el **subapartado C, disenti del criterio de la mayoría**; y en el **apartado VII, tema B**, del estudio de fondo me aparté de algunas consideraciones.

A continuación, me permitiré manifestar como **voto particular**, los motivos por los que estimé que, contrario al criterio mayoritario, no se actualiza la causa de improcedencia invocada respecto de uno de los actos cuestionados y, posteriormente, las razones por las que me aparté de diversas consideraciones en el tema señalado del estudio de fondo.

Voto particular

En el apartado **VI** de esa resolución, concretamente al analizar el **subapartado C**, denominado "Violaciones indirectas a la Constitución", este Alto Tribunal determinó, por **mayoría** de votos,¹ **sobreseer** en la controversia constitucional respecto de la omisión atribuida al Ejecutivo Federal de reglamentar adecuadamente la Ley de Aguas Nacionales, en lo que se refiere a la integración de los Consejos de Cuenca.

Las razones por las que el Pleno arribó a dicha conclusión fueron, porque consideró que no se planteaban cuestiones de constitucionalidad, sino de mera legalidad,

¹ Dicho tema se aprobó por mayoría de **siete**. El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea y las Ministras Esquivel Mossa y Piña Hernández votaron por consideraciones diversas. En contra, los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Aguilar Morales y Pardo Rebolledo y la Ministra Ríos Farjat.



en tanto que, en la demanda el Municipio actor impugnó dicho acto alegando, esencialmente, la violación a diversos preceptos de la Ley de Aguas Nacionales, es decir, que planteaba únicamente violaciones indirectas a la Constitución General.

Respetuosamente, **diferí de la posición mayoritaria** del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, pues a mi juicio, sí hay una posible violación constitucional.

Lo anterior, porque de la lectura integral de la demanda advierto que el Municipio actor pondera la violación al artículo 4o. de la Constitución Federal, que establece la participación de los Municipios en todos los actos relacionados con el acceso y el uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos, alegando que la omisión de reglamentar adecuadamente la Ley Nacional de Aguas al no prever esa participación de los Municipios en los procesos de gestión del agua, incide de manera negativa en su facultad de proveer a su población los servicios públicos en términos del diverso 115, fracción III, inciso a), de la propia Constitución. De ahí que, desde mi punto de vista, el Municipio actor hace valer una violación directa a los artículos 4o. y 115 constitucionales y, en consecuencia, lo procedente era desestimar dicha causal de improcedencia.

En este orden de ideas, con base en las consideraciones antes referidas, **me permito disentir del criterio mayoritario** en cuanto al **sobreseimiento respecto de la omisión legislativa atribuida al Ejecutivo Federal de reglamentar adecuadamente la Ley de Aguas Nacionales.**

Voto concurrente

Por otra parte, en el **apartado VII**, relativo al estudio de fondo, en el **tema B**, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación reconoció la validez de las órdenes del Ejecutivo Federal de extraer el agua almacenada en la presa "La Boquilla", dictadas en cumplimiento del tratado de aguas internacionales suscrito por el Estado Mexicano con los Estados Unidos de América, al considerar que conforme a lo dispuesto en los artículos 27 de la Constitución Federal y 4o. de la Ley de Aguas Nacionales, la autoridad y la administración en materia de aguas nacionales y de sus bienes públicos inherentes corresponde al Ejecutivo Federal, quien las ejerce directamente o a través de la Comisión Nacional del Agua (Conagua); asimismo, que dicho Poder es el encargado de adoptar las medidas necesarias para el cumplimiento de acuerdos y convenios internacionales en materia de aguas.



Si bien estuve a favor del sentido del proyecto, pues considero que, en efecto, la determinación de disponer de las aguas almacenadas en la presa "La Boquilla" se encuentra dentro de las facultades constitucionales y legales de administración de las aguas nacionales, que corresponden en exclusiva al Ejecutivo Federal, por sí o a través de la Conagua, por lo que no estaba obligado a coordinarse con las autoridades municipales para ello.

No obstante, **me aparté** de las consideraciones que interpretan y determinan el alcance que podría tener la facultad de participación de los Municipios en la gestión de los recursos hídricos en términos del artículo 4o., párrafo sexto, de la Constitución Federal, puesto que, previamente este Tribunal Pleno declaró fundada la omisión absoluta de expedir la Ley General de Aguas, siendo evidente que dichas atribuciones municipales aún no están reguladas y que será hasta que el Congreso de la Unión expida esa legislación cuando habrán de definirse, lo cual me lleva a emitir el presente voto concurrente.

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

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

VOTO DE MINORÍA QUE FORMULAN EL MINISTRO JAVIER LAYNEZ POTISEK Y LA MINISTRA NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ EN LA CONTROVERSIAS CONSTITUCIONAL 44/2021.

En la sesión de dieciocho de abril de dos mil veintidós, el Tribunal Pleno discutió y resolvió la controversia constitucional referida. La mayoría determinó sobreseerla porque consideró que las disposiciones impugnadas de la Ley de la Industria Eléctrica no afectaban las atribuciones constitucionales de la Comisión Federal de Competencia Económica ("Cofece"). Quienes suscribimos este voto, por el contrario, consideramos que la controversia sí era procedente.

Nuestra posición se fundamenta, en primer lugar, en los propios precedentes del tribunal al definir la legitimación requerida para promover este tipo de disputas. Dado que se pretende, en última instancia, proteger el principio de división de poderes y la cláusula federal, el Pleno ha interpretado que los entes referidos por el artículo 105, fracción I, constitucional podrán promover controversias constitucionales cuando se advierta un *principio de afectación* a su esfera competencial en *sentido amplio*.¹ Éste es uno de los pilares que hemos delimitado en este tipo de asuntos, y presupone que el análisis que realice el Tribunal Pleno al dictar su resolución conlleva explicar los límites o los alcances de disposiciones que suelen estar redactadas a manera de principios. Así, resolver este tipo de disputas implica emitir un pronunciamiento sobre ciertas fórmulas abstractas que estructuran a nuestro orden jurídico. Precisa-

¹ Jurisprudencia P./J. 42/2015 (10a.), de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LAS VIOLACIONES SUSCEPTIBLES DE ANALIZARSE EN EL FONDO SON LAS RELACIONADAS CON EL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES O CON LA CLÁUSULA FEDERAL, SOBRE LA BASE DE UN CONCEPTO DE AFECTACIÓN AMPLIO.", publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 25, Tomo I, diciembre de 2015, página 33, registro digital: 2010668.



mente por ello, la regla es admitir y estudiar el asunto ante *posibles* invasiones competenciales.

En segundo lugar y, en relación con lo referido, este asunto no implicaba resolver una disputa "tradicional" en la que el Tribunal Pleno debiera revisar el Texto Constitucional para luego definir a qué orden de gobierno se le asigna cierta competencia; tampoco implicaba determinar si alguna de las partes indebidamente se arrogó atribuciones conferidas a su contraparte conforme a la distribución de competencias constitucionales. En el caso, Cofece argumentó que las reformas a la ley impugnada impactaban la libre competencia y concurrencia, y le *impedían ejercer sus facultades* constitucionales y legales en esas materias.

En criterio de quienes suscribimos este voto, el planteamiento de la accionante era suficiente para, cuando menos, considerar que existía un principio de afectación que vinculaba a hacer un pronunciamiento de fondo en la controversia.

Para explicar dicho aserto, por un lado, debe partirse de que nuestro Texto Constitucional, a diferencia de otros modelos como el de los Estados Unidos de Norteamérica, sí contempla normas para ordenar la actividad económica: a la par de establecer áreas industriales que se entienden de titularidad y exclusiva intervención estatal, u otras en las que se ordena su intervención para incentivarlas, nuestra Constitución también establece como principios la competencia económica, la libre concurrencia y la protección eficiente del resto de los mercados. Esto es, en las áreas en las que no se ordena una determinada intervención estatal, tales principios se entienden como valores constitucionales que ordenan las relaciones e interacciones entre los diversos participantes del mercado en cuestión. Dado que existen valores específicos a proteger, por otro lado, su tutela se encomienda a dos órganos técnicos y con autonomía respecto de los demás poderes: Cofece y el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT).

Así, el artículo 28 constitucional confiere al primero de esos órganos constitucionales autónomos la facultad de *garantizar la libre competencia y concurrencia, así como prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas, las concentraciones y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados,*² con excepción del correspondiente a las telecomunicaciones, en donde el segundo de los órganos referidos resulta competente.³

² **Artículo 28, párrafo catorce, de la Constitución General.**

"El Estado contará con una Comisión Federal de Competencia Económica, que será un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que tendrá por objeto garantizar la libre



Sobre esa base, conviene recordar que las normas impugnadas modificaron distintos aspectos de la industria eléctrica, específicamente cuestiones relacionadas con las actividades de generación, trasmisión, distribución y comercialización de energía. A consideración de la Cofece, las reformas constituían un sistema que se encaminaba a establecer un orden determinado para despachar energía eléctrica en el mercado eléctrico mayorista. Esto es, en lugar de que el operador de las redes prefiriera a generadores (indeterminados) que utilizaran fuentes "limpias" o a aquellos cuyos costos de producción fueran más bajos (criterio de eficiencia), las normas ahora ordenan favorecer a un grupo específico: instruyen que invariablemente se debe despachar primero a las centrales eléctricas propiedad de la Comisión Federal de Electricidad. Esto es, se controvertía que las normas introdujeran criterios *arbitrarios* para el despacho de energía, cuando el sistema previo a la reforma contemplaba criterios que se encaminaban a fomentar la competencia para así cumplir los objetivos constitucionales.

En este sentido, en nuestra opinión, no es que la Cofece alegara contravenciones a los principios de libre competencia y libre concurrencia como cláusulas sustantivas de la Norma Fundamental *per se*, sino que se entiende que la Cofece argumentó que el hecho de que las reformas establecieran un orden de despacho "*vulneraba el ejercicio de sus atribuciones*", puesto que, en su punto de vista, le impiden cumplir su función de proteger los principios de competencia económica y libre concurrencia. En otras palabras, lo que la Cofece argumentó es que, dado que por diseño legal se impone un modelo que a su

competencia y concurrencia, así como prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas, las concentraciones y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados, en los términos que establecen esta Constitución y las leyes. La Comisión contará con las facultades necesarias para cumplir eficazmente con su objeto, entre ellas las de ordenar medidas para eliminar las barreras a la competencia y la libre concurrencia; regular el acceso a insumos esenciales, y ordenar la desincorporación de activos, derechos, partes sociales o acciones de los agentes económicos, en las proporciones necesarias para eliminar efectos anticompetitivos. ..."

³ **Artículo 28, párrafo dieciséis, de la Constitución General.**

"El Instituto Federal de Telecomunicaciones será también la autoridad en materia de competencia económica de los sectores de radiodifusión y telecomunicaciones, por lo que en éstos ejercerá en forma exclusiva las facultades que este artículo y las leyes establecen para la Comisión Federal de Competencia Económica y regulará de forma asimétrica a los participantes en estos mercados con el objeto de eliminar eficazmente las barreras a la competencia y la libre concurrencia; impondrá límites a la concentración nacional y regional de frecuencias, al concesionamiento y a la propiedad cruzada que controle varios medios de comunicación que sean concesionarios de radiodifusión y telecomunicaciones que sirvan a un mismo mercado o zona de cobertura geográfica, y ordenará la desincorporación de activos, derechos o partes necesarias para asegurar el cumplimiento de estos límites, garantizando lo dispuesto en los artículos 6o. y 7o. de esta Constitución."



consideración interfiere con el funcionamiento o la operación eficiente del mercado de la generación y comercialización de electricidad, en realidad esa legislación implica *atarle las manos*.

Por ello, quienes firmamos este voto sostenemos que los planteamientos de la accionante válidamente daban pauta para emprender su examen de fondo, pues de nada sirve que la Constitución posicione a un órgano constitucional autónomo como la Cofece en calidad de garante de la libre competencia y la libre concurrencia, si sus investigaciones, recomendaciones o, inclusive, las sanciones que pudiera imponer se topan con que la ley legitima las conductas que por mandato constitucional debe erradicar, como ella lo afirma, pues evidentemente que tal escenario necesariamente involucra el discernimiento de genuinos aspectos de competencias constitucionales. ¿Cómo podría sancionar la actora una violación al principio de libre concurrencia cuando es una disposición legal la que autoriza o alienta ese actuar anticompetitivo? Precisamente, por estas razones es que resultaba claro que existía un principio de afectación a su ámbito competencial.

No desconocemos que la generación de electricidad es un mercado regulado y, por tanto, no está sujeto únicamente a las "reglas del libre mercado". Tampoco que pudieran surgir dudas respecto de si la legislación impugnada en realidad interfería con un aspecto propio de la transmisión y/o distribución de energía eléctrica que, por definición constitucional son áreas reservadas al control y operación exclusiva estatal. Sin embargo, estas dificultades son parte de la complejidad de nuestro modelo de Estado regulador y, concretamente, se relacionan con el funcionamiento de un mercado que opera en red. Por tal razón, la resolución de tales problemas, así como determinar si la legislación impugnada efectivamente vulneraba las competencias del ente constitucional, era un aspecto que tendría que ver, en todo caso, con lo infundado o fundado del planteamiento del accionante, y no con cerrar la puerta, por completo, a que pudiera defender sus competencias constitucionales.

Nos parece importante señalar que el precedente puede generar problemas estructurales para la protección de los principios de libre competencia y libre concurrencia. Si bien la Ley Federal de Competencia Económica es clara en cuanto a las sanciones que Cofece puede imponer a particulares para castigar conductas que atenten contra el funcionamiento eficiente de determinado mercado, lo cierto es que tratándose de autoridades sus competencias dependen de que: a) solicite al Ejecutivo Federal que promueva una controversia constitucional o una acción de inconstitucionalidad, cuando estime que las violaciones derivan de actos o normas emitidas por ciertas autoridades del



orden local o municipal o, **b)** la propia Cofece directamente promueva una controversia constitucional cuando estime que un acto o ley emitida por autoridades federales *vulnera el ejercicio de sus atribuciones*.⁴ Dado que en este asunto se determinó que la Cofece no tiene competencia para promover la controversia bajo argumentos que busquen defender los principios de libre competencia y libre concurrencia como cláusulas constitucionales sustantivas, dejando de lado la vertiente de su argumentación en relación con la afectación al ejercicio de sus competencias; entonces, el precedente, por lo menos genera la idea de que ese órgano quedará supeditado a la decisión de otro Poder para poder impugnar actos o normas que estime incidan y le impidan cumplir adecuadamente sus funciones constitucionales.

Nota: La sentencia relativa a la controversia constitucional 44/2021, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 12 de agosto de 2022 a las 10:20 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 16, Tomo II, agosto de 2022, página 2258, con número de registro digital: 30825.

La tesis de jurisprudencia P/J. 42/2015 (10a.) citada en este voto, también aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 11 de diciembre de 2015 a las 11:15 horas.

⁴ **Artículo 95, penúltimo párrafo, de la Ley Federal de Competencia Económica.**

"...

"Cuando la Comisión tenga conocimiento de actos o normas generales emitidas por un Estado, el Distrito Federal, un Municipio, que puedan resultar contrarios a lo dispuesto, entre otros, por los artículos 28 y 117, fracciones IV, V, VI y VII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o que invadan facultades de la Federación, lo hará del conocimiento del titular del Ejecutivo Federal, por conducto de su consejero jurídico, para que aquél, de considerarlo pertinente, inicie una controversia constitucional, o del órgano competente para que éste, de considerarlo procedente, interponga una acción de inconstitucionalidad.

"La Comisión expresará los motivos por los cuales considera que los actos o normas generales mencionados en el párrafo anterior contravienen los citados preceptos constitucionales.

"En caso de que el Ejecutivo Federal no considere pertinente iniciar una controversia constitucional, su consejero jurídico, deberá publicar los motivos de su decisión.

"En el caso de que la Comisión tenga conocimiento de actos o disposiciones generales de algún órgano constitucional autónomo, del Congreso de la Unión, o del Ejecutivo Federal, que vulneren el ejercicio de sus atribuciones, podrá interponer controversia constitucional en términos de lo previsto por el inciso I) de la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."



VOTO DE MINORÍA QUE FORMULAN LA MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT Y EL MINISTRO LUIS MARÍA AGUILAR MORALES EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 79/2021.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión celebrada el diez de marzo de dos mil veintidós, resolvió la acción de inconstitucionalidad 79/2021, promovida por la presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en la que alegó la inconstitucionalidad del párrafo cuarto del artículo 1.119 Bis del Código de Procedimientos Civiles del Estado de México.¹

La mayoría de los integrantes del Tribunal Pleno² determinó que era fundado el concepto de invalidez en el cual se sostuvo que la reforma impugnada invade la esfera de competencias del Congreso de la Unión respecto de la atribución contenida en el artículo 73, fracción XXX, de la Constitución Federal, conforme al cual, se impide a los Estados legislar en materia procedimental civil.³

Esto es, la mayoría optó por el criterio que reiteradamente se venía sosteniendo, en el sentido de que procede declarar la invalidez de aquellas normas en materia procesal civil y familiar, emitidas por los Congresos Locales después del dieciséis de septiembre de dos mil diecisiete, fecha en que entró en vigor la reforma que trasladó al Congreso de la Unión la facultad exclusiva de expedir la legislación única en esa materia.

En esta ocasión, dicho criterio no alcanzó la mayoría calificada necesaria para declarar la invalidez de la norma impugnada,⁴ conforme a lo dispuesto en el artículo 105, fracción II, párrafo último, de la Constitución Política del País.⁵ Como consecuencia de ello, la acción de inconstitucionalidad se desestimó y prevaleció la validez de la norma impugnada.

¹ Adicionado mediante el Decreto 254, publicado en el Periódico Oficial de la entidad federativa el cinco de abril de dos mil veintiuno.

² Mayoría de seis votos de las señoras Ministras Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf y Piña Hernández, y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea. Votamos en contra los suscritos, así como los Ministros González Alcántara Carrancá y Laynez Potisek. El Ministro Pardo Rebolledo estuvo ausente.

³ "Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

"...

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

⁴ Con motivo de una nueva reflexión, el Ministro Javier Laynez Potisek modificó su criterio y pasó a formar parte del voto de minoría.

⁵ "Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:



No obstante, consideramos necesario exponer las razones por las que, muy respetuosamente, no compartimos tal desestimación. A nuestro parecer, la Suprema Corte de Justicia de la Nación debió decretar la constitucionalidad de la norma impugnada. No se logró dicha finalidad pues la mayoría de los integrantes del Pleno refrendó su criterio prevaleciente, contra el cual nos hemos pronunciado de manera reiterada, según consta en los votos de minoría formulados en las acciones de inconstitucionalidad 58/2018⁶ y 32/2018⁷ y que se retoman en su totalidad, así como por las que adicionalmente se exponen en el presente voto.

Comentarios previos

El tema discutido por el Pleno es de gran trascendencia pues la cuestión que se resolvió consistió en determinar si los Estados tienen atribuciones para reformar sus propios códigos de procedimientos civiles tomando en consideración que,

" ...

"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."

⁶ Resuelta en sesión de ocho de junio de dos mil veinte, en lo que respecta al punto resolutivo segundo, se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras Esquivel Mossa y Piña Hernández, y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez de los artículos 798, 802, 815, 843, 846, 852, 853, 884 y 891 del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Aguascalientes, reformados y adicionados mediante Decreto Número 313, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el once de junio de dos mil dieciocho. Los señores Ministros González Alcántara Carrancá y Aguilar Morales y la señora Ministra Ríos Farjat votaron en contra. El señor Ministro González Alcántara Carrancá y la señora Ministra Ríos Farjat anunciaron sendos votos particulares.

⁷ Fallada en sesión de nueve de junio de dos mil veinte, en relación con el punto resolutivo segundo se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras Esquivel Mossa y Piña Hernández, y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra del párrafo treinta y uno, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez de los artículos 58, párrafo segundo, y 868, párrafo primero, en su porción normativa "se considerará común y por tanto se contará desde el día siguiente a aquel en que todas las partes hayan quedado notificadas, y", del Código Procesal Civil para el Estado de Coahuila de Zaragoza, reformado y modificado mediante los Decretos Números 1159 y 1161, respectivamente, publicados en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintitrés de enero de dos mil dieciocho. Los señores Ministros González Alcántara Carrancá y Aguilar Morales y la señora Ministra Ríos Farjat votaron en contra. La señora Ministra Ríos Farjat anunció voto particular.



a partir de la reforma constitucional de quince de septiembre de dos mil diecisiete, se estableció como facultad del Congreso la de "expedir la legislación única en materia procesal civil y familiar".

Antes de precisar la razón de nuestro desacuerdo, es pertinente recordar que, conforme a la reforma antes indicada, se adicionó la fracción XXX al artículo 73 de la Constitución para brindar competencia al Congreso de la Unión para emitir una legislación única en materia procesal civil y familiar. En el transitorio cuarto de esa reforma se observa que el Constituyente estableció un plazo para lograr este propósito: "un plazo que no excedería de 180 días contados a partir de la entrada en vigor del decreto de reformas".⁸ Esto significa que, si el decreto entró en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación,⁹ el Congreso Federal debió haber expedido esa "legislación única" en la primavera de dos mil dieciocho. Es decir, hace prácticamente cuatro años.

Por otra parte, en el mismo decreto, en el transitorio quinto, se observa el siguiente mandato:¹⁰ "La legislación procesal civil y familiar de la Federación y de las entidades federativas continuará vigente hasta en tanto entre en vigor la legislación a que se refiere la fracción XXX del artículo 73 constitucional".

De acuerdo con esta lógica, tenemos: primero, un Congreso Federal que no legisló entre finales de dos mil diecisiete e inicios de dos mil dieciocho como debió haberlo hecho, y que ha prolongado esa omisión por más de tres años. Y, segundo, que mientras no exista esa "legislación única", la legislación

⁸ *Se reforman y adicionan los artículos 16, 17 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de justicia cotidiana (solución de fondo del conflicto y competencia legislativa sobre procedimientos civiles y familiares)*. "... **Cuarto**. El Congreso de la Unión deberá expedir la legislación procedimental a que hace referencia la fracción XXX del artículo 73 constitucional adicionado mediante el presente decreto, en un plazo que no excederá de ciento ochenta días contados a partir de la entrada en vigor del presente decreto."

⁹ De conformidad con el transitorio primero del propio decreto.

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

¹⁰ **"Quinto**. La legislación procesal civil y familiar de la Federación y de las entidades federativas continuará vigente hasta en tanto entre en vigor la legislación a que se refiere la fracción XXX del artículo 73 constitucional, adicionada mediante el presente decreto, y de conformidad con el régimen transitorio que la misma prevea. Los procedimientos iniciados y las sentencias emitidas con fundamento en la legislación procesal civil federal y la legislación procesal civil y familiar de las entidades federativas deberán concluirse y ejecutarse, respectivamente, conforme a la misma."



procesal civil y familiar de la Federación y de las entidades federativas continúa vigente. Tenemos pues, estas dos premisas básicas.

Voto de minoría

Ahora bien, en el presente asunto, el Congreso del Estado de México reformó su código local de procedimientos civiles el cinco de abril de dos mil veintiuno, en lo particular, estableció la facultad de las personas juzgadoras para apercebir a las partes, cuando éstas incumplan con el requerimiento que al efecto se les realice, de exhibir los documentos base de la acción en los juicios tramitados de forma electrónica.¹¹

Aun cuando no alcanzó la votación necesaria para expulsar a la normativa impugnada del sistema jurídico nacional, la mayoría del Tribunal Pleno votó por la invalidez del decreto del Congreso del Estado de México, por el que se reformó el Código de Procedimientos Civiles de esa entidad, por considerar que, con fundamento en la fracción XXX del artículo 73 constitucional, los Estados tienen vedado realizar cambios a sus legislaciones procesales civiles y familiares. Muy respetuosamente disentimos de esa conclusión por las razones siguientes:

¹¹ Presentación de demanda vía electrónica

"Artículo 1.119 Bis. Los interesados en promover procedimiento podrán presentar su escrito de demanda y los documentos base de la acción en documento electrónico, a través del portal que para tal efecto habilite el Consejo de la Judicatura, debiendo constar la Firma Electrónica Avanzada de quien suscribe el escrito inicial y de su abogado patrono.

"Una vez recibido el escrito de demanda, se emitirá un acuse de recibido en el que constarán los datos establecidos para el caso de presentación de promociones especificando además, el juzgado al que fue turnada la demanda.

"Cuando el escrito de demanda se presente a través de medios electrónicos los documentos base de la acción podrán presentarse en vía electrónica, pudiendo requerirse los originales de dichos instrumentos en el momento procesal que el Juez determine para tal efecto.

"Lo anterior, con apercibimiento para el caso de omisión, de que se tendrán por ciertos los hechos que se pretendan demostrar con la prueba que, en su caso, haya motivado el requerimiento.

"El escrito de demanda y los documentos base de la acción se integrarán inmediatamente al expediente digital, pudiendo consultarse a partir de ese momento por quien esté habilitado para tal efecto, conforme a la regulación que emita el Consejo de la Judicatura.

"El Consejo de la Judicatura emitirá los acuerdos generales que considere necesarios, a efecto de establecer las bases y el correcto funcionamiento de la plataforma electrónica y de las funciones que éste tenga."



Primera razón

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

Segunda razón

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

Los transitorios son vigentes –por supuesto–, pero entrañan una limitación que habrá de verificarse a futuro. De este régimen transicional nosotros no desprendemos una prohibición expresa que impida a los Estados reformar sus leyes adjetivas durante este lapso mientras que se emita la ley única, que ya lleva cuatro años de retraso, que bien pudiera llegar a contar diez o veinte.

Tercera razón

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

¿Qué van a hacer los Estados, detenidos? ¿Qué van a hacer las personas, las sociedades, con una realidad que ya no se habla con las normas procesales de sus Estados y las hacen seguir mecanismos que van quedando anquilosados?

Cuarta razón

No sólo se trata de una merma a la seguridad jurídica, sino a la competencia de los Estados federados prevista en el artículo 124 constitucional que establece



que "las facultades que no se encuentren expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados, en el ámbito de sus respectivas competencias". Esto resulta importante pues, ciertamente, el Congreso de la Unión no tiene competencia para reformar el Código de Procedimientos Civiles del Estado de México, ni tampoco el Congreso Local tiene competencia para emitir una "legislación única" en materia civil y familiar y, por tanto, al no existir una invasión de competencias, a nuestro juicio, resulta injustificado prohibir una salvaguarda constitucional, que es pilar del federalismo, y que está prevista en su artículo 124, pues ello implicaría entorpecer el ejercicio de una competencia de los Estados, lo que no es inocuo, y amerita un análisis particular.

Quinta razón

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

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

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



Ahora bien, durante la discusión de la acción de inconstitucionalidad 94/2021¹² se argumentó que del régimen transicional no se advertía una condición suspensiva que habilitara a los Congresos Locales para continuar legislando en materia procedimental civil y familiar hasta en tanto fuera emitida la legislación única correspondiente, pues bastaba la sola lectura del artículo primero transitorio para concluir que el Congreso de la Unión adquirió la facultad exclusiva para legislar en esas materias a partir de la entrada en vigor del decreto de reforma constitucional.

Posicionamiento que, muy respetuosamente, no compartimos, ya que de la interpretación integral del régimen transicional obtenemos que la circunstancia de que el primer transitorio establezca que el decreto de reforma constitucional entrara en vigor al día siguiente de su publicación, tiene únicamente el efecto de detonar el plazo de ciento ochenta días con que contaba el Congreso de la Unión para expedir la aludida legislación única, en términos de lo dispuesto en el diverso cuarto transitorio.

Desde nuestra óptica, la entrada en vigor del decreto por sí sola no trae como consecuencia inmediata la privación de las entidades federativas de su facultad para legislar en materia procedimental civil y familiar, ya que a través del diverso quinto transitorio, el propio Constituyente sujetó esa pérdida de facultades a una condición, cuando estableció que: "La legislación procesal civil y familiar de la Federación y de las entidades federativas continuará vigente hasta en tanto entre en vigor la legislación a que se refiere la fracción XXX del artículo 73 constitucional, adicionada mediante el presente decreto, y de conformidad con el régimen transitorio que la misma prevea".

Esto es, desde nuestra interpretación del régimen transicional obtenemos que el propio Constituyente se encargó de matizar el momento en que las entidades

¹² Resuelta el ocho de marzo de dos mil veintidós. En relación con el punto resolutivo segundo se expresó una mayoría de siete votos de las señoras Ministras Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf y Piña Hernández y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Pardo Rebolledo, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al estudio consistente en declarar la invalidez de los artículos 5.44.1 y 5.46 del Código de Procedimientos Civiles del Estado de México, adicionado y reformado, respectivamente, mediante el Decreto Número 269, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el catorce de mayo de dos mil veintiuno. La señora Ministra Ríos Farjat y los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales y Laynez Potisek votaron en contra. Los señores Ministros González Alcántara Carrancá y Laynez Potisek anunciaron sendos votos particulares. La señora Ministra Ríos Farjat anunció voto particular, al cual se adhirió el señor Ministro Aguilar Morales para conformar uno de minoría, con la anuencia de aquélla.



federativas perderán su competencia para legislar en la materia procesal civil y familiar, pues si bien en un primer momento estableció que el decreto entraría en vigor al día siguiente de su publicación, lo cierto es que posteriormente condicionó la vigencia de la fracción XXX del artículo 73 constitucional que prevé la facultad exclusiva del Congreso de la Unión para legislar en esa materia, hasta en tanto no sea emitida la legislación única correspondiente.

En ese entendimiento, y al tomar en cuenta que el aludido quinto transitorio prevé que la legislación procesal civil y familiar de la Federación y de las entidades federativas continuará vigente hasta en tanto se emita la legislación única en esa materia, nosotros concluimos que las entidades federativas están habilitadas para legislar en esa materia hasta en tanto no se emita la referida legislación única, pues como previamente se señaló, para que esta previsión se cumpla en el más auténtico de los sentidos resulta indispensable que la norma refleje la realidad y ello implica hacer ajustes.

Cabe señalar que esta interpretación no se ve mermada, aun al considerar la parte restante del aludido quinto transitorio que prevé: "Los procedimientos iniciados y las sentencias emitidas con fundamento en la legislación procesal civil federal y la legislación procesal civil y familiar de las entidades federativas deberán concluirse y ejecutarse, respectivamente, conforme a la misma". Esto, porque dicha porción normativa tiene como único fin acotar que los procedimientos iniciados al amparo de la legislación procesal civil y familiar de las entidades federativas vigente al momento de su tramitación, deberán concluirse y ejecutarse con base en esa misma legislación, y ello solamente excluye la posibilidad de que a esos juicios les sea aplicada la legislación procesal única próxima a emitirse.

Por otro lado, también es pertinente establecer que en las discusiones sostenidas por el Pleno al fallar las acciones de inconstitucionalidad 32/2018 y 44/2021 se dijo que debían invalidarse reformas de este tipo *a fin de no contrariar los precedentes del Tribunal Pleno*, los aquí firmantes consideramos que no se desconoce la fuerza de los precedentes sino que confiamos en que en un momento dado la decisión mayoritaria llegará eventualmente a otra reflexión, quizá similar a la que nos ha movido preparar este voto. Máxime que los tribunales constitucionales, como lo es esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, pueden abandonar sus precedentes siempre que lo consideren necesario y justifiquen adecuadamente su decisión.

Es nuestra convicción, que los Estados perderán competencia para legislar en las materias civil y familiar hasta que la futura legislación única entre en vigor y,



por tanto, no requieren autorización para legislar a la luz del artículo 40. El respeto a la soberanía de los Estados que demanda un régimen federal no es un tema retórico, porque las problemáticas sociales se viven en el primer espacio que sucede en Municipios y Estados. El federalismo surge precisamente como una forma de conocer, apreciar y valorar todas las problemáticas, por lo que, dado que el supuesto de cambio de régimen de competencias constitucional aún no sucede, está suspendido, como dice el transitorio "hasta en tanto entre en vigor la legislación única".

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

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

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 79/2021, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 3 de junio de 2022 a las 10:09 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 14, Tomo IV, junio de 2022, página 3593, con número de registro digital: 30660.

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



Sección Primera
JURISPRUDENCIA





Subsección 1 POR PRECEDENTES

AUTO DE VINCULACIÓN A PROCESO. CESAN SUS EFECTOS CUANDO ES RECLAMADO EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO Y CON POSTERIORIDAD SE APLICA UN CRITERIO DE OPORTUNIDAD QUE PRODUCE EL SOBRESEIMIENTO EN LA CAUSA PENAL.

AMPARO EN REVISIÓN 219/2022. 9 DE NOVIEMBRE 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 CONCURRENTES, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO Y ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. PONENTE: MINISTRA PRESIDENTA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT. SECRETARIO: EDWIN ANTONY PAZOL RODRÍGUEZ.

ÍNDICE TEMÁTICO

Hechos: Una persona militar con grado de oficial, se encontraba cumpliendo encame en su domicilio particular, y no contaba con autorización para salir de plaza, no obstante, se separó de la plaza a la que pertenecía, esto a más de 80 kilómetros, sin el permiso de algún superior que estuviera facultado para concederlo.

	Apartado	Criterio y decisión	Págs.
I.	COMPETENCIA	Esta Primera Sala es competente para conocer del presente asunto.	14 y 15



II.	OPORTUNIDAD Y LEGITIMACIÓN	El recurso es oportuno. El recurso fue presentado por parte legitimada	15
III.	PROCEDENCIA	El recurso es improcedente.	15
IV.	DECISIÓN	PRIMERO. Se revoca la sentencia recurrida. SEGUNDO. Se sobresee en el juicio de amparo.	28

Ciudad de México. Acuerdo de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación correspondiente **al nueve de noviembre dos mil veintidós**, emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve el recurso de revisión 219/2022, interpuesto por el señor *****, en contra de la resolución dictada el seis de septiembre de dos mil veintiuno por el **Juez Segundo de Distrito de Amparo en Materia Penal en la Ciudad de México**, en el juicio de amparo *****.

El problema jurídico a resolver por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación consiste en determinar si se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XXI, de la Ley de Amparo.¹

ANTECEDENTES Y TRÁMITE

1. De las constancias que obran en los autos del juicio de amparo ***** del índice del Juzgado Segundo de Distrito de Amparo en Materia Penal en la Ciudad de México, se advierten los antecedentes siguientes:

¹ **Artículo 61.** El juicio de amparo es improcedente: ...
"XXI. Cuando hayan cesado los efectos del acto reclamado ..."



2. Hechos. El señor ***** forma parte de la Secretaría de la Defensa Nacional. Fue asignado al Hospital Militar de Zona "El Vergel", en Iztapalapa, plaza Ciudad de México, con el cargo de subteniente de informática.

3. Del cinco al diecinueve de agosto de dos mil diecinueve, el señor ***** se encontraba cumpliendo *encame* en su domicilio particular ubicado en ***** , ***** , razón por la cual no contaba con autorización para salir de la plaza.

4. A pesar de ello, el trece de agosto de dos mil diecinueve el señor ***** se separó de la plaza a la que pertenecía, esto a más de 80 kilómetros, sin el permiso de algún superior que estuviera facultado para concederlo, porque ese día fue detenido por personal de la Policía Federal en el tramo carretero que se encuentra en el ***** más ***** de la carretera ***** , denominación ***** , tramo carretero ***** , ***** , ello por su probable participación en el delito de robo. Es importante señalar que el hecho relacionado con el robo no es materia de análisis en la presente resolución.

5. Audiencia inicial. En audiencia de treinta de septiembre de dos mil veinte, la Ministerio Público militar formuló imputación en contra del señor ***** por el hecho que la ley señala como delito de **deserción, en la modalidad de abandono de plaza**, previsto en el artículo 269, fracción V² y sancionado en el diverso 270, fracción II,³ ambos del Código de Justicia Militar, en virtud de que se separó por más de 80 kilómetros, de la plaza a la que pertenecía, sin el permiso de algún superior que estuviera facultado para concederlo y solicitó se le vinculara a proceso.

6. Para evidenciar que la parte quejosa no se encontraba en *encame* y que se separó de la plaza a la que pertenecía, esto a más de 80 kilómetros, sin el permiso de algún superior que estuviera facultado para concederlo, la Ministerio

² "Artículo 269. Serán considerados también como desertores, los oficiales: ...

"V. que se separen a más de cuarenta kilómetros de distancia de su campamento o a más de ochenta de su guarnición, o a más de treinta del puerto donde esté el barco a que pertenezcan, en tiempo de paz, y a cualquiera distancia de la plaza, buque o punto militar, en campaña, sin licencia del superior; ..."

³ "Artículo 270. Los comprendidos en el artículo anterior, serán castigados: ...

"II. en los casos de las fracciones III a VII, son seis meses de prisión, y ..."



Público militar ofreció como dato de prueba un dictamen en cartografía que determina que la distancia existente en línea recta entre las instalaciones del Hospital Militar del Vergel y el tramo carretero ***** , ***** , lugar en donde fue detenido, es de 323 kilómetros, 241 metros.

7. De igual forma, ofreció la certificación de quince de agosto de dos mil diecinueve signada por el coronel médico cirujano ***** , director del Hospital Militar de Zona el Vergel, en Iztapalapa, Ciudad de México, en la que señala que el señor ***** se encontraba en un encame domiciliario y no contaba con autorización para salir de la plaza.

8. Ante el escenario anterior, el Juez Primero Militar de Control de la Primera Región Militar dictó **auto de vinculación a proceso** en contra del señor ***** , por su probable participación en el hecho con apariencia de delito de deserción, en la modalidad de abandono de plaza, previsto y sancionado en los artículos 269, fracción V y 270, fracción II, ambos del Código de Justicia Militar.

9. Demanda de amparo indirecto. El señor ***** (por conducto de su defensora particular *****) promovió juicio de amparo indirecto en contra del auto de vinculación a proceso y del artículo 269, fracción V, del Código de Justicia Militar, en los términos siguientes:

a) Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, por conducto de la Secretaría de la Defensa Nacional: la aprobación y expedición del artículo 269, fracción V, del Código de Justicia Militar, publicado en el Diario Oficial de la Federación el treinta y uno de agosto de mil novecientos treinta y tres.

b) Cámara de Senadores del Congreso de la Unión: la aprobación y expedición del artículo 269, fracción V, del Código de Justicia Militar, publicado en el Diario Oficial de la Federación el treinta y uno de agosto de mil novecientos treinta y tres.

c) Cámara de Diputados del Congreso de la Unión: la aprobación y expedición del artículo 269, fracción V, del Código de Justicia Militar, publicado en el Diario Oficial de la Federación el treinta y uno de agosto de mil novecientos treinta y tres.



d) Juez del Primer Juzgado Militar de Control de la Primera Región Militar: el auto de vinculación a proceso e imposición de medida cautelar, de treinta de septiembre de dos mil veinte, dentro de la causa penal *****.

e) Juez de Control del Sistema Penal Acusatorio y Oral de la Sexta Región del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Michoacán: la ejecución de la medida cautelar impuesta dentro de la causa penal militar *****.

f) Jefe de la Unidad de Medidas Cautelares y Suspensión Condicional del Proceso, Región Apatzingán, Michoacán: la ejecución de la medida cautelar impuesta dentro de la causa penal militar *****.

10. En su demanda, el señor ***** planteó, en esencia, los siguientes conceptos de violación:

a) El Juez de Control vulneró el principio de igualdad entre las partes, pues asesoró a la Ministerio Público militar cuando le indicó en qué fase de la audiencia inicial era en la que se encontraba.

b) Se le sometió a un proceso penal militar con base en datos de prueba ilícitos, ya que derivaron de una detención ilícita.

c) El Juez de Control omitió analizar la hora en que se efectuó el hecho delictivo.

d) Existe insuficiencia probatoria, por lo que no se colmaron los requisitos del artículo 312, fracción III, del Código Militar de Procedimientos Penales.⁴

e) El Juez de Control omitió verificar si el delito por el que se le vinculó está prescrito.

⁴ **Artículo 312.** Requisitos para dictar el auto de vinculación a proceso

"El Juez de Control, a petición del agente del Ministerio Público, dictará el auto de vinculación del imputado a proceso, siempre que: ...

"III. De los antecedentes de la investigación expuestos por el Ministerio Público, se desprendan datos de prueba que establezcan que se ha cometido un hecho que la ley señala como delito y que exista la probabilidad de que el imputado lo cometió o participó en su comisión. Se entenderá que obran datos que establecen que se ha cometido un hecho que la ley señale como delito cuando existan indicios razonables que así permitan suponerlo. ..."



f) Es inconstitucional el delito de deserción previsto en el artículo 269, fracción V, del Código de Justicia Militar. Lo anterior, porque vulnera la taxatividad y la seguridad jurídica en perjuicio del personal militar, ya que no les permite transitar libremente en todo el país, incluso salir del mismo, ya que la autoridad facultada para autorizar dicha salida es una dependencia con facultades exclusivas.

11. Admisión de la demanda de amparo. El veintitrés de octubre de dos mil veinte, el Juez Segundo de Distrito de Amparo en Materia Penal en la Ciudad de México admitió la demanda de amparo, la registró con el número *****, solicitó el informe justificado a las autoridades señaladas como responsables, y señaló fecha y hora para la celebración de la audiencia constitucional.

12. Sentencia de amparo. El seis de abril de dos mil veintiuno, el Juez Segundo de Distrito de Amparo en Materia Penal en la Ciudad de México celebró la audiencia constitucional y dictó sentencia, la cual se terminó de engrosar el seis de septiembre de dos mil veintiuno.

13. En relación con la constitucionalidad del artículo 269, fracción V, del Código de Justicia Militar, el Juez de Distrito negó el amparo con base en los argumentos siguientes:

a) Para el delito de deserción previsto en el artículo 269, fracción V, del Código de Justicia Militar, es necesario que el sujeto activo:

- Haya sido incorporado al Ejército, que adquiera la condición de militar, y que sea titular de los derechos y obligaciones de tal condición.

- Ostente alguno de los grados de los señalados en los artículos 129 y 130 de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos.⁵

⁵ **Artículo 129.** Los grados en el orden decreciente son como sigue:

"I. Generales en el Ejército y Fuerza Aérea:

"A. General de División;

"B. General de Brigada o General de Ala; y

"C. General Brigadier o General de Grupo.

"II. Jefes en el Ejército y Fuerza Aérea:

"A. Coronel;

"B. Teniente coronel; y



- Se separe del organismo operativo y administrativo que se encuentra jurisdiccional y subordinadamente a una zona en las plazas cuya importancia táctica o estratégica requieren de la presencia militar para el mando, control y coordinación de actividades y el servicio militar de plaza.

b) El delito de deserción protege la existencia y la seguridad del Ejército como bien jurídico. En específico, la presencia de los militares en sus unidades y la efectiva prestación del servicio, así como el debido control de los militares por sus mandos superiores. No es exigible un perjuicio específico, pues no es un delito de resultado material, sino de puesta en peligro en el marco de lealtad exigible a los militares en la realización de sus deberes.

c) El artículo impugnado no es violatorio del **principio de taxatividad** previsto en el artículo 14 de la Constitución, porque cuenta con un grado de deter-

"C. Mayor.

"III. Oficiales en el Ejército y Fuerza Aérea:

"A. Capitán primero;

"B. Capitán segundo;

"C. Teniente; y

"D. Subteniente.

"IV. Tropa en el Ejército y Fuerza Aérea.

"A. Clases.

"a) Sargento primero;

"b) Sargento segundo; y

"c) Cabo; y

"B. Soldado."

Artículo 130. Para el cumplimiento de las misiones conjuntas con la Armada de México, de acuerdo con lo establecido en el artículo 2o. de esta ley, así como para todos los efectos disciplinarios, la equivalencia jerárquica del personal del Ejército y Fuerza Aérea con el de la citada institución es la siguiente:

"Ejército y Fuerza Aérea Armada

"I. Generales: General de división almirante general de brigada o general de ala, vicealmirante general brigadier o general de grupo contraalmirante.

"II. Jefes: Coronel, Capitán de navío, Teniente coronel, Capitán de fragata mayor, Capitán de corbeta.

"III. Oficiales.

"Capitán primero teniente de navío, capitán segundo teniente de fragata, teniente, teniente de corbeta, subteniente guardiamarina 1er. Contra maestre. *Fe de erratas a la fracción DOF 13-02-1987* 1er. Condestable 1er. maestre

"IV. Tropa:

"A. Clases.

"Sargento primero, 2o. Contra maestre, 2o. Condestable, 2o. Maestre, sargento segundo 3er. Contra maestre. *Fe de erratas a la fracción DOF 13-02-1987* 3er. Condestable, 3er. Maestre cabo, cabo (en sus especialidades)

"B. Soldado marino."



minación suficiente que permita al destinatario de la norma conocer lo que es objeto de prohibición. Además, la descripción de la conducta no es vaga o imprecisa, sino que está claramente definida, lo que confiere certeza jurídica al tipo penal.

d) Tampoco vulnera el artículo 11 del Constitución Política del País⁶ que establece el derecho que goza todo individuo para desplazarse por el territorio nacional sin necesidad de autorización o permiso previo de la autoridad, porque las Fuerzas Armadas se rigen bajo sus propias leyes; además, la libertad de tránsito no guarda relación con el delito de deserción antes referido.

e) La subsistencia del fuero militar, en términos del artículo 13 de la propia Constitución,⁷ constituye una excepción que no se basa en consideraciones especiales a la persona como militar ni a su jerarquía, sino que obedece a razones de orden público y de especial disciplina, que tienden a garantizar la paz y la seguridad nacional y que exigen una rápida y oportuna intervención de quien tiene mayor conocimiento y capacidad, por su adecuada preparación, para juzgar a las personas regidas por la ley militar. Basó sus consideraciones en la contradicción de tesis 381/2010,⁸ del índice de esta Primera Sala.

⁶ **Artículo 11.** Toda persona tiene derecho para entrar en la República, salir de ella, viajar por su territorio y mudar de residencia, sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvoconducto u otros requisitos semejantes. El Ejercicio de este derecho estará subordinado a las facultades de la autoridad judicial, en los casos de responsabilidad criminal o civil, y a las de la autoridad administrativa, por lo que toca a las limitaciones que impongan las leyes sobre emigración, inmigración y salubridad general de la República, o sobre extranjeros perniciosos residentes en el país.

"Toda persona tiene derecho a buscar y recibir asilo. El reconocimiento de la condición de refugiado y el otorgamiento de asilo político, se realizarán de conformidad con los tratados internacionales. La ley regulará sus procedencias y excepciones."

⁷ **Artículo 13.** Nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales. Ninguna persona o corporación puede tener fuero, ni gozar más emolumentos que los que sean compensación de servicios públicos y estén fijados por la ley. Subsiste el fuero de guerra para los delitos y faltas contra la disciplina militar; pero los tribunales militares en ningún caso y por ningún motivo podrán extender su jurisdicción sobre personas que no pertenezcan al Ejército. Cuando en un delito o falta del orden militar estuviese complicado un paisano, conocerá del caso la autoridad civil que corresponda."

⁸ Resuelto en sesión de dieciocho de mayo de dos mil once, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo, José Ramón Cossío Díaz, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (ponente). Asunto del que derivó la tesis de jurisprudencia 1a./J. 71/2011, de título: "TRIBUNALES DEL FUERO MILITAR. SON COMPETENTES PARA CONOCER DE LOS DELITOS CONTRA LA DISCIPLINA MILITAR COMETIDOS



f) La eficaz defensa del Estado Mexicano, implica que el régimen disciplinario militar no se encuentra ajeno al resto de principios constitucionales, especialmente a las exigencias derivadas de los derechos fundamentales. Apoyó sus consideraciones en el amparo en revisión 448/2010, resuelto por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el que se determinó cuál es la función y alcance constitucional de la disciplina en el ámbito militar como principio organizativo de las Fuerzas Armadas.⁹

14. Recurso de revisión. Inconforme, el señor ***** interpuso recurso de revisión. En sus agravios, respecto de la inconstitucionalidad del artículo 269, fracción V, del Código de Justicia Militar, adujo lo siguiente:

a) La determinación del Juez de Distrito transgrede el principio de exhaustividad que debe regir en las sentencias, así como los de debida motivación y fundamentación, pues omitió dar respuesta a los argumentos que hizo valer en la demanda de amparo.

15. Admisión y determinación del Tribunal Colegiado. El trece de octubre de dos mil veintiuno, el Sexto Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito admitió el recurso de revisión, y lo registró como *****.

16. El Tribunal Colegiado dictó sentencia el veintiuno de abril de dos mil veintidós, en la que advirtió que el Juez de amparo omitió analizar las causas de improcedencia hechas valer por el Juez de Control militar, ante lo cual, reasumió jurisdicción y las analizó, en los siguientes términos:

A. El Juez de Control militar indicó que el juicio de amparo es improcedente, en términos del artículo 61, fracción XXIII, en relación con el diverso 108, fracción

CUANDO EL SUJETO ACTIVO PERTENECÍA A LAS FUERZAS ARMADAS, AUNQUE CON POSTERIORIDAD A SU COMISIÓN SEA DADO DE BAJA."

⁹ Resuelto en sesión de trece de julio de dos mil once, por mayoría de cuatro votos de los Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (ponente), en contra del emitido por el señor Ministro José Ramón Cossío Díaz, por lo que hace al segundo resolutivo; y, por unanimidad de votos, respecto de los resolutivos primero, tercero, cuarto y quinto. Asunto del que derivó la tesis aislada 1a. CXCI/2011 (9a.), de epígrafe: "DISCIPLINA EN EL ÁMBITO MILITAR. SU FUNCIÓN Y ALCANCE CONSTITUCIONAL COMO PRINCIPIO ORGANIZATIVO DE LAS FUERZAS ARMADAS."



VIII, ambos de la Ley de Amparo,¹⁰ porque los conceptos de violación no controvierten todas las consideraciones expresadas en las resoluciones reclamadas.

El Tribunal Colegiado determinó que esta causa de improcedencia no se actualizó, porque de un análisis integral de la demanda de amparo advirtió razonamientos tendentes a demostrar la inconstitucionalidad de los actos reclamados, además, el señor ***** tiene el carácter de inculpado en la causa ***** , por lo que le asiste la suplencia de la queja en términos del artículo 79, fracción III, inciso a), de la Ley de Amparo.¹¹

B. El Juez militar de control afirmó que se actualizó la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XXIII, en relación con el diverso 77, ambos de la Ley de Amparo,¹² porque la concesión del amparo no tendría efecto al no asistirle al señor ***** un derecho al haber abandonado su plaza por deserción.

El Tribunal Colegiado expresó que esta causa de improcedencia no se actualizó, porque eventualmente el estudio de fondo permitiría determinar si se cumplieron o no los requisitos constitucionales y legales para emitir el auto de vinculación a proceso y la medida cautelar.

¹⁰ **Artículo 61.** El juicio de amparo es improcedente: ...

XXIII. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, o de esta ley."

Artículo 108. La demanda de amparo indirecto deberá formularse por escrito o por medios electrónicos en los casos que la ley lo autorice, en la que se expresará: ...

VIII. Los conceptos de violación."

¹¹ **Artículo 79.** La autoridad que conozca del juicio de amparo deberá suplir la deficiencia de los conceptos de violación o agravios, en los casos siguientes: ...

III. En materia penal:

a) En favor del inculpado o sentenciado; y ..."

¹² **Artículo 61.** El juicio de amparo es improcedente:

XXIII. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, o de esta ley."

Artículo 77. Los efectos de la concesión del amparo serán:

I. Cuando el acto reclamado sea de carácter positivo se restituirá al quejoso en el pleno goce del derecho violado, restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de la violación; y

II. Cuando el acto reclamado sea de carácter negativo o implique una omisión, obligar a la autoridad responsable a respetar el derecho de que se trate y a cumplir lo que el mismo exija.

"En el último considerando de la sentencia que conceda el amparo, el juzgador deberá determinar con precisión los efectos del mismo, especificando las medidas que las autoridades o particulares deban adoptar para asegurar su estricto cumplimiento y la restitución del quejoso en el goce del derecho. ..."



17. Bajo estas consideraciones, el Tribunal Colegiado, por una parte, modificó la sentencia recurrida mientras que, por otra, reservó jurisdicción a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en relación con el análisis de constitucionalidad del artículo 269, fracción V, del Código de Justicia Militar.

18. **Trámite en la Suprema Corte de Justicia de la Nación.** Recibidos los autos en esta Suprema Corte, por acuerdo de la presidencia de trece de mayo de dos mil veintidós, se asumió la competencia originaria para conocer del recurso de revisión, ordenó su registro con el número 219/2022 y turnó el asunto a la ponencia de la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat para la elaboración del proyecto de resolución respectivo.

19. La presidenta de esta Primera Sala recibió el expediente, señaló que la Sala se avocaba al conocimiento del asunto y ordenó el envío del asunto a su ponencia mediante auto de **veintinueve de junio de dos mil veintidós**.

20. **Acuerdo mediante el cual se informa el estatus del procedimiento ordinario en contra del señor *****.** El Juzgado Segundo de Distrito de Amparo en Materia Penal en la Ciudad de México, mediante oficio presentado ante esta Suprema Corte el dieciocho de julio de dos mil veintidós, comunicó que el fiscal militar autorizó la aplicación de un criterio de oportunidad a favor del señor ***** y que en audiencia de once de julio de dos mil veintidós el Primer Juzgado Militar de Control de la Primera Región Militar **decretó el sobreseimiento de la causa penal *****.**

21. **Vista de la actualización de una causa de improcedencia.** En términos del artículo 64 de la Ley de Amparo, toda vez que se advirtió una causa de improcedencia que no fue alegada por alguna de las partes, ni analizada por un órgano jurisdiccional inferior,¹³ mediante auto de seis de octubre de dos mil veintidós, la presidenta de esta Primera Sala ordenó dar vista a la parte quejosa, para que manifestara lo que a su interés conviniera,¹⁴ lo que ocurrió el trece de

¹³ **Artículo 64.** ... Cuando un órgano jurisdiccional de amparo advierta de oficio una causal de improcedencia no alegada por alguna de las partes ni analizada por un órgano jurisdiccional inferior, dará vista al quejoso para que en el plazo de tres días, manifieste lo que a su derecho convenga."

¹⁴ "SOBRESEIMIENTO EN EL JUICIO DE AMPARO POR INEXISTENCIA DEL ACTO RECLAMADO. EL ARTÍCULO 64, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY DE AMPARO, OBLIGA AL TRIBUNAL QUE



octubre de dos mil veintidós,¹⁵ de ahí que el plazo para que realizara manifestaciones transcurrió del diecisiete al diecinueve de octubre de dos mil veintidós, sin que realizara manifestación al respecto.

I. COMPETENCIA

22. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer del presente amparo en revisión, en virtud de que se interpuso en contra de una sentencia dictada por un Juez de Distrito en materia de amparo penal, en un juicio de amparo indirecto en el que se impugnó la constitucionalidad del artículo 269, fracción V, del Código de Justicia Militar, cuyo análisis de constitucionalidad subsiste, lo que ocasiona que esta Suprema Corte reasuma su competencia originaria para conocer del asunto, sin que se considere necesaria la intervención del Tribunal Pleno.¹⁶

CONOZCA DEL RECURSO DE REVISIÓN, EN AMPARO INDIRECTO, A DAR VISTA AL QUEJOSO CON SU ACTUALIZACIÓN, PARA QUE MANIFIESTE LO QUE A SU DERECHO CONVenga, CUANDO NO SE HUBIESE SOBRESEÍDO EN PRIMERA INSTANCIA POR ESA CAUSAL."

Jurisprudencia P./J. 5/2017 (10a.). Décima Época. Registro digital: 2013721. Contradicción de tesis 229/2015. 10 de octubre de 2016. Mayoría de seis votos de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Ramón Cossío Díaz, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Norma Lucía Piña Hernández; votaron en contra Margarita Beatriz Luna Ramos, Eduardo Medina Mora I., Javier Laynez Potisek, Alberto Pérez Dayán y Luis María Aguilar Morales. Ponente: Norma Lucía Piña Hernández.

¹⁵ El siete de octubre de dos mil veintidós, el actuario adscrito a esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación acudió al domicilio del señor ***** a efecto de notificarle personalmente el acuerdo de vista, sin embargo, al no encontrarse, fijó un aviso para que en el plazo de dos días hábiles siguientes acudiera a la sede de este Alto Tribunal para ser notificado. El plazo transcurrió del diez al once de octubre de dos mil veintidós, sin que el señor ***** acudiera a la acturía de esta Primera Sala, por lo que el **trece de octubre de dos mil veintidós** se le notificó por lista.

¹⁶ En términos de los artículos 107, fracción VIII, inciso a), de la Constitución Política del país; 83 de la Ley de Amparo; 21, fracción III, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como 47, en relación con los diversos 14 a 17 y 86 del Reglamento Interior de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; además, el punto tercero, en relación con el segundo, fracción III, del Acuerdo General Plenario Número 5/2013.

Es importante precisar que el ocho de junio de dos mil veintiuno entró en vigor la nueva Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, que en el artículo quinto transitorio establece que los procedimientos iniciados con anterioridad a su entrada en vigor continuarán tramitándose hasta su



II. OPORTUNIDAD Y LEGITIMACIÓN

23. Debido a que el Tribunal Colegiado admitió el recurso de revisión, resulta innecesario pronunciarse sobre la oportunidad y legitimación del recurrente, pues el tema ya fue analizado.

III. IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

24. Para esta Primera Sala la procedencia del amparo es de orden público y su análisis debe efectuarse sin importar que las partes la aleguen o no en cualquier instancia en que el juicio se encuentre, pues al asumir jurisdicción para conocer del problema de constitucionalidad planteado, está en condiciones de emprender un análisis respecto de las causales de improcedencia sobrevenidas, de conformidad con el artículo 62 de la Ley de Amparo.¹⁷

25. Si bien el Tribunal Colegiado se pronunció sobre la procedencia de este recurso, de las constancias remitidas a esta Suprema Corte durante el trámite del presente recurso se advierte que se actualiza la causal de improcedencia prevista en la fracción XXI del artículo 61 de la Ley de Amparo, lo cual conduce al sobreseimiento del juicio. Esa causal prevé lo siguiente:

"Artículo 61. El juicio de amparo es improcedente: ...

"XXI. Cuando hayan cesado los efectos del acto reclamado ..."

26. Como se establece en el párrafo 8 de esta sentencia, el Juez Primero Militar de Control de la Primera Región Militar dictó auto de vinculación a proceso en contra del señor ***** por su probable participación en el hecho con apariencia de delito de deserción, en su modalidad de abandono de plaza,

resolución final de conformidad con las disposiciones vigentes al momento de su inicio. Si el plazo para interponer los recursos de revisión corrió del ocho al veinticuatro de septiembre de dos mil veintiuno, entonces resulta aplicable la nueva Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

¹⁷ **"Artículo 62.** Las causas de improcedencia se analizarán de oficio por el órgano jurisdiccional que conozca del juicio de amparo."



previsto en el artículo 269, fracción V,¹⁸ y sancionado en el diverso 270, fracción II,¹⁹ ambos del Código de Justicia Militar.

27. Inconforme, el señor ***** promovió amparo indirecto en el que reclamó la determinación de vinculación a proceso y la inconstitucionalidad del citado artículo 269, fracción V, del Código de Justicia Militar.

28. Al resolver dicho amparo, en lo que interesa, el Juez Segundo de Distrito de Amparo en Materia Penal en la Ciudad de México negó la protección constitucional respecto de la inconstitucionalidad del artículo 269, fracción V, del Código de Justicia Militar. Considero que no vulnera el principio de taxatividad ni tampoco el derecho del que goza todo individuo para desplazarse por el territorio nacional sin necesidad de autorización o permiso previo de la autoridad, porque las Fuerzas Armadas se rigen bajo sus propias leyes; además, la libertad de tránsito no guarda relación con el delito de deserción antes referido.

29. En desacuerdo, el señor ***** interpuso recurso de revisión y formuló agravios en los que reiteró las razones por las cuales considera que el artículo impugnado es inconstitucional. El Tribunal Colegiado remitió los autos a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación al subsistir el problema de constitucionalidad del artículo 269, fracción V, del Código de Justicia Militar.

30. Luego, el Juzgado Segundo de Distrito de Amparo en Materia Penal en la Ciudad de México, mediante oficio presentado el dieciocho de julio de dos mil veintidós en esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, comunicó que el Ministerio Público autorizó la aplicación de un criterio de oportunidad a favor del señor ***** . En consecuencia, el Primer Juzgado Militar de Control de la Primera Región Militar, en audiencia de once de julio de dos mil veintidós, decretó el sobreseimiento en la causa penal ***** , que se le seguía por la

¹⁸ **Artículo 269.** Serán considerados también como desertores, los oficiales: ...

V. que se separen a más de cuarenta kilómetros de distancia de su campamento o a más de ochenta de su guarnición, o a más de treinta del puerto donde esté el barco a que pertenezcan, en tiempo de paz, y a cualquiera distancia de la plaza, buque o punto militar, en campaña, sin licencia del superior; ..."

¹⁹ **Artículo 270.** Los comprendidos en el artículo anterior, serán castigados: ...

II. En los casos de las fracciones III a VII, son seis meses de prisión, y ..."



comisión del delito de deserción en su modalidad de abandono de plaza, previsto en el artículo 269, fracción V y sancionado en el diverso 270, fracción II, ambos del Código de Justicia Militar.

31. De lo anterior se desprende que el fiscal militar autorizó la aplicación de un criterio de oportunidad en favor del señor ***** , lo cual se comunicó al Juez Primero Militar de Control de la Primera Región Militar quien ante tal cuestión **decretó el sobreseimiento en la causa penal militar**. Por ello, esta Primera Sala considera que lo procedente es decretar el sobreseimiento en el juicio de amparo, de conformidad con el artículo 63, fracción V, de la Ley de Amparo,²⁰ al actualizarse la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XXI, del citado ordenamiento legal,²¹ relativa a que han cesado los efectos del acto reclamado. Por lo anterior, debe sobreseerse en el juicio respecto del auto de vinculación reclamado y de la discusión, aprobación, expedición, promulgación, refrendo y publicación del artículo 269, fracción V, del Código de Justicia Militar, porque se reclamó con motivo de su acto concreto de aplicación.

Criterio de oportunidad en el sistema penal acusatorio

32. Al respecto se tiene que la figura del criterio de oportunidad está prevista en el artículo 21 de la Constitución Política del País,²² el cual establece que

²⁰ **Artículo 63.** El sobreseimiento en el juicio de amparo procede cuando: ...

"V. Durante el juicio se advierta o sobrevenga alguna de las causales de improcedencia a que se refiere el capítulo anterior."

²¹ **Artículo 61.** El juicio de amparo es improcedente: ...

"XXI. Cuando hayan cesado los efectos del acto reclamado; ..."

²² **Artículo 21.** La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función.

"El ejercicio de la acción penal ante los tribunales corresponde al Ministerio Público. La ley determinará los casos en que los particulares podrán ejercer la acción penal ante la autoridad judicial.

"La imposición de las penas, su modificación y duración son propias y exclusivas de la autoridad judicial.

"Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa, arresto hasta por treinta y seis horas o en trabajo a favor de la comunidad; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará esta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas.

"Si el infractor de los reglamentos gubernativos y de policía fuese jornalero, obrero o trabajador, no podrá ser sancionado con multa mayor del importe de su jornal o salario de un día.



el Ministerio Público podrá considerar criterios de oportunidad para el ejercicio de la acción penal, en los supuestos y condiciones que fije la ley.

33. De la lectura del artículo constitucional se advierte que la aplicación del criterio de oportunidad por parte del Ministerio Público, no radica en una obligación que le exija aplicarlos en todos los casos que se le presenten, aun y cuando se encuentre en los casos que prevea la ley ni tampoco de la actuación o aceptación de la persona imputada. Es decir, la Fiscalía al determinar que existe un delito y además que es probable la responsabilidad de un individuo, puede no presentar el asunto ante la autoridad judicial.

34. El Código Militar de Procedimientos Penales recoge parte de lo establecido en el artículo 21 constitucional, pues en el artículo 252 del código citado se establece que para la procedencia de un criterio de oportunidad no se requiere de actuación del imputado, ya que es un supuesto en el cual la Fiscalía militar **decide** no ejercer la acción penal debido a que hacerlo reportaría un beneficio ínfimo.²³

"Tratándose de trabajadores no asalariados, la multa que se imponga por infracción de los reglamentos gubernativos y de policía, no excederá del equivalente a un día de su ingreso.

"El Ministerio Público podrá considerar criterios de oportunidad para el ejercicio de la acción penal, en los supuestos y condiciones que fije la ley."

²³ **Artículo 252. Casos en que operan los criterios de oportunidad**

"Iniciada la investigación y previo análisis objetivo de los datos que consten en la misma, conforme a las disposiciones normativas de la Fiscalía General de Justicia Militar, el Ministerio Público podrá no ejercer la acción penal sobre la base de aplicación de criterios de oportunidad.

"La aplicación de los criterios de oportunidad será procedente en cualquiera de los siguientes supuestos:

"I. Se trate de un delito que no tenga pena privativa de libertad, tenga pena alternativa o tenga pena privativa de libertad cuya punibilidad máxima sea de cinco años de prisión, siempre que el delito no se haya cometido con violencia.

"II. Se trate de delitos de contenido patrimonial cometidos sin violencia sobre el personal militar o de delitos no intencionales o de imprudencia, siempre que el imputado no hubiere actuado en estado de ebriedad, bajo el influjo de narcóticos o de cualquier otra sustancia que produzca efectos similares.

"III. Cuando el imputado haya sufrido como consecuencia directa del hecho delictivo un daño físico o psicoemocional grave, o cuando el imputado haya contraído una enfermedad terminal que torne notoriamente innecesaria o desproporcional la aplicación de una pena.

"IV. La pena o medida de seguridad que pudiera imponerse por el hecho delictivo carezca de importancia en consideración a la pena o medida de seguridad ya impuesta al inculpado por otro delito, o la que podría aplicarse al mismo por otros delitos o bien, por la pena que previamente se le haya impuesto o podría llegar a imponérsele en virtud de diverso proceso tramitado en otro fuero.



35. Acorde con el numeral indicado, el Ministerio Público es la autoridad facultada para solicitar dicho criterio, esto sobre la base de razones objetivas y sin discriminación, valorando las circunstancias especiales en cada caso, y que su aplicación podrá ordenarse por el Ministerio Público en cualquier momento del proceso penal y hasta antes de que se dicte el auto de apertura a juicio, en términos del artículo 252 del Código Militar citado. El efecto de la aplicación del criterio de oportunidad es la extinción de la acción penal, en términos del artículo 253 del Código Militar de Procedimientos Penales.²⁴

36. De lo anterior se desprende que la operatividad de un criterio de oportunidad no **requiere de la voluntad del imputado o que éste tenga que admitir algún tipo de responsabilidad en el delito que se le imputa**, sino que es una

"V. Cuando el imputado aporte información esencial para la persecución de un delito más grave del que se le imputa, la información que proporcione derive en la detención de un imputado diverso y se comprometa a comparecer en juicio. En estos supuestos, los efectos del criterio de oportunidad se suspenderán hasta en tanto el imputado beneficiado comparezca a rendir su declaración en la audiencia de juicio.

"VI. Cuando la afectación al bien jurídico tutelado resulte poco significativa.

"VII. Cuando la continuidad del proceso o la aplicación de la pena sea irrelevante para los fines preventivos de la política criminal.

"VIII. En campaña, cuando la fiscalía militar considere que los hechos que se investigan son de menor importancia respecto del beneficio que los servicios del imputado podría prestar en beneficio de las operaciones militares.

"No podrá aplicarse el criterio de oportunidad en los casos de delitos que afecten gravemente a la disciplina militar o el interés público.

"El Ministerio Público aplicará los criterios de oportunidad sobre la base de razones objetivas y sin discriminación, valorando las circunstancias especiales en cada caso, de conformidad con lo dispuesto en el presente código así como en los criterios generales que al efecto emita el fiscal general de Justicia Militar.

"La aplicación de los criterios de oportunidad podrán ordenarse en cualquier momento y hasta antes de que se dicte el auto de apertura a juicio.

"La aplicación de los criterios de oportunidad deberá ser autorizada por el fiscal general de Justicia Militar o por el servidor público en quien se delegue esta facultad, en términos de la normatividad aplicable."

²⁴ **Artículo 253.** Efectos del criterio de oportunidad

"La aplicación de los criterios de oportunidad extinguirá la acción penal con respecto al autor o partícipe en cuyo beneficio se dispuso la aplicación de dicho criterio. Si la decisión del Ministerio Público se sustentara en alguno de los supuestos de procedibilidad establecidos en las fracciones I y II del artículo anterior, sus efectos se extenderán a todos los imputados que reúnan las mismas condiciones."



facultad de la Fiscalía el solicitarlo, tal y como lo prevé el artículo 128, fracción XIII, del Código Militar de Procedimientos Penales.²⁵

Causa de improcedencia relativa a la cesación de efectos del acto reclamado

37. Respecto de la causal de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XXI, de la Ley de Amparo, esta Primera Sala estableció en la contradicción de tesis 1/2021,²⁶ que se actualiza cuando el acto reclamado ha quedado insubsistente y han desaparecido del mundo jurídico y material todos sus efectos.

38. En la ejecutoria la Sala estableció que la causal de improcedencia se actualiza siempre que se cumplan los siguientes requisitos:

- a)** La existencia del acto reclamado;
- b)** Que un acto de autoridad sobrevenga y deje insubsistente de forma permanente el acto reclamado;
- c)** Una situación de hecho o de derecho que destruya en forma definitiva el acto reclamado, de modo que se vuelva al estado anterior a la violación; y,
- d)** Una situación de hecho que sobrevenga durante la tramitación del juicio y haga imposible el cumplimiento de la sentencia protectora.

39. Al respecto, la Sala estableció que para la actualización de la cesación de efectos del acto reclamado es necesario que se destruyan todos sus efectos en forma total e incondicional, de modo tal que las cosas vuelvan al estado que

²⁵ "Artículo 128. Obligaciones del Ministerio Público militar ...

"XIII. Decidir la aplicación de criterios de oportunidad en los casos previstos en este código; ..."

²⁶ Resuelta el trece de octubre de dos mil veintiuno, por mayoría de cuatro votos de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, los Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (ponente) y la Ministra 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.



tenían antes de la violación constitucional, es decir, como si el acto no hubiere invadido la esfera jurídica de la parte quejosa, o habiéndola irrumpido, la cesación no deje huella, puesto que la razón que justifica la improcedencia no es la simple paralización o destrucción del acto de autoridad, sino la ociosidad de examinar la constitucionalidad de un acto que ya no está surtiendo sus efectos, ni los surtirá en la esfera jurídica de la parte quejosa, que amerite ser borrada con la protección constitucional de la Justicia Federal.

40. De la citada contradicción de tesis 1/2021, derivó la jurisprudencia 1a./J. 44/2022 (11a.) del índice de esta Primera Sala, de rubro y texto:

"ESTUDIO CONSTITUCIONAL DE LA PRISIÓN PREVENTIVA EN EL JUICIO DE AMPARO. NO SE ACTUALIZA LA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 61, FRACCIÓN XXI, DE LA LEY EN LA MATERIA, CUANDO EL ACTO RECLAMADO HA SIDO LA IMPOSICIÓN DE LA PRISIÓN PREVENTIVA, AUN SI SOBREVIENE UNA RESOLUCIÓN DE REVISIÓN DE MEDIDAS CAUTELARES QUE LA CONFIRMA.

"Hechos: Los tribunales contendientes llegaron a conclusiones opuestas sobre la procedencia o no del juicio de amparo, en términos del artículo 61, fracción XXI, de la ley en la materia, referente a la cesación de efectos, cuando el acto reclamado es la imposición de la prisión preventiva en el proceso penal y sobreviene una resolución de revisión de medidas cautelares que la deja subsistente.

"Criterio jurídico: Cuando en el juicio de amparo se reclama la imposición de la prisión preventiva, aun cuando luego sobrevenga una revisión de medidas cautelares y se resuelva mantener su subsistencia en el proceso penal, esto no hace improcedente el estudio constitucional de la prisión preventiva reclamada de origen, precisamente, porque no ha sido modificada ni revocada, sino que la misma permanece y sigue afectando a la persona que la sufre.

"Justificación: La medida cautelar de prisión preventiva debe ser revisada en el proceso penal, tanto por su propia naturaleza como por su especial gravedad y excepcionalidad; esto implica que puede o no mantenerse. Así, si la imposición de la prisión preventiva fue impugnada en el juicio de amparo, es claro que cuando se ha resuelto su subsistencia bajo su revisión por la autoridad en el



proceso penal, resulta procedente su estudio conforme al parámetro de control de regularidad constitucional. Por ello, se impone a los tribunales de amparo un mayor y estricto escrutinio en el estudio constitucional de esta grave y excepcional medida cautelar, desde el origen de la prisión preventiva como acto reclamado y cuando precisamente subsiste en el proceso penal en perjuicio de la persona que instó la acción constitucional. Esta Primera Sala ya ha interpretado la causal de improcedencia correspondiente a la cesación de efectos del acto reclamado, concluyendo que no basta que la autoridad responsable modifique tal acto, sino que es necesario que destruya todos sus efectos en forma total e incondicional, de modo tal que la cesación no deje huella que amerite ser reparada por la protección constitucional. Por consecuencia, si la prisión preventiva subsiste, resultaría un contrasentido desestimar su estudio constitucional cuando sea revisada eventualmente en el proceso penal, pero finalmente mantenida en perjuicio de la persona que la resiente al estar interna en un centro de reclusión."²⁷

Actualización de la causa de improcedencia de cesación de efectos

41. El juicio de amparo es un medio de control de constitucionalidad cuyo objeto es reparar las violaciones de derechos fundamentales que un determinado acto de autoridad genera sobre la esfera jurídica del gobernado que acuda a él, con el fin de restituirlo en el goce pleno de las prerrogativas que le hayan sido violadas, el legislador ordinario ha establecido, y la jurisprudencia de este Alto Tribunal ha interpretado, diversos requisitos de procedencia del juicio de amparo, que condicionan a la circunstancia de que el fallo protector que en su caso llegue a emitirse pueda concretarse y trascender a la esfera jurídica del que obtenga la protección constitucional.

42. En el caso, se advierte actualizada la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XXI, de la Ley de Amparo, porque se actualizó una cesación de efectos en el acto reclamado.

²⁷ Jurisprudencia 1a./J. 44/2022 (11a.). Undécima Época. Registro digital: 2024955. Primera Sala. Contradicción de tesis 1/2021. 13 de octubre de 2021. Mayoría de cuatro votos de las Ministras Norma Lucía Piña Hernández, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, y Ana Margarita Ríos Farjat, y los Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (ponente). Disidente: Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien reservó su derecho para formular voto particular.



43. Lo anterior, porque la parte quejosa fue vinculada a proceso por el delito de deserción en su modalidad de abandono de plaza, previsto en el artículo 269, fracción V y sancionado en el diverso 270, fracción II, ambos del Código de Justicia Militar; determinación que reclamó en amparo indirecto, así como la inconstitucionalidad del artículo 269, fracción V, del código referido.

44. Posteriormente, la causa penal de la cual derivó el acto reclamado fue sobreseída por el Juez de Control al tener conocimiento que el fiscal militar autorizó la aplicación de un criterio de oportunidad en favor del señor *****.

45. Ante tal cuestión, la pretensión de la parte quejosa al promover el juicio de amparo (inconstitucionalidad de la decisión del Juez de Control de vincularlo a proceso, y del artículo en el que apoyó su determinación) han cesado sus efectos, pues con el sobreseimiento de la causa penal, actualiza la causa de improcedencia referida, ya que con la aplicación del criterio de oportunidad **se destruyeron de forma definitiva los efectos del acto reclamado, por lo que la parte quejosa regresó al estado anterior a la violación que reclamó**, debido a que la causa penal que se instruía en su contra ha sido sobreseída.

46. Lo anterior es así, porque la aplicación de un criterio de oportunidad tiene como consecuencia la extinción de la acción penal y, en consecuencia, efectos de una sentencia absolutoria.

47. No pasa inadvertido que en otras ocasiones esta Primera Sala se ha enfrentado a un tema similar de sobreseimiento en el juicio de amparo por sobrevenir una causa de improcedencia cuando se reclame un auto de vinculación a proceso.

48. Por ejemplo, al resolver la contradicción de tesis 220/2016,²⁸ determinó el sobreseimiento del juicio en virtud de que se actualizaba la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XIII, de la Ley de Amparo, cuando en

²⁸ Contradicción de tesis 220/2016. Resuelta el primero de febrero de dos mil diecisiete. La votación se dividió en dos partes: mayoría de cuatro votos por la competencia. Disidente: José Ramón Cossío Díaz. Unanimidad de cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo (ponente), Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Norma Lucía Piña Hernández, en cuanto al fondo.



amparo se reclame un auto de vinculación a proceso, y el imputado acepta concluir el proceso penal a través de un acuerdo reparatorio o suspensión del proceso a prueba, **ya que dicha manifestación entraña el consentimiento del acto reclamado.**

49. A una conclusión similar llegó esta Primera Sala cuando resolvió los amparos en revisión 726/2019 y 245/2020,²⁹ en los que se sostuvo que cuando la parte quejosa reclama la resolución de apelación que confirma un auto de vinculación a proceso y con posterioridad otorga su aceptación para que la causa penal sea resuelta a través de un procedimiento abreviado, el cual es autorizado por el órgano jurisdiccional, ello actualiza la causa de improcedencia prevista en la fracción XIII del artículo 61 de la Ley de Amparo, pues dicha aceptación constituye un consentimiento de la acusación, su responsabilidad en la comisión de los hechos y a ser juzgada con los datos de prueba que sustentaron el auto de vinculación que pesa en su contra.

50. Sin embargo, los asuntos citados no se advierten aplicables en el caso concreto, pues en los precedentes esta Primera Sala ha considerado que, en esos casos al haber manifestación de la voluntad de la parte quejosa de acceder a ellos, se actualiza lo previsto en el artículo 61, fracción XIII, de la Ley de Amparo, porque se consintió el acto reclamado.

De este asunto derivó la jurisprudencia 1a./J. 33/2017 (10a.), cuyo rubro es: "CONSENTIMIENTO DEL AUTO DE VINCULACIÓN A PROCESO. ACONTECE CUANDO EL IMPUTADO ACEPTA CONCLUIR EL PROCESO PENAL A TRAVÉS DE UN ACUERDO REPARATORIO O SUSPENSIÓN DEL PROCESO A PRUEBA, POR LO QUE SE ACTUALIZA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA QUE PREVÉ EL ARTÍCULO 61, FRACCIÓN XIII, DE LA LEY DE AMPARO."

Jurisprudencia 1a./J. 33/2017 (10a.). Décima Época. Registro digital: 2014495. Primera Sala. Contradicción de tesis 220/2016. 1 de febrero de 2017. La votación se dividió en dos partes: mayoría de cuatro votos por la competencia. Disidente: José Ramón Cossío Díaz. Unanimidad de cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo (ponente), Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Norma Lucía Piña Hernández, en cuanto al fondo.

²⁹ Amparo en revisión 726/2019. Resuelto el veintinueve de julio de dos mil veinte, por unanimidad de cinco votos de las Ministras Norma Lucía Piña Hernández, quien precisó que está con el sentido, pero en contra de las consideraciones, Ana Margarita Ríos Farjat (ponente), Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien se reservó su derecho a formular voto concurrente.

Amparo en revisión 245/2020. Resuelto el veintisiete de enero de dos mil veintiuno, por unanimidad de cinco votos de la señora Ministra Norma Lucía Piña Hernández, quien está con el sentido, pero con salvedad en las consideraciones y de los señores Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá (ponente), quien se reserva su derecho a formular voto concurrente, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Ministra Ana Margarita Ríos Farjat.



51. Lo precedido no ocurre en el presente caso, pues se aplicó un criterio de oportunidad que tiene sus propios requisitos y consecuencias, por lo que la causal de improcedencia que se actualiza es la de cesación de efectos, prevista en el artículo 61, fracción XXI, de la Ley de Amparo.

52. Por las razones señaladas, debe sobreseerse en el juicio respecto del auto de vinculación reclamado y de la discusión, aprobación, expedición, promulgación, refrendo y publicación del artículo 269, fracción V, del Código de Justicia Militar, porque se reclamó con motivo de su acto concreto de aplicación.³⁰

53. Por lo anterior, lo procedente es **revocar** la determinación recurrida y decretar el sobreseimiento en el juicio del cual emana el presente recurso de revisión, en términos del artículo 63, fracción V, de la Ley de Amparo.

Por lo expuesto y fundado, se

RESUELVE:

PRIMERO.—Se **revoca** la sentencia recurrida.

³⁰ Es aplicable la tesis aislada P. XVII/99, del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro y texto: "LEYES, AMPARO CONTRA. REGLAS PARA SU ESTUDIO CUANDO SE PROMUEVE CON MOTIVO DE UN ACTO DE APLICACIÓN. Conforme a lo dispuesto en la jurisprudencia número 221, visible en las páginas 210 y 211 del Tomo I del *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación*, compilación 1917-1995, cuyo rubro dice: 'LEYES O REGLAMENTOS, AMPARO CONTRA, PROMOVIDO CON MOTIVO DE SU APLICACIÓN.', cuando se promueve un juicio de amparo en contra de una ley o reglamento con motivo de su aplicación concreta en perjuicio del quejoso, el Juez de Distrito no debe desvincular el estudio de la disposición impugnada del que concierne a su acto de aplicación. De ahí que el juzgador de garantías debe analizar, en principio, si el juicio de amparo resulta procedente en cuanto al acto de aplicación impugnado, es decir, si constituye el primero que concrete en perjuicio del peticionario de garantías la hipótesis jurídica controvertida y si en relación con él no se actualiza una diversa causa de improcedencia; de no acontecer así, se impondrá sobreseer en el juicio respecto del acto de aplicación y la norma impugnada. Por otra parte, de resultar procedente el juicio en cuanto al acto de aplicación, debe analizarse la constitucionalidad de la disposición impugnada determinando lo conducente y, únicamente en el caso de que se determine negar el amparo por lo que corresponde a ésta, será factible abordar el estudio de los conceptos de violación enderezados por vicios propios, en su caso, en contra del acto de aplicación; siendo incorrecto, por ello, el estudio de estas últimas cuestiones antes de concluir sobre la constitucionalidad de la norma reclamada."



SEGUNDO.—Se **sobresee** en el juicio de amparo del que deriva el presente recurso de revisión, respecto a los actos y autoridades precisados en la sentencia impugnada.

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 la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, y de 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).

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 P. XVII/99 citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo IX, abril de 1999, página 34, con número de registro digital: 194092.

Las tesis de jurisprudencia 1a./J. 71/2011 y aislada 1a. CXCI/2011 (9a.) citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIV, septiembre de 2011, página 976 y Décima Época, Libro I, Tomo 2, octubre de 2011, página 1085, con números de registro digital: 160977 y 160868, respectivamente.

Las tesis de jurisprudencia P./J. 5/2017 (10a.), 1a./J. 33/2017 (10a.) y 1a./J. 44/2022 (11a.) citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 24 de febrero de 2017 a las 10:26 horas, 16 de junio de 2017 a las 10:22 horas y 8 de julio de 2022 a las 10:15 horas, así como en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época,



Libros 39, Tomo I, febrero de 2017, página 11; 43, Tomo I, junio de 2017, página 461 y Undécima Época, Libro 15, Tomo II, julio de 2022, página 2299, con números de registro digital: 2013721, 2014495 y 2024955, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 17 de marzo de 2023 a las 10:20 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 4 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 223 de la Ley de Amparo, se consideran de aplicación obligatoria a partir del día hábil siguiente, 22 de marzo 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 en revisión 219/2022.

1. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió en sesión de nueve de noviembre dos mil veintidós, por unanimidad de cinco votos, el amparo en revisión citado al rubro,¹ en el sentido de revocar la determinación recurrida y decretar el sobreseimiento en el juicio de amparo del cual emana el presente recurso de revisión.

I. Razones de la ejecutoria

2. La sentencia determinó revocar la sentencia recurrida y decretar el sobreseimiento en el juicio de amparo del que deriva el recurso de revisión. Esto al actualizarse la causal de improcedencia prevista en la fracción XXI del artículo 61 de la Ley de Amparo, por haber cesado los efectos del acto reclamado.
3. Lo anterior, porque el quejoso fue vinculado a proceso por el delito de deserción en su modalidad de abandono de plaza, determinación que reclamó en amparo indirecto, así como la inconstitucionalidad del tipo penal que prevé dicho delito. Posteriormente, la causa penal de la cual derivó el acto reclamado fue sobreseída por el Juez de Control al tener conocimiento que el fiscal militar autorizó la aplicación de un criterio de oportunidad en favor del recurrente.
4. Ante esto, la inconstitucionalidad de la decisión del Juez de Control de vincularlo a proceso, y del artículo en el que apoyó su determinación, han cesado en sus efectos, pues con el sobreseimiento de la causa penal, por la aplicación del criterio de oportunidad se destruyeron de forma definitiva los efectos del auto de vinculación a proceso, por lo que la parte quejosa regresó al estado anterior a la violación que reclamó, lo que se hace extensivo a la norma reclamada por constituir el acto de aplicación.

¹ Resuelto por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, y de los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, 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).



II. Razones del voto concurrente

5. Si bien comparto el sentido de la ejecutoria, formulo voto concurrente por las razones que ahora expongo.
6. En efecto, coincidí con el sentido del proyecto que propone revocar la sentencia recurrida y sobreseer en el juicio de amparo del que deriva el recurso de revisión, al actualizarse una causal de improcedencia.
7. No obstante, emito este voto concurrente, porque considero que se actualiza la causal de improcedencia prevista por el artículo 61, fracción XVII, en relación con el 63, fracción V, de la Ley de Amparo, al existir un cambio de situación jurídica del quejoso al pasar de imputado a absuelto. Esto es así, porque la causa penal de la cual derivó el acto reclamado fue sobreseída por el Juez de Control al advertir que el fiscal militar autorizó la aplicación de un criterio de oportunidad en favor del imputado. Por lo tanto, de imputado pasó a la calidad de absuelto.
8. Por lo anterior, si bien coincidí con el sentido de la sentencia, formulo voto concurrente por las razones que he dejado expuestas.

Este voto se publicó el viernes 17 de marzo de 2023 a las 10:20 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

AUTO DE VINCULACIÓN A PROCESO. CESAN SUS EFECTOS CUANDO ES RECLAMADO EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO Y CON POSTERIORIDAD SE APLICA UN CRITERIO DE OPORTUNIDAD QUE PRODUCE EL SOBRESEIMIENTO EN LA CAUSA PENAL.

Hechos: Una persona promovió un juicio de amparo indirecto en el que reclamó el auto de vinculación a proceso que pesa en su contra por el delito de deserción y la inconstitucionalidad del artículo 269, fracción V, del Código de Justicia Militar. El Juez de Distrito negó el amparo, por lo que la parte quejosa interpuso recurso de revisión, el cual fue remitido a este alto tribunal para conocer del reclamo de inconstitucionalidad. Durante la tramitación del recurso, el Ministerio Público aplicó un criterio de oportunidad en el procedimiento ordinario y, como consecuencia, el Juez de Control decretó el sobreseimiento en la causa penal instruida en su contra.

Criterio jurídico: Cuando una persona reclama en amparo indirecto el auto de vinculación a proceso que pesa en su contra y con posterioridad el



Ministerio Público aplica un criterio de oportunidad en el proceso que produce el sobreseimiento en la causa penal, ello implica que desaparezcan de forma definitiva los efectos del acto reclamado, por lo que la persona regresa a la situación jurídica anterior a la violación del acto que reclamó, lo que genera que se actualice la causa de improcedencia de cesación de efectos.

Justificación: El criterio de oportunidad es instituido como una forma de terminación de la investigación en el proceso penal acusatorio que consiste en la abstención del Ministerio Público de ejercer acción penal en contra de la persona imputada, siempre que se hayan reparado o garantizado los daños causados a la víctima u ofendido. La aplicación del criterio de oportunidad trae como consecuencia la determinación de sobreseimiento en la causa penal.

Con base en lo anterior, si se promueve un juicio de amparo indirecto en el que se reclama un auto de vinculación a proceso y posteriormente el Ministerio Público aplica un criterio de oportunidad a partir del cual se decreta el sobreseimiento en la causa penal, ello trae como consecuencia que se destruyan de manera definitiva los efectos del acto reclamado y que la parte quejosa regrese al estado en que se encontraba antes de la existencia de la violación que reclamó, lo anterior es así, porque la aplicación de un criterio de oportunidad tiene como consecuencia la extinción de la acción penal y, en consecuencia, efectos de una sentencia absolutoria, lo cual actualiza la causa de improcedencia del juicio de amparo por cesación de efectos prevista en el artículo 61, fracción XXI, de la Ley de Amparo.

1a./J. 45/2023 (11a.)

Amparo en revisión 219/2022. Esteban Rodríguez Martínez. 9 de noviembre 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: Ministra Presidenta Ana Margarita Ríos Farjat. Secretario: Edwin Antony Pazol Rodríguez.

Tesis de jurisprudencia 45/2023 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de quince de marzo de dos mil veintitrés.

Esta tesis se publicó el viernes 17 de marzo de 2023 a las 10:20 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del día hábil siguiente, 22 de marzo de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



COMPETENCIA ORIGINARIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. DEBE CONOCER DE UN AMPARO EN REVISIÓN CUANDO EXISTE UN PRECEDENTE VINCULANTE QUE SÓLO OTORGA UNA RESPUESTA PARCIAL A LA MATERIA DEL RECURSO.

PROHIBICIÓN ABSOLUTA DE COMERCIALIZACIÓN DE LA CANNABIS CLASIFICADA COMO ESTUPEFACIENTE. LOS ARTÍCULOS 234, 235 Y 235 BIS DE LA LEY GENERAL DE SALUD QUE LA ESTABLECEN, VIOLAN LOS DERECHOS HUMANOS A LA LIBERTAD DE COMERCIO Y AL TRABAJO.

PROHIBICIONES ABSOLUTAS CONTENIDAS EN LA LEY GENERAL DE SALUD SOBRE DISTINTAS ACTIVIDADES RELACIONADAS CON LA CANNABIS O MARIJUANA. ÁMBITO DE APLICACIÓN DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD.

AMPARO EN REVISIÓN 461/2020. 25 DE MAYO DE 2022. MAYORÍA DE CUATRO VOTOS DE LOS MINISTROS JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, QUIEN FORMULÓ VOTO CONCURRENTES Y ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA, Y LA MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT. DISIDENTE: MINISTRA NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ, QUIEN FORMULÓ VOTO PARTICULAR. PONENTE: MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. SECRETARIO: DAVID GARCÍA SARUBBI.

ÍNDICE TEMÁTICO

Hechos: Una persona moral solicitó ante la COFEPRIS una solicitud de evaluación sanitaria del producto: aceite de cáñamo (materia prima) con concentración de 55 % de CBD libre de THC como insumo para procesos industriales. La solicitud fue desechada con fundamento en la prohibición absoluta para comercializar dichos productos establecida en los artículos 234, 235 y 235 Bis de la Ley General de Salud. La recurrente alega su inconstitucionalidad por transgredir desproporcionadamente el derecho a la libertad de comercio y trabajo.



	Apartado	Criterio y decisión	Pág.
I.	ANTECEDENTES Y TRÁMITE	Se presenta una síntesis de los hechos anteriores que dieron lugar a la presentación del recurso. Así como su tramitación.	2-7
II.	COMPETENCIA	La Primera Sala es competente para conocer del presente asunto.	7
III.	OPORTUNIDAD	El estudio de la oportunidad del recurso resulta innecesario debido a que ello fue realizado por el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito en la Ciudad de México.	8
IV.	LEGITIMACIÓN	El estudio de la legitimación del recurso resulta innecesario debido a que ello fue realizado por el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito en la Ciudad de México.	8
V.	PROCEDENCIA	La demanda es procedente por subsistir un problema de constitucionalidad respecto de los artículos impugnados y de los cuales no existe precedente o jurisprudencia aplicable.	8-13
VI.	ELEMENTOS NECESARIOS PARA RESOLVER	Se presenta una síntesis de los conceptos de violación, de las consideraciones de la sentencia recurrida y de los agravios.	13-23
VII.	ESTUDIO DE FONDO	Se retoman diversas consideraciones del amparo en revisión 355/2020, posteriormente, se expone el marco normativo y por medio del uso de un test de proporcionalidad se declaran inconstitucionales la prohibición establecida en los artículos 234, 235 y 235 Bis de la Ley General de Salud.	23-52



		Se concede el amparo. Los efectos del amparo son que la quejosa obtenga la autorización para la comercialización del producto final de aceites derivados de cáñamo, siempre y cuando garantice que la planta produzca concentraciones iguales o menores al 1 % y bajo las condiciones de monitoreo, control y seguridad que la autoridad competente	
VIII.	DECISIÓN	Resolutivos: – En lo que es materia competencia de esta Primera Sala se revoca la sentencia recurrida. – Se concede el amparo a ***** , respecto de los artículos 234, 235 y 235 Bis de la Ley General de Salud para los efectos precisados en este fallo.	51-53

Ciudad de México. Acuerdo de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación correspondiente a la sesión de veinticinco de mayo de dos mil veintidós, en el que se emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve el recurso de revisión 461/2020, interpuesto por ***** , por conducto de su apoderado legal, en contra de la resolución dictada el nueve de diciembre de dos mil diecinueve por el Juzgado Décimo Quinto de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México, dentro de los autos del juicio de amparo ***** .

El problema jurídico a resolver por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación consiste en determinar si la prohibición absoluta para comercializar productos de aceite de cáñamo (materia prima) con concentración de 55 % de CBD libre de THC como insumo para procesos industriales con fines industriales, subsumible dentro de la clasificación de estupefaciente en términos



los artículos 234, 235 y 235 Bis de la Ley General de Salud, transgrede desproporcionadamente el derecho a la libertad de comercio y trabajo.

I. ANTECEDENTES Y TRÁMITE

1. **Hechos que antecedieron a la demanda de amparo.** De acuerdo con las constancias que obran en autos del JA. ***** del índice del Juzgado Décimo Quinto de Distrito en Materia del Primer Circuito en la Ciudad de México, se desprenden los antecedentes siguientes:

2. Derivado de la reforma de diecinueve de junio de dos mil diecisiete a diversas disposiciones de la Ley General de Salud y del Código Penal Federal, así como de la publicación el treinta de octubre de dos mil dieciocho de los "Lineamientos en materia de control Sanitario de la cannabis y productos derivados de la misma" por parte de la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios (en adelante, "COFEPRIS"), ***** , presentó diversas solicitudes de evaluación sanitaria para la importación de distintos productos.¹

3. En específico, el veintiocho de noviembre de dos mil dieciocho, la quejosa y ahora recurrente presentó ante la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios (COFEPRIS) la solicitud de evaluación sanitaria del producto: aceite de cáñamo (materia prima) con concentración de 55 % de CBD libre de THC como insumo para procesos industriales.

4. Por oficio ***** , de fecha de dieciséis de julio de dos mil diecinueve, el director ejecutivo de Regulación de Estupefacientes, Psicotrópicos y Sustancias Químicas de la Comisión de Autorización Sanitaria de la COFEPRIS desechó por improcedente la autorización, en los términos siguientes:

"Del análisis realizado por esta autoridad sanitaria a su solicitud conforme a la legislación vigente, se observa que el producto del cual solicita la evaluación sanitaria se trata de un aceite de cáñamo, con concentración de CBD al 55 % libre de THC, sin embargo, la cannabis sativa, índica y americana o mariguana,

¹ Foja 3 de la demanda de amparo indirecto.



su resina y preparados y semillas es considerada como un '**Estupefaciente**' de conformidad con lo establecido en el artículo 234 de la Ley General de Salud, en tales condiciones, todo acto relacionado con dicha sustancia tales como siembra, cultivo, cosecha, elaboración, preparación, acondicionamiento, adquisición, posesión, comercio, transporte en cualquier forma, prescripción médica, suministro, empleo, uso y consumo, requerirá autorización de la Secretaría de Salud y esta se otorgará siempre y cuando la intención sea para fines médicos y científicos, situación que en presente no se actualiza.

"No obstante lo anterior, cabe señalar que mediante oficio número S00/134/2019 del 26 de marzo de 2019, el actual comisionado federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios, revocó los 'Lineamientos en materia de control sanitario de la cannabis y derivados de la misma', toda vez que los mismos carecen de la debida formalización y publicidad que exige la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, así como la Ley General de Mejora Regulatoria, derivado de ello, a la fecha no se cuenta con la reglamentación correspondiente, a efecto de instrumentar las acciones conducentes al tratamiento institucional de las peticiones formuladas por ciudadanos, organizaciones civiles y empresas pertenecientes a la industria farmacéutica entre otras, respecto a la cannabis y sus derivados. Por ello, el tratamiento a aplicarse a estos temas, es con base en la normatividad vigente, según lo determine la Ley General de Salud.

"Por lo anteriormente expuesto, y toda vez que de las documentales que integran este expediente no se observa que el producto a evaluar, sea utilizado para fines médicos o científicos, dicha solicitud es improcedente."

5. **Demanda de amparo.** ***** solicitó el amparo y protección de la Justicia Federal, mediante escrito presentado el veintiséis de agosto de dos mil diecinueve, ante la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México. En la demanda señaló como autoridades responsables y actos reclamados los que a continuación se precisan:

– **Autoridades responsables:**

- Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios.



- Comisión de Autorización Sanitaria.
- Director ejecutivo de Regulación de Estupefacientes, Psicotrópicos y Sustancias Químicas.

– **Acto reclamado**

- La resolución negativa contenido en el oficio con el número de trámite *****.

6. La parte quejosa señaló como derechos humanos vulnerados en su perjuicio los reconocidos en los artículos 1o., 4o., 5o., 8o., 9o., 14, 16, 28 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

7. **Trámite del juicio de amparo.** Por razón de turno correspondió conocer del asunto al Juzgado Décimo Quinto de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México, quien, por auto de veintiocho de agosto de dos mil diecinueve, lo registró con el número ***** y previno a efecto de que la quejosa señalara con precisión a la autoridad a la cual se refería, así como si era su voluntad señalar como actos reclamados destacados los artículos 234, 235 y 245 de la Ley General de Salud y sus responsables.

8. Por escrito presentado el nueve de septiembre de dos mil diecinueve, la quejosa desahogó el requerimiento formulado, señalando como autoridades responsables y actos reclamados los siguientes:

• **Autoridades responsables:**

- Congreso de la Unión.
- Presidente de la República.
- Director del Diario Oficial de la Federación.
- Comisión Federal para la Protección de Riesgos Sanitarios.



- Comisionado de la Comisión Federal para la Protección de Riesgos Sanitarios.

- Comisionado de Autorización Sanitaria de la COFEPRIS.

- Director ejecutivo de Regulación de Estupefacientes, Psicotrópicos y Sustancias Químicas de la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios.

- **Actos reclamados:**

- Del Congreso de la Unión, presidente de la República y del director del Diario Oficial de la Federación, se reclama la inconstitucionalidad de los artículos 234 y 235, 235 Bis de la Ley General de Salud.

- Del comisionado federal, Comisión de Autorización Sanitaria y director ejecutivo de Regulación de Estupefacientes, Psicotrópicos y Sustancias Químicas, todos de la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios, se reclama la emisión del oficio ***** de dieciséis de julio de dos mil diecinueve.

- De todas las responsables se reclaman las consecuencias de hecho y derecho que deriven de dicho oficio.

9. Asimismo, la quejosa añadió como derechos vulnerados los reconocidos en los artículos 3o., fracciones I, II, III, 6o., párrafo primero última parte, 11, 16, 17, 18, párrafo primero, 24, 25, 26, apartado A, 35, fracción V, 73, fracciones IX, XIII y XVI, fracción XVI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los artículos 3o., 25 y 27.2 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; los artículos 6.1, 9.1, 16, 17.1.2, 18.1, 22.1.2, 25 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; los artículos 5.1.2, 6.1.2, 11.1, 11.2, 12.1, 12.2, 13.1, 15.1, inciso b), 15.2, 15.3 y 15.4 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; los artículos 1.1.2, 2, 3, 4.1, 5, 9, 11, 12, 13.5, 14.1.2.3, 16.1.2.3 y 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como los artículos 1, 2, 3, 4, 7, 9, 12, 13 y 14 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Además, la quejosa precisó diversos antecedentes y formuló los conceptos de violación que consideró pertinentes.



10. Por proveído de once de septiembre de dos mil diecinueve, se tuvo por desahogada la prevención; asimismo, se desechó parcialmente por ser notoriamente improcedente respecto del acto atribuido al director del Diario Oficial de la Federación, mientras que se admitió por los demás actos reclamados.

11. **Sentencia de amparo.** Seguidos los trámites legales correspondientes, por sentencia firmada el nueve de diciembre de dos mil diecinueve, la Jueza de Distrito dictó sentencia en la que determinó: 1) sobreseer respecto de la emisión del oficio ***** atribuido al comisionado federal y Comisión de Autorización Sanitaria, ambas de la COFEPRIS por resultar inexistente el acto atribuido a ellos, ya que observó que en la emisión de acto reclamado únicamente participó el director ejecutivo de Regulación de Estupefacientes, Psicotrópicos y Sustancias Químicas de la COFEPRIS;² 2) sobreseer sobre la expedición, aprobación y promulgación del Decreto por el que se expide la Ley General de Salud, en particular, los artículos 234, 235 y 235 Bis por considerar que la quejosa carece de los derechos humanos al libre desarrollo de la personalidad, a la dignidad humana y de salud, por lo que tuvo por actualizada la fracción XXIII del artículo 61 en relación con el 217, primer párrafo de la Ley de Amparo;³ 3) finalmente, negar el amparo en contra de la negativa contenida en el oficio ***** , por considerar inoperantes los conceptos de violación planteados por partir de premisas equivocadas.⁴

12. **Recurso de revisión.** Inconforme con la resolución anterior, por escrito presentado el diecinueve de diciembre de dos mil diecinueve, el apoderado de la parte quejosa, en representación de ésta, interpuso recurso de revisión.

13. **Trámite ante el Tribunal Colegiado.** Por proveído de veintiocho de enero de dos mil veinte, el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito en la Ciudad de México admitió a trámite el recurso y lo registró con el número de expediente ***** .⁵

² Foja 295 del expediente ***** , del índice del Juzgado Décimo Quinto en Materia Administrativa en la Ciudad de México.

³ *Ibídem*, fojas 297 vuelta a 298 y 334 a 335.

⁴ *Ibídem*, fojas 335 a 336.

⁵ Fojas 45 a 46 del cuaderno de revisión de amparo ***** , del índice del Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito en la Ciudad de México.



14. **Resolución del Tribunal Colegiado.** En sesión de veinte de agosto de dos mil veinte, el Colegiado del conocimiento emitió sentencia donde determinó:

1) Dejar intocado el sobreseimiento decretado respecto del comisionado federal y Comisión de Autorización Sanitaria, ambos de la COFEPRIS, debido a la ausencia de agravios hechos valer en el recurso de revisión que desvirtuaran lo anterior.

2) Revocar la sentencia recurrida respecto de los artículos 234, 235 y 235 Bis de la Ley General de Salud, al considerar que su impugnación se dirigió para combatir la prohibición absoluta para comercializar el aceite de cáñamo con concentración de 55 % de CBD libre de THC y no bajo la premisa que la autorización se busca para el autoconsumo de la marihuana. De esta manera, los criterios citados por la Juez de Distrito resultan inaplicables al caso por partir de supuestos distintos. Asimismo, la juzgadora fue omisa en analizar la alegada transgresión por parte del establecimiento de las cláusulas habilitantes a partir de los diversos derechos señalados; y,

3) Remitir los autos a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por estimar que se actualiza la competencia originaria a favor de la Suprema Corte al no actualizarse ninguno de los supuestos del Acuerdo General Plenario Número 5/2013.

15. **Trámite ante la Suprema Corte.** Por acuerdo de veintiuno de octubre de dos mil veinte, el presidente de esta Suprema Corte ordenó registrar el asunto con el número 461/2020, asumir competencia originaria para conocer del recurso de revisión, turnar el asunto al Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, así como enviar los autos a la Sala que se encuentra adscrito, a fin de que se dictara el acuerdo de radicación respectivo.

16. **Avocamiento.** Mediante acuerdo del veintitrés de marzo de dos mil veintiuno, la presidenta de esta Primera Sala dispuso el avocamiento del conocimiento del presente asunto, y ordenó devolver los autos a la ponencia respectiva, a fin de que se formulara el proyecto de resolución y se diera cuenta de él a esta Primera Sala.



II. COMPETENCIA

17. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer del presente amparo en revisión en términos de lo dispuesto en los artículos 107, fracción VIII, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 81, fracción I, inciso e) y 83, primer párrafo, de la Ley de Amparo; y 21, fracción III, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con lo previsto en los puntos tercero y decimocuarto del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, publicado en el Diario Oficial de la Federación de trece de mayo de dos mil trece, ya que se trata de un recurso de revisión, interpuesto en contra de la resolución dictada en la audiencia constitucional de un juicio de amparo indirecto, en cuya materia subsiste el cuestionamiento sobre la validez constitucional de los artículos 234, 235 y 235 Bis de la Ley General de Salud.

III. OPORTUNIDAD

18. Toda vez que este presupuesto procesal fue calificado por el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito en la Ciudad de México, esta Sala no abordará su estudio.

IV. LEGITIMACIÓN

19. Igualmente, toda vez que este otro presupuesto procesal fue calificado por el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito en la Ciudad de México, resulta innecesario hacer mayor estudio sobre el punto.

V. PROCEDENCIA

20. Esta Sala coincide con el Tribunal Colegiado en que se surte la procedencia del presente recurso de revisión ante esta Suprema Corte, pues habiéndose depurado las cuestiones procesales, subsiste en la materia del recurso la necesidad de responder genuinas preguntas constitucionales, referidas a la validez de los artículos 234, 235 y 235 Bis de la Ley General de Salud.



21. Igualmente se coincide con el Tribunal Colegiado en que se surte la competencia originaria de esta Suprema Corte, pues no existe un precedente vinculante que, en términos del artículo 94, párrafo doceavo, de la Constitución, resuelva la totalidad de las interrogantes constitucionales subsistentes en el presente asunto.

22. Debe recordarse que de conformidad con la norma constitucional, las razones que justifiquen las decisiones contenidas en las sentencias dictadas por las Salas de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación por mayoría de cuatro votos serán obligatorias para todas las autoridades jurisdiccionales de la Federación y de las entidades federativas.

23. De esta forma, no obstante subsistir en la materia de un recurso de revisión la cuestión sobre la validez constitucional de preceptos legales del orden federal, si se cerciora la existencia de un precedente vinculante de esta Sala que aborde un caso equivalente con análogas propiedades relevantes, no se surtiría la competencia originaria de esta Corte para conocer del recurso de revisión, sino del Tribunal Colegiado correspondiente.

24. Así, esta Sala debe evaluar la litis constitucional de cada recurso de revisión con el fin de determinar las condiciones de aplicación de sus precedentes vinculantes con el fin de determinar si subsisten cuestiones inéditas que deban resolverse ante este Alto Tribunal con el fin de avanzar en la construcción de sus precedentes.

25. Al realizarse esta evaluación, no sólo pueden suscitarse los dos escenarios claros, en los cuales o bien el problema de constitucionalidad planteado fue abordado con exhaustividad por un precedente vinculante o no lo fue, sino también casos en los cuales la litis subsistente en el recurso de revisión sea abordado parcialmente por el referido precedente.

26. En esa tercera categoría de casos –en los cuales los precedentes vinculantes resuelven parcialmente la litis–, esta Sala debe identificar las cuestiones inéditas y, de considerarlo procedente, asumir su competencia originaria para resolver la integridad de la litis constitucional con el fin de avanzar en la exploración



de su línea de precedentes sobre una misma temática, aunque para ello deba retomar algunos puntos cuyo estudio ya fueron agotados previamente.

27. El presente caso pertenece a esta última categoría de casos, pues sobre la temática del recurso de revisión que ahora se analiza existen distintos pronunciamientos de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, que sirven para resolver parte de la presente litis, aunque no en su totalidad. La quejosa y recurrente insiste en su revisión que los artículos 234, 235 y 235 Bis de la Ley General de Salud son inconstitucionales, en tanto establecen un sistema normativo de prohibición absoluta de la comercialización de la cannabis clasificada como estupefaciente –en su caso el producto acabado del que solicitó autorización sanitaria es de cáñamo libre de THC–.

28. Nuevamente, esta Sala coincide con el Tribunal Colegiado en que, aunque dicho sistema normativo ya fue materia de pronunciamiento por parte de jurisprudencia firme y vigente de esta Primera Sala, ésta no es aplicable al presente caso al referirse a una hipótesis distinta.

29. Ello, ya que en la jurisprudencia de esta Sala se declaró la inconstitucionalidad de dicha prohibición desde la perspectiva del derecho humano al libre desarrollo de la personalidad de personas físicas, quienes querían acceder al consumo lúdico de la cannabis, mientras que en el presente caso se trata de cuestionar su validez desde la perspectiva de una persona moral, quien pretende acceder a las distintas fases de la cadena productiva y comercial de la cannabis desde su clasificación como estupefaciente desde el prisma de los derechos humanos al comercio y al trabajo.⁶ Por tanto, desde esta perspectiva, el presente asunto no se encuentra abordado por la jurisprudencia de esta Primera Sala.

30. Sin embargo, recientemente resolvimos un precedente vinculante que aborda un problema análogo desde la perspectiva de una persona moral, y

⁶ En este sentido, no es aplicable la jurisprudencia 1a./J. 10/2019 (10a.), de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 493 del Libro 63, Décima Época (febrero de 2019), Tomo I, de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, de rubro: "INCONSTITUCIONALIDAD DE LA PROHIBICIÓN ABSOLUTA AL CONSUMO LÚDICO O RECREATIVO DE MARIHUANA PREVISTA POR LA LEY GENERAL DE SALUD."



desde los derechos al trabajo y al comercio. Se trata del amparo en revisión 355/2020, resuelto en sesión virtual del primero de diciembre de dos mil veintinueve por unanimidad, es decir, con votación idónea para constituirse como precedente vinculante.

31. Tanto el referido precedente como este recurso de revisión presentan la similitud de tratarse de dos juicios en los cuales los actos de aplicación se emitieron en respuesta a sendas solicitudes de autorización que versan sobre productos derivados de cannabis con concentraciones de THC menores al 1 % o iguales. Asimismo, en ambos casos las solicitudes no acreditaron ubicarse en el supuesto de tratarse de productos que tuvieran como fin el desarrollo científico o médico. De esta manera, en ambos casos, el cuestionamiento constitucional se dirigió a cuestionar la validez del circuito normativo contenido en la Ley General de Salud, que contiene la prohibición absoluta de cualquier acto de uso y disposición de la cannabis fuera de los usos médico y científico.

32. Sin embargo, esta Sala considera que este precedente vinculante no es aplicable por analogía automáticamente al presente caso por dos razones.

33. En primer lugar, en aquel caso se evaluó la prohibición aplicable a los psicotrópicos, mientras que aquí se cuestiona aquella aplicable a los estupefacientes. Así, en el precedente vinculante no se evaluó la validez del artículo 234 de la Ley General de Salud, el cual sí se encuentra impugnado en el presente recurso de revisión y que es aquel que clasifica al producto respecto del cual la quejosa presentó su solicitud como un estupefaciente.

34. En efecto, en aquel caso se analizó el sistema de prohibición configurado en los artículos 235 Bis; 237, párrafo primero; 245, fracciones II, IV y V, en su segundo párrafo y 290 de la Ley General de Salud, así como el diverso 198, último párrafo, del Código Penal Federal, mientras que, en este caso se impugna el sistema de prohibición configurado por los artículos 234, 235 y 235 Bis de la Ley General de Salud.

35. La diferencia es relevante, se insiste, pues aquí la quejosa propone evaluar la validez de la prohibición aplicable a la cannabis calificada como



estupefaciente, categorización prevista en el artículo 234 referido, expresamente impugnado y materia de estudio en el presente recurso de revisión.

36. Debe recordarse que, en términos del último párrafo del artículo 194 de la Ley General de Salud,⁷ el control sanitario se realiza de manera independiente tanto respecto de las sustancias psicotrópicas como de los estupefacientes, siendo que la cannabis se encuentra incluida en cada una de esas categorías. Por tanto, sobre esta sustancia, en cada una de las distintas categorías legales existen respectivamente prohibiciones absolutas respecto de su uso y disposición para fines distintos al médico y científico.

37. Por tanto, si en el precedente citado esta Sala declaró la inconstitucionalidad de la prohibición legal absoluta aplicable para la cannabis clasificada como psicotrópico, éste no podría considerarse aplicable en sentido técnico para la prohibición aplicable a la cannabis clasificada como estupefaciente. En su caso, esa aplicación analógica estaría sujeta a una argumentación dirigida a justificar su extensión, lo que es muy propio del sistema de precedentes, que es la que correspondería al fondo del asunto.

38. La principal diferencia de trato en la Ley General de Salud entre ambas sustancias es que el artículo 235 prohíbe de manera absoluta cualquier uso comercial de la cannabis clasificada como estupefaciente –es decir cualquier uso distinto al médico o científico–, mientras que el artículo 245 admite una excepción para la cannabis clasificada como psicotrópico, al disponer en su último párrafo "[l]os productos que contengan derivados de la cannabis en concentraciones del 1 % o menores de THC y que tengan amplios usos industriales, podrán comercializarse, exportarse e importarse cumpliendo los requisitos establecidos en la regulación sanitaria."

39. En segundo lugar, el pronunciamiento de aquel caso se delimitó a los primeros actos de la cadena de producción de la cannabis, mientras que aquí

⁷ "Artículo 194. ...

"El control sanitario del proceso, importación y exportación de medicamentos, estupefacientes y sustancias psicotrópicas y las materias primas que intervengan en su elaboración, compete en forma exclusiva a la Secretaría de Salud, en función del potencial de riesgo para la salud que estos productos representan."



la recurrente cuestiona la prohibición aplicable a la comercialización de los productos de cáñamo.

40. En el amparo en revisión 355/2020, la quejosa solicitó la autorización a la autoridad responsable de siembra, cosecha, cultivo y comercialización de cannabis para fines industriales, y al resolver la revisión, esta Sala se delimitó a declarar la inconstitucionalidad del sistema normativo únicamente respecto de tres actividades: siembra, cultivo y cosecha de cannabis para la elaboración de productos derivados de la misma con concentraciones del 1 % o menores de THC y que tengan amplios usos industriales. Por otro lado, en el presente asunto, la autorización es para un producto terminado y del cual se solicita su comercialización.

41. En consecuencia, la pregunta constitucional que ahora se procede a responder es ¿son constitucionales los artículos 234, 235 y 235 Bis de la Ley General de Salud, en la medida que establecen una prohibición absoluta de comercialización de los productos de cannabis con concentraciones de 1 % de THC o menores, clasificados como estupefaciente?

VI. ELEMENTOS NECESARIOS PARA RESOLVER

42. A continuación, se realiza una síntesis de los conceptos de violación, de las consideraciones de la sentencia recurrida y de los agravios.

43. **Conceptos de violación.** Los conceptos de violación formuladas por la quejosa se dirigen: (1) a demostrar la irregularidad de la resolución negativa en el oficio ***** y, (2) a demostrar la inconstitucionalidad de los artículos 234, 235 y 235 Bis de la Ley General de Salud. Lo anterior en los siguientes términos:

a. Primero. La negativa del oficio ***** es inconstitucional por contravenir lo dispuesto en los artículos 14 y 16 de la Carta Magna. La quejosa sostiene que el marco legal vigente en el momento de la solicitud de autorización reconocía los beneficios de los productos de CBD con concentraciones menores a 1 % de THC o sin THC, tanto que no existía ninguna prohibición en ley por lo que respecta a esta especificación.



b. Al no existir prohibición en ley no es jurídicamente válido sostener su prohibición debido a que la naturaleza de las autorizaciones reside en constatar que sobre las actividades señaladas no se incurra en una infracción, lo que, en el caso, no sucede por no existir prohibición alguna.

c. Ninguna restricción o prohibición de derechos puede provenir de regulación que no sea legislación secundaria como lo son reglamentos, circulares o lineamientos. Las prohibiciones o restricciones a derechos se sujetan al principio de reserva de ley, lo que se traduce en que únicamente podrán ser válidas todas aquellas que se encuentren y emanen de legislación democrática. En el caso en concreto, no existe prohibición alguna.

d. También se violan los principios de fundamentación y motivación. En el momento de la solicitud de autorización se encontraban vigentes los "Lineamientos en materia de control sanitario de la cannabis y derivados de la misma", el cual en su artículo 35 reconocía expresamente la posibilidad de importar y comercializar suplementos alimenticios que tuvieran las características referidas en la solicitud, sujetándose solamente a: (i) descripción general del producto; (ii) tuviera una propuesta de clasificación; (iii) certificado de análisis que demostrará que no tenía THC o concentraciones menores o iguales al 1 %; (iv) incluyera una propuesta de etiqueta y denominación distintiva.

e. A pesar de la posterior derogación de los lineamientos señalados, la negativa de la autoridad es incorrecta. Esto es así, debido a que ignora el último párrafo del artículo 245 de la Ley General de Salud que reconoce la posibilidad de importar y comercializar los productos derivados de cannabis con concentraciones de 1 % de THC o menores que tengan amplios usos industriales con la única condición que respete los requisitos en la legislación sanitaria, lo que se tradujo en una lectura sesgada y parcial de los artículos 234, 235 y 245 de la Ley General de Salud.

f. Segundo. La resolución reclamada viola el principio pro persona, así como los principios de respeto y garantía de todas las autoridades en el ámbito de sus competencias, por no haber realizado una interpretación de los artículos 234 y 235 de la Ley General de Salud que maximizará los derechos de la solicitante y, de forma contraria, interpretó de manera amplia la restricción de sus derechos.



g. Tercero. La resolución es inconstitucional por violar el derecho de toda persona a dedicarse a la industria, profesión o comercio que prefiera siempre que sea lícito conforme al artículo 5o. constitucional. La quejosa destaca que dicho derecho puede ser restringido por determinación judicial cuando se ataquen derechos de terceros o, por resolución gubernativa siempre que sea dictada bajo los términos de ley y se ofendan derechos de la sociedad.

h. Para que se pueda restringir el derecho señalado por virtud de una resolución gubernativa, es necesario que se fundamente sobre un precepto, de origen democrático, que sea exactamente aplicable y que su contenido se encuentre dirigido a limitar o impedir el desarrollo de la actividad o profesión por ofender los derechos de la sociedad.

i. En el caso en concreto, no existe precepto alguno, de origen democrático, que establezca, expresamente, una limitante a la actividad en cuestión por considerar que vulnera los derechos de la sociedad.

j. Asimismo, la quejosa destaca que la Constitución impone el deber al Estado de evitar y no permitir actos que impliquen el menoscabo de todo tipo de derechos y libertades. Así, sucede que la presente resolución carece de sustento legal y científico y, por medio de ella, se transgrede el artículo 5o. de la Ley Fundamental.

k. Cuarto. La resolución de la COFEPRIS violenta el derecho de la quejosa para asociarse, consagrado en el artículo 9o. constitucional.

l. Tal como se señaló en el primer concepto de violación, toda restricción a un derecho debe tener origen en un acto legislativo democrático, en otras palabras, debe estar en alguna ley o, inclusive, en nuestra Carta Fundamental. En el caso en concreto, no existe ilicitud en el objeto porque no existe prohibición, restricción o ilicitud alguna en ley. Por lo que es inconcuso que la actividad debe considerarse como lícita. Al ser esto así, la resolución por la que se negó la autorización coarta el derecho de asociación para fines lícitos de la quejosa, ya que, le impide reunirse para la consecución de un objeto que es completamente lícito.



m. Quinto. A partir de las reformas de dos mil catorce se expidió la Ley Federal de Competencia Económica, por medio de la cual, se introdujeron nociones como agente económico, barreras a la entrada, etcétera.

n. Las barreras a la entrada son conductas anticompetitivas que vulneran al mercado, así como el derecho de competencia y libre concurrencia de los agentes económicos. Existen diversos tipos de barreras, dentro de las cuales destacan aquellas creadas a partir de la emisión de políticas gubernamentales. Tales barreras pueden resultar razonables cuando la afectación al mercado y a los agentes es proporcional al beneficio a otros derechos como el medio ambiente. No obstante, hay barreras diseñadas por el gobierno que resultan ser confusas, desproporcionales y sin repercutir en beneficio alguno de otro derecho o colectividad; tales barreras son injustificadas y promueven conductas anticompetitivas vulnerando el derecho a la competencia y libre concurrencia.

o. Estas barreras al estar expresadas y diseñadas en ley o reglamentos se encuentran sujetas a control constitucional vía amparo. Ahora bien, basados en estudios científicos, el producto respecto del cual se negó la autorización únicamente conlleva beneficios positivos, por lo que no puede sostener que la razón de la creación de la barrera sea la protección del derecho a la salud.

p. La barrera descrita, esto es, la negativa de la COFEPRIS constituye un intento por restringir la expansión y crecimiento de un mercado naciente sin razón jurídica ni científica. Tan es así que si la misma actividad fuera respecto de otro sector económico la autorización hubiese sido concedida. En otras palabras, si la solicitud hubiere sido respecto de un suplemento alimenticio sin contenido de cannabis la COFEPRIS la hubiese concedido.

q. Sexto. Como último concepto de violación, la quejosa señala que los artículos 234, 235 y 235 Bis de la Ley General de Salud son inconstitucionales por establecer cláusulas habilitantes sin ningún parámetro de control. En efecto, la quejosa expone que de una lectura conjunta de los artículos 235 Bis y 245 de la Ley General de Salud se aprecia que la Secretaría de Salud está obligada de diseñar y ejecutar políticas públicas con el propósito de regular el uso de los productos derivados de la cannabis que tengan concentraciones de 1 % de THC, menores o sin THC, ya sea, para efectos industriales o medicinales.



r. A partir de ello, la Secretaría de Salud, por medio del comisionado de la COFEPRIS, expidió los "Lineamientos en materia de Control Sanitario de la Cannabis y Derivados de la misma", los cuales entraron en vigor a partir de su publicación en la página de internet de la COFEPRIS el treinta de octubre de dos mil dieciocho, y no, como usualmente sucede, con la publicación oficial en el Diario Oficial de la Federación. Posteriormente, el veintiséis de marzo de dos mil diecinueve, el nuevo comisionado de la COFEPRIS los canceló y detalló que los productos pendientes de evaluación serían analizados a la luz de la legislación vigente.

s. Así, las cláusulas habilitantes son delegaciones normativas hechas por el Poder Legislativo a una entidad administrativa para emitir normas dentro de un marco específico de actuación, sin incurrir en indeterminaciones u oscuridades que imposibiliten el posterior control de legalidad.⁸

t. En la especie, las cláusulas de habilitación establecidas en los artículos 235 Bis y 245 de la Ley General de Salud, se encuentran absolutamente desreguladas con oscuridad e insuficiencia, ya que es tan amplia la discrecionalidad

⁸ Citó los siguientes criterios: "CLÁUSULAS HABILITANTES. CONSTITUYEN ACTOS FORMALMENTE LEGISLATIVOS.", visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVIII, diciembre de 2003, página 9. "CLÁUSULAS HABILITANTES. SU FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL RESIDE EN LOS ARTÍCULOS 73, FRACCIÓN XXX, Y 90 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.", visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro V, febrero de 2012, Tomo 1, página 649. "REGLAS GENERALES ADMINISTRATIVAS EXPEDIDAS POR LOS SECRETARIOS DE ESTADO EN USO DE UNA FACULTAD AUTORIZADA POR EL CONGRESO DE LA UNIÓN. DIFERENCIAS CON LOS REGLAMENTOS, DECRETOS, ACUERDOS Y ÓRDENES DICTADAS POR EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA.", visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XV, abril de 2002, página 6. "REGLAS GENERALES ADMINISTRATIVAS. LA FACULTAD DEL CONGRESO DE LA UNIÓN PARA HABILITAR A LAS SECRETARÍAS DE ESTADO A FIN DE EXPEDIRLAS, NO CONSTITUYE UNA DELEGACIÓN DE FACULTADES LEGISLATIVAS.", visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XV, abril de 2002, página 8. "REGLAS GENERALES ADMINISTRATIVAS. LAS DICTADAS EN EJERCICIO DE UNA FACULTAD CONFERIDA POR LA LEY A UNA SECRETARÍA DE ESTADO, NO PUGNAN CON EL PRINCIPIO DE DISTRIBUCIÓN DE ATRIBUCIONES ENTRE LOS ÓRGANOS DEL PODER PÚBLICO.", visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XV, abril de 2002, página 9. "SECRETARIOS DE ESTADO. SUS FACULTADES NORMATIVAS CUANDO SON AUTORIZADOS POR EL LEGISLADOR PARA CREAR NUEVAS REGLAS DE DERECHO. CLÁUSULAS HABILITANTES Y LOS LÍMITES DE SU EJERCICIO.", visible en el *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, Volumen 205-216, Sexta Parte, página 464.



que le conceden a la Secretaría de Salud y son inexistentes los parámetros o el marco de regulación, lo que hace imposible que se pueda considerar como una verdadera cláusula habilitante. Así, la Secretaría de Salud puede actuar de forma caprichosa y establecer aquellas normas que mejor le parezca para regular el sistema sanitario sin que sea posible el control de legalidad por la falta de un marco de actuación.

u. En conclusión, la presente habilitación es inconstitucional por permitir la arbitrariedad y descontrol contradiciendo el principio de seguridad jurídica.

v. Como las cláusulas inciden sobre sustancias (CBD y cannabinoides vegetales), que se ha demostrado que científicamente conllevan beneficios y efectos positivos en la salud, impidiéndose su debida explotación, a partir de prejuicios y creencias sin sustento objetivo se viola el derecho a una educación laica, libre de creencias, ya que ésta, supone el derecho de todos los ciudadanos para disfrutar de los avances científicos y no promover acciones basadas en la ignorancia, previsto en el artículo 3, fracciones I y II, de la Ley Fundamental.

w. Las cláusulas habilitantes violan el derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad, al no hacer posible disfrutar de un producto que ha sido científicamente comprobado que tiene propiedades alimenticias, establecido en el artículo 4o. constitucional.

x. Como resultado de la falta de claridad de las cláusulas habilitantes, no se ha permitido a la quejosa entrar al mercado de importación de siembra y producción de cannabis con concentraciones de 1 % de THC, menores o sin THC. Lo anterior, es una barrera injustificada al ejercicio de las libertades y derechos al oficio, trabajo y profesiones establecidos en el artículo 5o. constitucional. Asimismo, al no permitir la importación, como consecuencia, se violenta el derecho de tránsito de mercancías de la quejosa, establecido en el artículo 11 constitucional.

44. **Sentencia de amparo.** La Jueza Décimo Quinto de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México emitió sentencia en la que determinó sobreseer en una parte y negar el amparo en otra. Por lo que respecta a los preceptos



legales que son materia del presente recurso de revisión, determinó sobreseer sobre la base de las siguientes consideraciones.

i. Respecto de los artículos 234, 235 y 235 Bis, la juzgadora consideró que se actualizó la causa de improcedencia establecida en el artículo 61, fracción XXIII, en relación con el artículo 217, ambos de la Ley de Amparo; ello ya que consideró que el planteamiento de la quejosa no encuadra en el contenido de las jurisprudencias, de rubros: "DERECHO AL LIBRE DESARROLLO DE LA PERSONALIDAD. LA PROHIBICIÓN PARA EL AUTOCONSUMO DE MARIHUANA CONTENIDA EN LA LEY GENERAL DE SALUD INCIDE *PRIMA FACIE* EN EL CONTENIDO DE DICHO DERECHO FUNDAMENTAL.", "DERECHO A LA PROTECCIÓN DE LA SALUD. DIMENSIONES INDIVIDUAL Y SOCIAL.", y "DERECHO AL LIBRE DESARROLLO DE LA PERSONALIDAD. SU DIMENSIÓN EXTERNA E INTERNA.", "PROHIBICIÓN ABSOLUTA DEL CONSUMO LÚDICO DE MARIHUANA. NO ES UNA MEDIDA PROPORCIONAL PARA PROTEGER LA SALUD Y EL ORDEN PÚBLICO."

ii. Para sostener lo anterior, la juzgadora desarrolló y expuso los puntos torales de la ejecutoria del amparo en revisión ***** y destacó que la determinación de esta Sala se basó en el derecho al libre desarrollo de la personalidad, el cual únicamente se refiere a personas físicas, además de que ahí se determinó que la concesión no supone autorización alguna para realizar actos de comercio.⁹

iii. Subrayó que las personas físicas y morales son titulares de derechos humanos, con la salvedad de que los segundos sólo serán titulares de aquellos derechos propios de su condición de entes abstractos y en cuanto su condición jurídica se los permita.

iv. A partir de un estudio de la escritura constitutiva de la empresa quejosa, la juzgadora concluyó que su objeto no guarda estrecha vinculación con el derecho al libre desarrollo de la personalidad ni de la dignidad humana de las

⁹ Foja 320 del expediente ***** , del índice del Juzgado Décimo Quinto en Materia Administrativa en la Ciudad de México.



personas físicas, tampoco con el derecho a la salud, por lo que, es indiscutible que la quejosa no es titular de dichos derechos fundamentales.

v. En consecuencia, al no ser titular de los derechos analizados, éstos no pueden servir como prerrogativas para buscar acreditar una afectación producida por las normas reclamadas en su esfera jurídica.

vi. Finalmente, los argumentos encaminados a demostrar la inconstitucionalidad de la resolución negativa en el oficio ***** fueron considerados inoperantes por sustentarse en premisas equivocadas,¹⁰ ya que la quejosa no es titular de derechos humanos como el derecho al libre desarrollo de la personalidad, la salud y dignidad humana.

vii. De esta forma, al no pertenecer los derechos invocados a su esfera jurídica la vulneración a ellos no le causa la más mínima afectación. De ahí la inoperancia de los conceptos de violación.

45. **Recurso de revisión.** En su recurso de revisión, la recurrente sostuvo los razonamientos que se sintetizan a continuación:

a. Como **primer agravio**, la quejosa sostuvo que se violó su derecho al debido proceso por no haberse respetado las reglas fundamentales que rigen el juicio de amparo y que trascendieron al resultado del fallo. Por tanto, alegó que era necesaria la reposición de todo el procedimiento.

b. Como **segundo agravio**, la quejosa argumentó que la sentencia recurrida violó el principio de congruencia de las sentencias, ya que la Jueza de Distrito perdió de vista los hechos del caso y los planteamientos realizados por la quejosa en su demanda de amparo.

c. En específico, se omitió el estudio de aquellos conceptos de violación orientados a demostrar la inconstitucionalidad de la prohibición respecto a la producción e industrialización de aquellas variedades de cannabis sin presencia de THC o con concentraciones de 1 % o menores, cuestión notoriamente diversa

¹⁰ Ibidem, foja 336.



al caso y contexto del precedente de autoconsumo con fines lúdicos y recreativos que invocó y desarrolló en la sentencia para sobreseer el amparo.

d. Asimismo, la quejosa destaca que se perdió de vista que lo que se reclama es la resolución, la cual niega la autorización para efectos de desarrollar las actividades de siembra y cultivo para fines de producción y comercialización de los productos con las características anteriores.

e. Como **tercer agravio**, la recurrente sostuvo que la calificativa de inoperancia respecto de los conceptos de violación dirigidos a la determinación en el oficio ***** es ilegal. Esto es así, en razón que la quejosa no se basó única y exclusivamente en planteamientos relacionados con el derecho al libre desarrollo de la personalidad, el derecho a la salud y dignidad humana, sino que, de una lectura detallada de la demanda, es inconcuso, que también alegó como violados diversos derechos y principios.

f. Para ello, la quejosa realiza un resumen de los conceptos de violación de su demanda de amparo, donde se muestra que existieron violaciones, las cuales alegó respecto de los principios de legalidad, debido proceso, exacta aplicación de la ley y seguridad jurídica, el principio pro persona, derecho de acceso a la ciencia y cultura, el derecho a una educación laica y libre de creencias, el derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad, el derecho a la información, el derecho a la libertad de trabajo y asociación, los principios de fundamentación, motivación, competencia y libre concurrencia.

46. Sentencia del Tribunal Colegiado. En su sentencia, el Tribunal Colegiado determinó: 1) Dejar intocado el sobreseimiento respecto al acto reclamado consistente en la resolución en el oficio ***** , al considerar que era inexistente respecto al comisionado federal y Comisión de Autorización Sanitaria; 2) revocar la sentencia recurrida y levantar el sobreseimiento decretado sobre los artículos 234, 235 y 235 Bis de la Ley General de Salud; y, 3) remitir los autos a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por estimar que se actualiza su competencia originaria para conocer del presente asunto.

47. Por lo que respecta al levantamiento del sobreseimiento de los preceptos legales materia del presente recurso de revisión, el Colegiado desarrolló las siguientes consideraciones:



i. Precisó que la quejosa impugnó los artículos 234, 235 y 235 Bis de la Ley General de Salud como consecuencia de la negativa de la autoridad para otorgar una autorización para utilizar en la industria un producto derivado de cannabis libre de THC y que era evidente que las jurisprudencias invocadas por la juzgadora no son aplicables al caso, ya que, la empresa quejosa no busca una autorización para el autoconsumo lúdico de la marihuana.

ii. Además, la quejosa formuló varios conceptos de violación dirigidos a demostrar vulneración a derechos y principios diversos, los cuales de forma alguna pueden relacionarse o cumplir con los supuestos contenidos en los criterios del Alto Tribunal que fueron invocados.

iii. Por tanto, la Juez de Distrito no debió sobreeser el juicio sobre los preceptos reclamados apoyándose en los criterios referidos, debido a que son inaplicables al caso, debiendo hacer un estudio de sus argumentos.

VII. ESTUDIO DE FONDO

48. La materia del presente asunto se delimita a evaluar la validez de los artículos 234, 235 y 235 Bis de la Ley General de Salud, los cuales establecen una prohibición absoluta de comercialización respecto de la cannabis clasificada como estupefaciente.

49. El contenido de los preceptos legales impugnados establecen lo siguiente:

"Artículo 234. Para los efectos de esta ley, se consideran estupefacientes:

"...

"Cannabis sativa, índica y americana o mariguana, su resina, preparados y semillas. ..."

"Artículo 235. La siembra, cultivo, cosecha, elaboración, preparación, acondicionamiento, adquisición, posesión, comercio, transporte en cualquier forma, prescripción médica, suministro, empleo, uso, consumo y, en general, todo acto



relacionado con estupefacientes o con cualquier producto que los contenga queda sujeto a:

"I. Las disposiciones de esta ley y sus reglamentos;

"II. Los tratados y convenciones internacionales en los que los Estados Unidos Mexicanos sean parte y que se hubieren celebrado con arreglo a las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

"III. Las disposiciones que expida el Consejo de Salubridad General;

"IV. Lo que establezcan otras leyes y disposiciones de carácter general relacionadas con la materia;

"V. (Se deroga).

"VI. Las disposiciones relacionadas que emitan otras dependencias del Ejecutivo Federal en el ámbito de sus respectivas competencias.

"Los actos a que se refiere este artículo sólo podrán realizarse con fines médicos y científicos y requerirán autorización de la Secretaría de Salud."

"Artículo 235 Bis. La Secretaría de Salud deberá diseñar y ejecutar políticas públicas que regulen el uso medicinal de los derivados farmacológicos de la cannabis sativa, índica y americana o marihuana, entre los que se encuentra el tetrahidrocannabinol, sus isómeros y variantes estereoquímicas, así como normar la investigación y producción nacional de los mismos."

50. Como se observa, los tres preceptos legales establecen un circuito normativo. El artículo 234 tiene la función de clasificar a la cannabis sativa, índica y americana o marihuana, su resina, preparados y semillas como un estupefaciente. El artículo 235 establece que todas las actividades relacionadas con dicha sustancia, entre las que se encuentran la siembra, cultivo, cosecha, elaboración, preparación, acondicionamiento, adquisición, posesión, comercio, transporte en cualquier forma, prescripción médica, suministro, empleo, uso, consumo y, en general, todo acto relacionado con estupefacientes o con cualquier producto que



los contenga, quedan sujetas a distintas fuentes jurídicas. Lo relevante de esa disposición es que establece que "[l]os actos a que se refiere este artículo sólo podrán realizarse con fines médicos y científicos y requerirán autorización de la Secretaría de Salud."

51. Finalmente, el artículo 235 Bis de la referida legislación delega a la Secretaría de Salud diseñar y ejecutar políticas públicas que regulen el uso medicinal de los derivados farmacológicos de la cannabis sativa, índica y americana o marihuana, entre los que se encuentra el tetrahidrocannabinol, sus isómeros y variantes estereoquímicas, así como normar la investigación y producción nacional de los mismos.

52. Como se observa de las constancias del presente asunto, el veintiocho de noviembre de dos mil dieciocho, la quejosa y recurrente presentó ante la COFEPRIS la solicitud de evaluación sanitaria del producto con fines de comercialización, consistente en aceite de cáñamo (materia prima) con concentración de 55 % de CBD libre de THC como insumo para procesos industriales.

53. Por oficio ***** , de fecha de dieciséis de julio de dos mil diecinueve, el director ejecutivo de Regulación de Estupefacentes, Psicotrópicos y sustancias Químicas de la Comisión de Autorización Sanitaria de la COFEPRIS desechó por improcedente la autorización, en los términos siguientes: "Del análisis realizado por esta autoridad sanitaria a su solicitud conforme a la legislación vigente, se observa que el producto del cual solicita la evaluación sanitaria se trata de un aceite de cáñamo, con concentración de CBD al 55 % libre de THC, sin embargo, la cannabis sativa, índica y americana o marihuana, su resina y preparados y semillas es considerada como un 'estupefaciente' de conformidad con lo establecido en el artículo 234 de la Ley General de Salud, en tales condiciones, todo acto relacionado con dicha sustancia tales como siembra, cultivo, cosecha, elaboración, preparación, acondicionamiento, adquisición, posesión, comercio, transporte en cualquier forma, prescripción médica, suministro, siempre y cuando la intención sea para fines médicos y científicos, situación que en el presente no se actualiza."

54. Pues bien, como se observa, la quejosa acude a impugnar el referido circuito normativo con motivo de su primer acto de aplicación, ya que la autoridad



aplicadora determinó que su solicitud se refería a actos relacionados con la cadena de comercialización del aceite de cáñamo, con concentración de CBD al 55 % libre de THC, el cual se subsumió en la clasificación de la "cannabis sativa, índica y americana o mariguana, su resina y preparados y semillas", la que es considerada como un "estupefaciente" de conformidad con lo establecido en el artículo 234 de la Ley General de Salud y sobre la cual, por tanto, existe una prohibición absoluta de cualquier acto relacionado con la comercialización, pues su único uso autorizado es para fines médicos y/o científicos.

55. Ahora bien, como el Tribunal Colegiado levantó el sobreseimiento decretado por la Juez de Distrito respecto de los citados dispositivos legales, en términos del artículo 93 de la Ley de Amparo, esta Primera Sala procede a contestar los conceptos de violación formulados en su contra. En esencia, como se observa de la relación de los argumentos sintetizados de su demanda de amparo, la quejosa sostiene que los preceptos impugnados violan sus derechos humanos al comercio y al trabajo, ya que al establecer una prohibición absoluta se introduce una medida desproporcional para el disfrute de los referidos derechos.

56. Esta Sala estima que los argumentos de la recurrente son fundados y suficientes para otorgar a la quejosa la protección constitucional.

57. Como habíamos anticipado, esta Sala cuenta con un precedente relevante que debe considerarse, a saber, el amparo en revisión 355/2020, fallado el primero de diciembre de dos mil veintiuno, el cual fue aprobado por unanimidad de votos y, por tanto, adquiere el valor de vinculante.

58. Como se había anticipado, este precedente no es exactamente aplicable, pues si bien es cierto que en aquel caso también se analizó la prohibición absoluta sobre distintas actividades relacionadas con la cadena de producción y comercialización del cáñamo, derivado de la cannabis con 1 % de THC o menos, lo relevante es que en ese caso esta Sala evaluó la validez de dicha prohibición aplicable a los psicotrópicos.

59. Esta diferencia es relevante, pues para los psicotrópicos se autoriza su comercialización restringida únicamente respecto de sus productos terminados, en términos del artículo 245, último párrafo, de la Ley General de Salud, el cual



establece: "Los productos que contengan derivados de la cannabis en concentraciones del 1 % o menores de THC y que tengan amplios usos industriales, podrán comercializarse, exportarse e importarse cumpliendo los requisitos establecidos en la regulación sanitaria", permisión que no se encuentra en la reglamentación legal de estupefacientes y que, por tanto, generó la negativa de la autoridad responsable.

60. En el precedente se analizó la prohibición absoluta de las primeras etapas del proceso productivo, distinta a la comercialización del producto final, como lo eran la siembra, el cultivo y la cosecha de la cannabis.

61. En esta instancia no le corresponde a esta Primera Sala analizar la validez del acto de aplicación, sino únicamente pronunciarse sobre la validez constitucional de las disposiciones legales que le sirvieron de sustento.

62. Pues bien, esta Sala considera que lo resuelto en el amparo en revisión 355/2020, contiene consideraciones vinculantes que deben aplicarse por analogía al presente caso por dos razones, a saber, en primer lugar, la regulación de los psicotrópicos y los estupefacientes por lo que respecta a su control sanitario es semejante en grado relevante, y en segundo lugar, desde la perspectiva de una persona moral que busca comercializar dichos productos, ambas prohibiciones absolutas son equivalentes desde la perspectiva constitucional.

63. En otras palabras, esta Sala no encuentra que exista una diferencia relevante entre la prohibición de comercialización de la cannabis como psicotrópico y la prohibición de las fases iniciales de la cadena productiva con fines comerciales de esa misma cannabis como estupefaciente, cuando ambas contengan un porcentaje igual o menor a uno por ciento de THC.

64. En consecuencia, en lo que sigue se retomarán las consideraciones relevantes del referido precedente, las que ahora se extienden para aplicarse análogamente para declarar la invalidez de los artículos 234, 235 y 235 Bis de la Ley General de Salud, en tanto éstos establecen una prohibición absoluta de todos los actos iniciales, como es la siembra, cultivo y cosecha, como respecto de la comercialización del producto final de la cannabis en su modalidad de cáñamo con 1 % o menos de THC, aplicable a su clasificación como estupefaciente.



65. En lo que resta del siguiente apartado se traerán a colación las consideraciones de la ejecutoria que recayó al amparo en revisión 355/2020, las cuales se aplican analógicamente al presente caso. Siguiendo la metodología de aquel caso, en primer lugar, se analizará el contexto normativo de los preceptos impugnados y, posteriormente, se someterá a dichos dispositivos a test de proporcionalidad.

Contexto normativo

66. De los antecedentes descritos se observa que el oficio reclamado fue emitido el dieciséis de julio de dos mil diecinueve. Como resultado, el marco regulatorio que será utilizado para estudiar el caso será el vigente en esa fecha por ser la legislación que rigió dicha actuación.

67. Las fracciones XXI y XXII del artículo 3o. de la Ley General de Salud¹¹ establecen que son materia de salubridad general tanto la prevención del consumo como el control sanitario de "estupefacentes" y "sustancias psicotrópicas".¹² En este sentido, de conformidad con el artículo 194 se entiende por "control sanitario" al conjunto de acciones de orientación, educación, muestreo, verificación y, en su caso, aplicación de medidas de seguridad y sanciones que realiza la Secretaría de Salud sobre el proceso, uso, importación y exportación de diversas sustancias y objetos, entre los que se encuentran los estupefacentes y los psicotrópicos.¹³

¹¹ Salvo indicación en contrario, todos los artículos cuyo contenido se describe en este apartado corresponden a la Ley General de Salud.

¹² **Artículo 3.** En los términos de esta ley, es materia de salubridad general:

"...

XXI. La prevención del consumo de estupefacentes y psicotrópicos y el programa contra la farmacodependencia;

XXII. El control sanitario de productos y servicios y de su importación y exportación."

¹³ Es importante señalar que de acuerdo con el artículo 197 de la Ley General de Salud, se entiende por "proceso" el conjunto de actividades relativas a la obtención, elaboración, fabricación, preparación, conservación, mezclado, acondicionamiento, envasado, manipulación, transporte, distribución, almacenamiento y expendio o suministro al público.

Artículo 194. Para efectos de este título, **se entiende por control sanitario, el conjunto de acciones de orientación, educación, muestreo, verificación y en su caso, aplicación de medidas de seguridad y sanciones**, que ejerce la Secretaría de Salud con la participación de los productores,



68. En específico, el control sanitario respecto de estupefacientes y sustancias psicotrópicas se encuentra regulado dentro de los capítulos V y VI del título décimo segundo de la Ley General de Salud, así como en el capítulo III del título segundo del Reglamento de Insumos para la Salud. Al respecto, debe señalarse que la citada ley contempla un marco regulatorio similar para los estupefacientes y los psicotrópicos. En primer lugar, el legislador estableció un listado para determinar qué narcóticos debían considerarse como estupefacientes y cuáles otros como psicotrópicos (artículos 234 y 245). Por otro lado, determinó que todo acto relacionado con estupefacientes o psicotrópicos, o cualquier producto que los contuviera, requiere una "autorización" de la Secretaría de Salud y sólo puede otorgarse con fines médicos y/o científicos (artículos 235 y 247, respectivamente). En esta línea, también existe una prohibición expresa para otorgar la autorización anteriormente señalada respecto de determinados estupefacientes y psicotrópicos (artículos 237 y 248).

69. Efectivamente, de conformidad con los artículos 235 y 247, así como con el artículo 44 del Reglamento de Insumos para la Salud, cualquier persona que pretenda sembrar, cultivar, elaborar, preparar, acondicionar, adquirir, poseer, comerciar, transportar, prescribir médicamente, suministrar, emplear, usar, consumir y, en general, realizar cualquier acto relacionado con las sustancias listadas en los artículos 234 y 245 de la Ley General de Salud (estupefacientes y psicotrópicos), o con cualquier producto que los contenga, deberá contar con una

comercializadores y consumidores, en base a lo que establecen las normas oficiales mexicanas y otras disposiciones aplicables.

"El ejercicio del control sanitario será aplicable al:

I. Proceso, importación y exportación de alimentos, bebidas no alcohólicas, bebidas alcohólicas, productos cosméticos, productos de aseo, tabaco, así como de las materias primas y, en su caso, aditivos que intervengan en su elaboración;

II. Proceso, uso, mantenimiento, importación, exportación, y disposición final de equipos médicos, prótesis, órtesis, ayudas funcionales, agentes de diagnóstico, insumos de uso odontológico, materiales quirúrgicos, de curación y productos higiénicos, y

III. Proceso, uso, importación, exportación, aplicación y disposición final de plaguicidas, nutrientes vegetales y sustancias tóxicas o peligrosas para la salud, así como de las materias primas que intervengan en su elaboración.

"El control sanitario del proceso, importación y exportación de medicamentos, **estupefacientes y sustancias psicotrópicas** y las materias primas que intervengan en su elaboración, compete en forma exclusiva a la Secretaría de Salud, en función del potencial de riesgo para la salud que estos productos representan."



"autorización" de la Secretaría de Salud y solamente podrá realizar dichas acciones si las mismas tienen fines médicos y/o científicos.¹⁴

70. Ahora bien, el artículo 368 dispone que la "autorización sanitaria" es el acto administrativo mediante el cual la autoridad sanitaria competente permite a una persona pública o privada la realización de actividades relacionadas con la salud humana, en los casos y con los requisitos y modalidades que determine

¹⁴ **Artículo 235.** La siembra, cultivo, cosecha, elaboración, preparación, acondicionamiento, adquisición, posesión, comercio, transporte en cualquier forma, prescripción médica, suministro, empleo, uso, consumo y, en general, todo acto relacionado con **estupefacientes** o con cualquier producto que los contenga queda sujeto a:

"I. Las disposiciones de esta ley y sus reglamentos;

"II. Los tratados y convenciones internacionales en los que los Estados Unidos Mexicanos sean parte y que se hubieren celebrado con arreglo a las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

"III. Las disposiciones que expida el Consejo de Salubridad General;

"IV. Lo que establezcan otras leyes y disposiciones de carácter general relacionadas con la materia;

"V. (Se deroga).

"VI. Las disposiciones relacionadas que emitan otras dependencias del Ejecutivo Federal en el ámbito de sus respectivas competencias.

"Los actos a que se refiere este artículo sólo podrán realizarse con fines médicos y científicos y requerirán autorización de la Secretaría de Salud."

Artículo 247. La siembra, cultivo, cosecha, elaboración, preparación, acondicionamiento, adquisición, posesión, comercio, transporte en cualquier forma, prescripción médica, suministro, empleo, uso, consumo y, en general, todo acto relacionado con sustancias psicotrópicas o cualquier producto que los contenga, queda sujeto a:

"I. Las disposiciones de esta ley y sus reglamentos;

"II. Los tratados y convenciones internacionales en los que los Estados Unidos Mexicanos sean parte y que se hubieren celebrado con arreglo a las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

"III. Las disposiciones que expida el Consejo de Salubridad General;

"IV. Lo que establezcan otras leyes y disposiciones de carácter general relacionadas con la materia;

"V. (Se deroga)

"VI. Las disposiciones relacionadas que emitan otras dependencias del Ejecutivo Federal en el ámbito de sus respectivas competencias.

"Los actos a que se refiere este artículo sólo podrán realizarse con fines médicos y científicos, y requerirán, al igual que las sustancias respectivas, autorización de la Secretaría de Salud. Reglamento de Insumos para la Salud."

Artículo 44. La obtención, elaboración, fabricación, preparación, mezclado, acondicionamiento, envasado, manipulación, almacenamiento, comercialización, importación, exportación, prescripción médica, suministro, posesión, transporte, empleo, uso, consumo y, en general, todo acto relacionado con **estupefacientes** y psicotrópicos, con excepción de los que carecen de valor terapéutico y se utilizan corrientemente en la industria, **sólo podrá realizarse con fines médicos y científicos**, previa autorización de la secretaría."



la propia Ley General de Salud y demás disposiciones generales aplicables. Sin embargo, los artículos 235 último párrafo y 247, último párrafo vigentes al momento de dictarse el oficio impugnado,¹⁵ prohíben expresamente la expedición de autorizaciones para fines que no sean médicos o científicos respecto de determinadas sustancias, entre las que se encuentra el estupefaciente "cannabis sativa, índica y americana o mariguana, su resina, preparados y semillas" y el psicotrópico THC; sustancia o planta la mencionada que, en su variedad "cáñamo", es materia de la controversia en el presente recurso de revisión.

71. Asimismo, se advierte del último párrafo del artículo 245, de la Ley General de Salud que los productos que contengan derivados de la cannabis en concentraciones del 1 % o menores de THC (tetrahidrocannabinol)¹⁶ y que tengan amplios usos industriales podrán comercializarse, exportarse e importarse cumpliendo los requisitos establecidos en la regulación sanitaria.

72. Así tenemos que, los últimos párrafos de los artículos 235 y 247 establecen que la autorización para la realización de actos relacionados con estupefacientes o sustancias psicotrópicas se encuentra supeditada a que éstos exclusivamente tengan fines "médicos y/o científicos", sin incluir la posibilidad de realizar la siembra, cultivo, cosecha ni comercialización de la cannabis, de la que puede derivar el psicotrópico THC en porcentajes iguales o menores al 1 %, para fines industriales (como es el caso del cáñamo). Como habíamos dicho, respecto de su clasificación como estupefaciente, dicha sustancia tiene una prohibición absoluta para la comercialización de sus productos finales.

¹⁵ **Artículo 237. Queda prohibido en el territorio nacional, todo acto de los mencionados en el artículo 235 de esta ley, respecto de las siguientes sustancias** y vegetales: opio preparado, para fumar, diacetilmorfina o heroína, sus sales o preparados, papaver somniferum o adormidera, papaver bacteatum y erythroxilon novogratense o coca, en cualquiera de sus formas, derivados o preparaciones. "Igual prohibición podrá ser establecida por la Secretaría de Salud para otras **sustancias señaladas en el artículo 234 de esta ley**, cuando se considere que puedan ser sustituidas en sus usos terapéuticos por otros elementos que, a su juicio, no originen dependencia."

"Artículo 248. Queda prohibido todo acto de los mencionados en el artículo 247 de esta ley, con relación a las sustancias incluidas en la fracción I del artículo 245."

¹⁶ Cabe destacar que, de esta disposición se advierte que la propia Ley General de Salud, **reconoce que parte de la composición de la cannabis, la constituye el THC (tetrahidrocannabinol)**. En el mismo sentido se advierte de los dictámenes emitidos por el perito oficial, de la quejosa y de la autoridad responsable presidente de la República, fojas 219 a 233 y 372 a 385, de cuaderno de amparo 65/2019), que todos fueron coincidentes en que la cannabis sativa L, aunque en distintos porcentajes y dependiendo de la variedad (marihuana o cáñamo), contiene el aludido psicotrópico.



Test de proporcionalidad

73. Una vez establecido el alcance de las normas impugnadas, a continuación, se analizará si dicho sistema de prohibiciones genera las afectaciones que la quejosa aduce, a su derecho a la libertad de comercio y de trabajo. Así, es preciso explicar el contenido *prima facie* de este derecho para luego resolver si los artículos reclamados inciden en dicho contenido.

74. Como ha sido precisado en diversos precedentes de esta Primera Sala, la moderna teoría de los derechos fundamentales traza una distinción indispensable para entender la forma en la que los tribunales constitucionales suelen hacer el control de constitucionalidad de las normas infraconstitucionales a través del principio de proporcionalidad: el alcance del derecho fundamental y la extensión de su protección.¹⁷ De acuerdo con esta distinción, el examen de constitucionalidad de una medida legislativa debe realizarse a través de un análisis en dos etapas.

75. En una primera etapa, debe determinarse si la norma impugnada incide en el alcance o contenido *prima facie* del derecho en cuestión.¹⁸ O dicho, en otros términos, debe establecerse si la medida legislativa impugnada limita el derecho fundamental.¹⁹ En esta etapa del análisis es necesario recurrir a la interpretación de las disposiciones normativas correspondientes. Por un lado, debe interpretarse la disposición legislativa impugnada con la finalidad de determinar los alcances de la prohibición u obligación que establece. Por otro lado, también debe interpretarse la disposición constitucional que aloja el derecho fundamental en cuestión, con la finalidad de fijar el alcance o contenido *prima facie* de éste. De esta manera, en esta primera etapa se precisan las conductas cubiertas *prima facie* o inicialmente por el derecho fundamental en cuestión.

76. Una vez hecho lo anterior, debe decidirse si la norma impugnada incide o no en el ámbito de protección *prima facie* del derecho aludido. Si la conclusión

¹⁷ Barak, Aharon, *Proportionality. "Constitutional Rights and their Limitations"*, trad. Doron Kalir, Nueva York, Cambridge University Press, 2012, página 19.

¹⁸ Bernal Pulido, Carlos, *El principio de proporcionalidad y los derechos fundamentales*, Madrid, CEPC, 2007, página 45.

¹⁹ Barak, op. cit., página 26.



es negativa, el examen debe terminar en esta etapa con la declaración de que la medida legislativa impugnada es constitucional. En cambio, si la conclusión es positiva, debe pasarse a otro nivel de análisis.

77. En una segunda etapa del análisis, debe determinarse si la norma que efectivamente interviene en el contenido *prima facie* del derecho fundamental es constitucional. Así, en esta fase del análisis debe examinarse si en el caso concreto existe una justificación constitucional para que la medida legislativa reduzca la extensión de la protección que otorga inicialmente el derecho. Este ejercicio implica que se analice si la intervención legislativa cumple con las exigencias derivadas del principio de proporcionalidad: una finalidad constitucionalmente válida, idoneidad, necesidad y proporcionalidad en estricto sentido de la medida.

78. De acuerdo con lo anterior, esta Primera Sala procede a determinar si la medida legislativa limita el contenido *prima facie* del derecho a la libertad de comercio y de trabajo.

79. La libertad de trabajo está reconocida en nuestro sistema jurídico, tanto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en los numerales 5²⁰

²⁰ **Artículo 5.** A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos. El ejercicio de esta libertad sólo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de tercero, o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad. Nadie puede ser privado del producto de su trabajo, sino por resolución judicial.

"La ley determinará en cada entidad federativa, cuáles son las profesiones que necesitan título para su ejercicio, las condiciones que deban llenarse para obtenerlo y las autoridades que han de expedirlo.

"Nadie podrá ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento, salvo el trabajo impuesto como pena por la autoridad judicial, el cual se ajustará a lo dispuesto en las fracciones I y II del artículo 123.

"En cuanto a los servicios públicos, sólo podrán ser obligatorios, en los términos que establezcan las leyes respectivas, el de las armas y los jurados, así como el desempeño de los cargos concejiles y los de elección popular, directa o indirecta. Las funciones electorales y censales tendrán carácter obligatorio y gratuito, pero serán retribuidas aquellas que se realicen profesionalmente en los términos de esta Constitución y las leyes correspondientes. Los servicios profesionales de índole social serán obligatorios y retribuidos en los términos de la ley y con las excepciones que ésta señale.

"El Estado no puede permitir que se lleve a efecto ningún contrato, pacto o convenio que tenga por objeto el menoscabo, la pérdida o el irrevocable sacrificio de la libertad de la persona por cualquier causa.



y 123, primer párrafo,²¹ como en distintas normas de fuente internacional, tanto del sistema interamericano, como del sistema universal, como es el caso del artículo 14²² de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre,²³ artículo 6²⁴ del Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, "Protocolo de San Salvador", artículo 6 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

80. Ahora bien, los argumentos de inconstitucionalidad en análisis, en realidad no se vinculan con la violación a los aspectos sociales del derecho al trabajo,

"Tampoco puede admitirse convenio en que la persona pacte su proscripción o destierro, o en que renuncie temporal o permanentemente a ejercer determinada profesión, industria o comercio.

"El contrato de trabajo sólo obligará a prestar el servicio convenido por el tiempo que fije la ley, sin poder exceder de un año en perjuicio del trabajador, y no podrá extenderse, en ningún caso, a la renuncia, pérdida o menoscabo de cualquiera de los derechos políticos o civiles.

"La falta de cumplimiento de dicho contrato, por lo que respecta al trabajador, sólo obligará a éste a la correspondiente responsabilidad civil, sin que en ningún caso pueda hacerse coacción sobre su persona. ..."

²¹ "**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. ..."

²² "**Artículo XIV.** Toda persona tiene derecho al trabajo en condiciones dignas y a seguir libremente su vocación, en cuanto lo permitan las oportunidades existentes de empleo.

"Toda persona que trabaja tiene derecho de recibir una remuneración que, en relación con su capacidad y destreza le asegure un nivel de vida conveniente para sí misma y su familia."

²³ Esta declaración no constituye propiamente un tratado internacional, fuente de normas de nuestro sistema jurídico. Véase, por identidad de razón, la tesis 1a. CCXVI/2014 (10a.) de rubro: "DECLARACIÓN UNIVERSAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. SUS DISPOSICIONES, INVOCADAS AISLADAMENTE, NO PUEDEN SERVIR DE PARÁMETRO PARA DETERMINAR LA VALIDEZ DE LAS NORMAS DEL ORDEN JURÍDICO MEXICANO, AL NO CONSTITUIR UN TRATADO INTERNACIONAL CELEBRADO POR EL EJECUTIVO FEDERAL Y APROBADO POR EL SENADO DE LA REPÚBLICA.". (Décima Época, registro digital: 2006533, Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 6, mayo de 2014, Tomo I, página 539.)

²⁴ "**Artículo 6**

"Derecho al trabajo

"**1.** Toda persona tiene **derecho al trabajo**, el cual incluye la oportunidad de obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa a través del desempeño de una actividad lícita libremente escogida o aceptada.

"**2.** Los Estados Partes se comprometen a adoptar las medidas que garanticen plena efectividad al derecho al trabajo, en especial las referidas al logro del pleno empleo, a la orientación vocacional y al desarrollo de proyectos de capacitación técnico-profesional, particularmente aquellos destinados a los minusválidos (sic). Los Estados Partes se comprometen también a ejecutar y a fortalecer programas que coadyuven a una adecuada atención familiar, encaminados a que la mujer pueda contar con una efectiva posibilidad de ejercer el derecho al trabajo."



como derecho social fundamental,²⁵ previstos en los artículos 123 constitucional y 6, tanto del Protocolo de San Salvador como del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, sino al diverso derecho conocido como libertad de profesión, industria y comercio o libertad de trabajo, previsto en el artículo 5 constitucional, pues lo que se argumenta, en esencia, es que este último derecho tutela una amplia libertad para desarrollar las actividades necesarias para la industrialización y comercialización de bienes y servicios y que el sistema de prohibiciones previamente descrito, la restringe injustificadamente.

81. Esta Suprema Corte se ha pronunciado en numerosas ocasiones sobre la libertad de trabajo o libertad de profesión, comercio e industria, prevista en el artículo 5 constitucional, como, por mencionar algunos ejemplos, al fallar la Primera Sala el amparo directo en revisión 7516/2017 o el amparo en revisión 173/2008, o el Tribunal Pleno la acción de inconstitucionalidad 10/98.²⁶

²⁵ Al respecto, véanse la Observación General 18, del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, en que se interpretó el artículo 5 del PIDESC; el Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Efectividad del derecho al trabajo, de veintiuno de diciembre de dos mil quince; la Opinión Consultiva OC-5/85, de cinco de noviembre de mil novecientos ochenta y cinco, emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, relativa a la colegiación obligatoria de periodistas; o la sentencia emitida por la misma corte en el caso Lagos del Campo vs. Perú el veintiuno de noviembre de dos mil dieciocho; o los diversos convenios de la Organización Internacional del Trabajo. Documentos en los que se abordan aspectos del derecho al trabajo como derecho social.

²⁶ De la que derivó la siguiente tesis: P./J. 28/99: "LIBERTAD DE TRABAJO. NO ES ABSOLUTA DE ACUERDO CON LOS PRINCIPIOS FUNDAMENTALES QUE LA RIGEN (ARTÍCULO 5o., PÁRRAFO PRIMERO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS). La garantía individual de libertad de trabajo que consagra el artículo 5o., primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no es absoluta, irrestricta e ilimitada, sino que, con base en los principios fundamentales que deben atenderse, su ejercicio se condiciona a la satisfacción de los siguientes presupuestos: a) que no se trate de una actividad ilícita; b) que no se afecten derechos de terceros; y, c) que no se afecten derechos de la sociedad en general. En lo referente al primer presupuesto, la garantía constitucional cobra vigencia en la medida que se refiera a una actividad lícita, esto es, que esté permitida por la ley. El segundo presupuesto normativo implica que la garantía no podrá ser exigida si la actividad a la que pretende dedicarse la persona conlleva a su vez la afectación de un derecho preferente tutelado por la ley en favor de otro. Finalmente, el tercer presupuesto implica que la garantía será exigible siempre y cuando la actividad, aunque lícita, no afecte el derecho de la sociedad, esto es, existe un imperativo que subyace frente al derecho de los gobernados en lo individual, en tanto que existe un valor que se pondera y asegura, que se traduce en la convivencia y bienestar social, lo que significa que se protege el interés de la sociedad por encima del particular y, en aras de ese interés mayor se limita o condiciona el individual cuando con éste puede afectarse aquél en una proporción mayor del beneficio que obtendría el gobernado."



82. Al respecto, la Corte ha sostenido que en el artículo 5 constitucional se prevé un derecho de libertad de las personas (sean físicas o morales),²⁷ para dedicarse a una actividad productiva que les provea la satisfacción de sus necesidades, sea industrial, de comercio, profesional o de trabajo; así como también el derecho de apropiarse y aprovechar para sí el producto de esa actividad, en el que la persona ha aplicado su ingenio, su creatividad, su intelecto, su destreza, sus habilidades, conocimientos o su esfuerzo físico.

83. Ahora bien, una vez que se ha expuesto el marco regulatorio para el control de estupefacientes y sustancias psicotrópicas en la Ley General de Salud y la citada prohibición del Código Penal Federal, así como el contenido *prima facie* del derecho a la libertad de comercio, se advierte que el sistema normativo reclamado, efectivamente, incide en el contenido *prima facie* del derecho fundamental, toda vez que constituye un obstáculo jurídico que impide a la empresa quejosa ejercer, de manera lícita, las acciones de comercialización del producto final del cáñamo clasificada como estupefaciente.

84. Ahora bien, el alcance *prima facie* de un derecho puede limitarse o restringirse, justificadamente, si cumple con el principio de proporcionalidad: si la limitación persigue un fin legítimo, de manera idónea, necesaria y proporcional, en sentido estricto.

85. En una segunda etapa del análisis de constitucionalidad debe determinarse si la norma que interviene en el ámbito inicialmente protegido por el derecho

²⁷ Ver tesis: P./J. 1/2015 (10a.): "PRINCIPIO DE INTERPRETACIÓN MÁS FAVORABLE A LA PERSONA. ES APLICABLE RESPECTO DE LAS NORMAS RELATIVAS A LOS DERECHOS HUMANOS DE LOS QUE SEAN TITULARES LAS PERSONAS MORALES. El artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al disponer que en los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en dicha Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, no prevé distinción alguna, por lo que debe interpretarse en el sentido de que comprende tanto a las personas físicas, como a las morales, las que gozarán de aquellos derechos en la medida en que resulten conformes con su naturaleza y fines. En consecuencia, el principio de interpretación más favorable a la persona, que como imperativo establece el párrafo segundo del citado precepto, es aplicable respecto de las normas relativas a los derechos humanos de los que gocen las personas morales, por lo que deberán interpretarse favoreciendo en todo tiempo la protección más amplia, a condición de que no se trate de aquellos derechos cuyo contenido material sólo pueda ser disfrutado por las personas físicas, lo que habrá de determinarse en cada caso concreto."



fundamental tiene un referente constitucionalmente válido. Así, en esta fase del análisis debe examinarse si en el caso concreto existe una justificación desde el punto de vista constitucional para que la medida legislativa limite el contenido *prima facie* del derecho. Este ejercicio implica que se establezca si la intervención legislativa persigue una finalidad constitucionalmente válida y, en caso de que se supere esa grada del escrutinio, se analice si la medida supera sucesivamente un análisis de idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto.

86. En el caso, es necesario recordar que la medida cuya constitucionalidad se analiza es el "sistema de prohibiciones" configurado por los artículos impugnados el cual forma parte del marco regulatorio previsto en la Ley General de Salud sobre el control de estupefacientes.

87. En primer lugar, es preciso identificar los fines que se persiguen con la medida impugnada para posteriormente estar en posibilidad de determinar si éstos resultan constitucionalmente válidos. Esta etapa del análisis presupone la idea de que no cualquier propósito puede justificar la limitación a un derecho fundamental.²⁸

88. En efecto, los fines que pueden sustentar la intervención legislativa al ejercicio de los derechos fundamentales tienen muy diversa naturaleza: valores, intereses, bienes o principios que el Estado legítimamente puede perseguir.

89. En este orden de ideas, los derechos fundamentales, los bienes colectivos y los bienes jurídicos garantizados como principios constitucionales constituyen fines que legítimamente pueden fundamentar la intervención del legislador en el ejercicio de otros derechos.²⁹

90. Ahora bien, para poder identificar esas finalidades perseguidas por el legislador puede atenderse a los documentos que informan el proceso legislativo de las disposiciones analizadas o bien a la interpretación de las propias normas combatidas. En el caso concreto, de los procesos de reformas a los pre-

²⁸ Barak, op. cit., página 245.

²⁹ Bernal Pulido, op. cit., página 697.



ceptos combatidos que configuran el "sistema de prohibiciones", puede desprenderse que el legislador consideró necesario prohibir la autorización administrativa para la comercialización de la cannabis clasificada como estupefaciente, en atención a los efectos nocivos asociados a dicho producto en la "salud" y el "orden público".

91. En efecto, la expedición de la Ley General de Salud tuvo como propósito reglamentar el derecho a la protección de la salud.³⁰ Al respecto, entre las propias finalidades previstas en la propia ley se señaló "la promoción del bienestar físico y mental del hombre, para contribuir al ejercicio pleno de sus capacidades" (fracción I del artículo 2o.). De esta manera, con el objeto de alcanzar dicho nivel de bienestar, el legislador consideró necesario implementar un adecuado "control sanitario" de los psicotrópicos y narcóticos, bajo la premisa de que su uso constituye un problema para la salud pública en tanto genera dependencia para el consumidor.³¹

92. Posteriormente se realizaron reformas a diversos preceptos con el objeto de precisar de mejor manera las sustancias que de acuerdo con la ley pueden considerarse estupefacientes o psicotrópicos.³² Así, el legislador entendió que con dichas precisiones se avanzó en "dar progresiva efectividad al derecho a la protección de la salud, contenido en el artículo 4o. de nuestra Constitución".³³

93. Por otro lado, hay que destacar que el actual artículo 1o. de la Ley General de Salud dispone que este ordenamiento tiene como objetivo reglamentar el derecho a la protección de la salud que tiene toda persona en los términos del artículo 4o. de la Constitución, así como establecer las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y la concurrencia de la Federación y

³⁰ Esta ley sustituyó al antiguo código sanitario y se promulgó el 7 de febrero de 1984.

³¹ Así se advierte de la exposición de motivos de dicha ley, y sus correspondientes dictámenes legislativos. Al respecto, véase: Exposición de motivos, Cámara de Origen: Cámara de Diputados, México, Distrito Federal a 15 de noviembre de 1983 de la iniciativa de la Ley General de Salud.

³² En este sentido, el 23 de diciembre de 1987 se promulgó una reforma a los artículos 235 y 236 de la Ley General de Salud; y otra reforma que tuvo lugar el 19 de junio de 2017, al artículo 237 del mismo ordenamiento.

³³ Dictamen de la cámara de origen de las Comisiones Unidas de Salubridad General y Primera Sección de la de Estudios Legislativos, del Senado de la República, de 26 de noviembre de 1987.



las entidades federativas en materia de "salubridad general". De acuerdo con la propia ley, este concepto comprende, entre otras cosas, tanto la prevención del consumo de estupefacientes y psicotrópicos como la existencia de un programa contra la farmacodependencia (fracción XXI del artículo 3o.).

94. De acuerdo con lo anterior, puede concluirse que la finalidad del marco regulatorio para el control de estupefacientes y sustancias psicotrópicas previsto en la Ley General de Salud es la protección de la "salud" y el "orden público", puesto que de una interpretación sistemática del ordenamiento, así como de los distintos procesos de reforma a la ley, puede desprenderse que el legislador tuvo la intención de procurar la salud de los consumidores de drogas y proteger a la sociedad de las consecuencias perniciosas derivadas del consumo de las drogas, dado que se ha considerado que esta actividad tiene efectos nocivos tanto para el consumidor como para la sociedad en general.

95. Sobre este último aspecto, se desprende que la Ley General de Salud también ha considerado, a partir de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación, el diecinueve de junio de dos mil diecisiete, que la cannabis y sus derivados pueden tener usos medicinales e industriales. Sin embargo, con la finalidad de proteger la salud ha preservado diversas restricciones al empleo de esas sustancias mediante un régimen de permisos.

96. Lo anterior se infiere de la aludida reforma pues, a pesar de la mayor apertura que significó, además del reconocer los usos terapéuticos de la cannabis, el incluir la permisión de comercializar, exportar e importar, los productos derivados de la cannabis en concentraciones al 1 % o menores de THC y que tengan amplios usos industriales,³⁴ se mantuvo, por otra parte, la proscripción, entre otras actividades, de la siembra, cultivo y cosecha de la cannabis sativa para fines distintos de los medicinales y científicos.

97. Al respecto, esta Primera Sala entiende que tales finalidades son constitucionalmente válidas. Por un lado, es evidente que la protección de la salud es

³⁴ **Artículo 245.** ...

"Los productos que contengan derivados de la cannabis en concentraciones del 1 % o menores de THC y que tengan amplios usos industriales, podrán comercializarse, exportarse e importarse cumpliendo los requisitos establecidos en la regulación sanitaria."



un objetivo que legítimamente puede perseguir el Estado, toda vez que se trata de un derecho fundamental reconocido en el artículo 4o. constitucional, en el cual se establece expresamente que toda persona tiene derecho a la protección de la salud.³⁵ En esta línea, no hay que perder de vista que este derecho tiene una proyección tanto individual o personal como una pública o social.

98. En íntima relación con la protección de la salud pública se encuentra la protección al orden público. Si bien es complicado definir en qué consiste este principio constitucional,³⁶ se trata de un concepto que hace referencia al bienestar de la sociedad en general. Si se entiende de esta manera, no hay duda de que resulta de orden público la persecución de objetivos sociales colectivos a través de decisiones legislativas o políticas públicas. Por lo demás, hay que señalar que la Constitución reconoce como interés legítimo del Estado la protección del conglomerado social.

99. Una vez que se ha establecido que el marco regulatorio para el control de estupefacientes y sustancias psicotrópicas previsto en la Ley General de Salud tiene una finalidad constitucionalmente válida, corresponde ahora analizar si la prohibición absoluta de sembrar, cultivar y cosechar cannabis sativa (en su variedad cáñamo) constituye una medida idónea para proteger la salud y el orden público.

100. En esta etapa del escrutinio debe analizarse si la medida impugnada es un medio adecuado para alcanzar los fines perseguidos por el legislador. En este sentido, el examen de idoneidad presupone la existencia de una relación empírica entre la intervención al derecho y el fin que persigue dicha afectación, siendo suficiente que la medida contribuya en algún modo y en algún grado a lograr el propósito que busca el legislador. Así, la idoneidad de una medida legislativa

³⁵ "Artículo 4. ...

"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. ..."

³⁶ El principio de orden público se encuentra reconocido en la Constitución en los artículos 6o., párrafo primero, 16 párrafo primero, 94, párrafo octavo, 115, fracción VII, 122, base quinta, inciso f) y 130, párrafo segundo.



debe mostrarse a partir de conocimientos científicos o convicciones sociales generalmente aceptadas.³⁷

101. En el caso, dadas las precisiones que se han hecho respecto al fin constitucionalmente válido, las cuales tienen impacto en las subsecuentes etapas del examen de proporcionalidad, resulta conveniente reevaluar si el "sistema de prohibiciones" configurado por los artículos impugnados constituye una medida idónea para proteger la salud y el orden público. Sin embargo, antes de llevar a cabo ese escrutinio resulta indispensable realizar algunas consideraciones metodológicas sobre la manera de realizar el examen de idoneidad de la medida.

102. Una precisión que cabe realizar en esta fase del escrutinio es que, en el mismo, quedará excluido el análisis sobre si el "sistema de prohibiciones" configurado por los artículos impugnados es idóneo para alcanzar parte de los fines perseguidos por el legislador, exista una relación empírica que vincule la comercialización de los productos finales de la cannabis clasificada como estupefaciente con ciertos daños o afectaciones a la salud y al orden público, o al riesgo de que se produzcan, pues los conceptos de violación que nos ocupan se encuentran específicamente orientados a evidenciar que las medidas legislativas reclamadas le restringen injustificadamente a la empresa quejosa, su derecho fundamental a la libertad de comercio, derivado de la proscripción que subsiste respecto a esas actividades, es decir, que la relación empírica o instrumental que deberá corroborarse en esta grada del escrutinio, será la que vincule la prohibición de esas actividades, con el objetivo de proteger la salud sobre la posibilidad de riesgos significativos sobre la misma.

103. Así, si la proscripción de las referidas actividades no tiene ninguna repercusión en evitar ese riesgo o daño a la salud que afecta a la sociedad en su conjunto, la prohibición analizada no será una medida idónea para proteger estos objetivos constitucionales. Para que la proscripción de mérito encuentre justificación constitucional desde el punto de vista de la idoneidad de la medida es necesario mostrar que ello guarda cierta relación con aminorar el riesgo de

³⁷ Bernal Pulido, op. cit., página 733.



que se produzca daño a la salud.³⁸ Así, una intervención podrá considerarse idónea si la correlación entre medio y fin es positiva.

104. Al respecto, esta Primera Sala al resolver diversos amparos en revisión,³⁹ al revisar la literatura científica concerniente al consumo de marihuana, concluyó que ese consumo produce ciertas afectaciones a la salud. Lo que se invoca como un hecho notorio, en términos de lo establecido en el artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria.

105. Entonces, resulta claro que la prohibición de la comercialización de la cannabis tiene una relación instrumental, en cuanto a minimizar el riesgo a la salud.

106. Una vez superado el examen de idoneidad, corresponde analizar si el "sistema de prohibiciones" impugnado es una medida legislativa necesaria para preservar la salud y el orden público o si, por el contrario, existen medidas alternativas igualmente idóneas que afecten, en menor grado, el derecho fundamental de libertad de comercio.

107. Como se ha dicho, el examen de necesidad implica corroborar, en primer lugar, si existen otros medios con un grado de idoneidad igual o superior para lograr los fines que se persiguen y, en segundo lugar, determinar si estas alternativas intervienen con menor intensidad el derecho fundamental afectado. El primer aspecto del escrutinio de necesidad es de gran complejidad, toda vez que supone hacer un catálogo de medidas alternativas y determinar el grado de idoneidad de éstas, es decir, evaluar su nivel de eficacia, rapidez, probabilidad y afectación material de su objeto.⁴⁰

108. Así, la búsqueda de medios alternativos podría ser interminable y requerir al Juez constitucional imaginarse y analizar todas las alternativas posibles.⁴¹ No obstante, dicho escrutinio puede acotarse ponderando aquellas

³⁸ En opinión de la *Global Commission on Drug Policy*, las políticas públicas sobre drogas deben basarse en evidencia que demuestre que en verdad éstas ayudarán a reducir los daños a la salud, la seguridad de las personas y la sociedad en general. *Open Society Institute*, op. cit., página 5.

³⁹ Amparos en revisión 237/2014, 1115/2017, 623/2017, 548/2018 y 547/2018.

⁴⁰ Bernal Pulido, op. cit., página 750.

⁴¹ Bernal Pulido, op. cit., página 742.



medidas que el legislador consideró adecuadas para situaciones similares o bien las alternativas que en el derecho comparado se han diseñado para regular el mismo fenómeno. En cualquier caso, conviene aclarar que la comparación entre regulaciones en el marco del análisis de necesidad de una medida cumple la función de acotar el universo de alternativas que el legislador pudo considerar al momento de afectar el derecho en cuestión.

109. En este orden de ideas, como ahora se expondrá, existe una regulación sobre el estupefaciente cannabis y el psicotrópico THC (tetrahidrocannabinol), cuando se emplea para fines médicos y/o científicos, que autoriza ciertos actos de la cadena productiva, sin que ello signifique que el legislador se encuentre obligado a regular de forma idéntica las actividades relacionadas con la siembra, cultivo y cosecha de cannabis (en su variante cáñamo) en concentraciones del 1 % o menores de THC y con amplios usos industriales, toda vez que las restricciones deben ponderarse de acuerdo a las características de cada uno de esos fines.

110. Como ya ha sido precisado, La Ley General de Salud en sus numerales 235 y 247, prevé excepciones a la prohibición atinente a la siembra, cultivo, cosecha, elaboración, preparación, acondicionamiento, adquisición, posesión, comercio, transporte en cualquier forma, prescripción médica, suministro, empleo, uso y consumo de los narcóticos precisados en la ley y tales excepciones tienen cabida sólo para el caso de que esas actividades sean desarrolladas para fines médicos o científicos, lo que incluye las relacionadas con el estupefaciente cannabis sativa (en la que se comprende el cáñamo), índica y americana o marihuana, su resina y semillas, así como con el psicotrópico THC (tetrahidrocannabinol), entre otros narcóticos.

111. Ahora, en lo referente a la siembra, cultivo y cosecha de la cannabis sativa, índica y americana o marihuana, recientemente, el ejecutivo federal, expidió el Reglamento de la Ley General de Salud en Materia de Control Sanitario para la Producción, Investigación y Uso Medicinal de la Cannabis y sus Derivados Farmacológicos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el doce de enero de dos mil veintiuno. En dicho reglamento se regula, primordialmente, el control, fomento y vigilancia sanitaria de la cannabis, como materia prima, sus derivados farmacológicos y sus medicamentos.



112. Los fines de dicho reglamento están centrados en los siguientes aspectos:

a) Producción primaria para abastecer la fabricación de insumos para la realización de diagnósticos, preventivos, terapéuticos, de rehabilitación y cuidados paliativos, así como generar materia prima para investigación y producción de semilla.

b) Investigación para la salud y farmacológica.

c) Fabricación de derivados farmacológicos y medicamentos.

d) Médicos para la realización de diagnósticos, preventivos, terapéuticos, de rehabilitación y cuidados paliativos.

113. Del aludido reglamento, para los fines del presente estudio, destaca el capítulo II, denominado "De la producción" en el que, precisamente, regula lo relativo a la siembra, cultivo y cosecha de la cannabis, para fines médicos y/o científicos.⁴²

⁴² **Artículo 19.** El permiso de siembra de la cannabis para los fines de investigación y fabricación a los que se refieren las fracciones II, III y IV del artículo 2 del presente reglamento, debe tramitarse ante el SENASICA, para lo cual se deberá adjuntar la autorización del Protocolo de Investigación, de conformidad con lo establecido en el artículo 11 de este reglamento, o el registro sanitario para el medicamento que se pretenda producir."

Artículo 20. Los permisos de siembra de especies o variedades autorizadas de la cannabis, **se otorgarán para las actividades de siembra, cultivo y cosecha**, así como para la investigación para la salud, y para la fabricación de derivados farmacológicos y medicamentos.

"Las actividades de siembra, cultivo, cosecha y producción de la cannabis, deberán realizarse en un sitio confinado permitido."

Artículo 21. Para solicitar ante el SENASICA el permiso de siembra de las especies o variedades de cannabis autorizadas, el interesado deberá presentar:

"I. Solicitud por escrito en original y copia simple, por cada sitio confinado permitido de siembra, que deberá contener:

"a) Nombre o denominación o razón social del solicitante, registro federal de contribuyentes y, en su caso, nombre del representante legal;

"b) Domicilio del interesado, así como domicilio para oír y recibir notificaciones y el nombre de la persona o personas autorizadas para recibirlas, señalando una dirección de correo electrónico para recibir comunicados;

"c) Señalar el uso de la materia prima.



114. Como se observa, tanto la Ley General de Salud, como las disposiciones reglamentarias antes transcritas, contienen una permisión para la siembra, cosecha y cultivo de cannabis para fines médicos y científicos (con independencia del porcentaje de THC), siempre y cuando se realicen mediante la expedición

Para efectos del párrafo anterior, sólo se permitirá la siembra para la fabricación de derivados farmacológicos y medicamentos, así como para su uso en la investigación, siempre y cuando coincida con lo establecido en el Protocolo de Investigación autorizado por la COFEPRIS;

"d) Cantidad de semilla a sembrar, variedad y origen de la semilla, así como la densidad de siembra de acuerdo con el tamaño del sitio de producción y con las condiciones para las cuales se autorice;

"e) Cantidad estimada de cosecha, especificando la cantidad de inflorescencias y residuos vegetales;

"f) Libro de control;

"g) Cronograma en el que se señalen las prácticas agronómicas y número de siembras por ciclo;

"h) Mapa de ubicación del sitio confinado permitido de siembra, indicando localización en coordenadas geográficas del Sistema de Coordenadas Universales Transversales de Mercator, en el que se señalen las barreras físicas utilizadas con el fin de limitar de manera efectiva su contacto con la población y con el medio ambiente;

"i) Descripción de la biología reproductiva o multiplicativa del material, ciclo de vida con énfasis especial sobre autocruzas, polinización, hábitat, especies silvestres y distribución de estas, mecanismos y frecuencia de autocruzas con miembros de la especie;

"j) Procedimiento de medidas de contención o confinamiento que habrán de implementarse para prevenir la contaminación, escape y diseminación de especies o variedades autorizadas de cannabis para su producción e investigación para la salud y producción de derivados farmacológicos y medicamentos;

"k) Método de destrucción de residuos vegetales que garantice la eliminación total de estos, así como de limpieza de equipos y maquinaria agrícola;

"l) Lugar y fecha de la solicitud;

"m) Firma del interesado o del representante legal, y

"n) Contrato firmado, en su caso, entre el productor agrícola que realizará la siembra y la institución o laboratorio que cuente con el Protocolo de Investigación autorizado por la COFEPRIS;

"II. Una identificación clara de la información proporcionada que sea considerada como confidencial;

"III. Copia certificada de la licencia sanitaria, señalando la finalidad de la investigación o fabricación;

"IV. Para el caso de que la semilla sea importada, un documento legalizado o apostillado de las autorizaciones o documentación oficial que acredite que la especie y variedad de la cannabis corresponden a las autorizadas conforme a la legislación del país de origen, pudiendo presentar, entre otros, el certificado en el marco del sistema de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, el certificado expedido por la autoridad competente del país exportador, o bien, el documento que ampare la variedad de semilla autorizada;

"V. Copia de la etiqueta del SNICS de semilla certificada, en caso de producción nacional;

"VI. Caracterización de la especie y variedad de cannabis;

"VII. Protocolo de investigación autorizado por la COFEPRIS, donde se establezca el objetivo de la siembra con fines de investigación para la salud y la fabricación de derivados farmacológicos y medicamento de cannabis, justificando técnicamente la cantidad de semilla y la superficie a sembrar, así como el curriculum de los investigadores;



de un permiso y bajo ciertas medidas de monitoreo, seguridad y control, con la finalidad de minimizar el riesgo de daño a la salud que podría implicar el desvío de la planta para su consumo no autorizado.

"VIII. Características de las instalaciones donde se pretende sembrar la cannabis, y en particular, las siguientes:

"a) Superficie total del sitio donde se realizará la siembra;

"b) Ubicación en coordenadas geográficas del Sistema de Coordenadas Universales Transversales de Mercator, del sitio confinado permitido donde se realizará la producción primaria;

"c) Datos del sitio de siembra;

"d) Entidad o entidades federativas donde se ubicará el sitio confinado permitido;

"e) Descripción del sitio confinado permitido donde se realizará la siembra, así como de las zonas vecinas, según las características de diseminación de la especie de que se trate;

"f) Plano del sitio confinado permitido;

"g) Cerca perimetral;

"h) Puerta de un solo acceso con registro y control de acceso;

"i) Área de confinamiento, que deberá contar con un acceso con doble puerta y tapete que permita limpiar los zapatos de probables semillas o material extraño que puedan quedar adheridas a los zapatos;

"j) Malla a prueba de insectos, que deberá cubrir ductos de ventilación o cualquier otra parte del invernadero por la que pudieran ingresar aves, insectos o roedores;

"k) Esclusa de salida con doble puerta, y

"l) Perímetros establecidos, que deberán estar alejados de zonas urbanas;

"IX. Procedimientos de monitoreo de la actividad y medidas de seguridad durante la producción primaria a implementar;

"X. Antecedentes, en su caso, de la siembra que en otros países tenga la especie o variedad de cannabis de que se trate, a fin de identificar aspectos agrícolas de manejo y control de plagas, así como el establecimiento y diseño de protocolos a evaluar;

"XI. Instrucciones o recomendaciones específicas de acondicionamiento de la cosecha y almacenamiento, así como porcentaje de rendimiento de cosecha, registro de desechos y kilogramos entregados al formulador o extractor;

"XII. Medidas y procedimientos para prevenir la siembra no permitida y la dispersión no prevista de la cannabis, fuera del sitio confinado permitido donde se pretenda realizar la siembra;

"XIII. Medidas para la erradicación de la cannabis en sitios distintos de los permitidos, y desarrollo de protocolos para monitoreo y eliminación de plántulas voluntarias;

"XIV. Medidas para el aislamiento del sitio donde se pretenda sembrar cannabis;

"XV. Métodos de limpieza o disposición final de los residuos de la siembra dentro del sitio confinado permitido;

"XVI. Certificado fitosanitario de movilización nacional emitido por la SADER y licencia de transporte emitida por la COFEPRIS, de la cosecha de sumidades y semillas de cannabis, hasta el establecimiento que señale el interesado para la investigación y la fabricación de derivados farmacológicos y medicamentos de cannabis, y

"XVII. Protocolo de seguridad y atención a contingencias, que garantice que la semilla, plántula y material de propagación se mantendrá custodiado hasta el sitio confinado permitido de siembra y, en su caso, que se cuenta con las medidas necesarias para atender contingencias diversas, tales como robo y desvío de uso.



115. Estas medidas de autorización, monitoreo, seguridad y control de la siembra, cultivo y cosecha de marihuana son alternativas a su prohibición absoluta, y fueron consideradas por la propia autoridad sanitaria como igualmente

"Una vez que la solicitud sea dictaminada favorablemente, el SENASICA integrará el Registro Nacional de Permisos de Siembra de Cannabis con fines de investigación y fabricación.

"Los plaguicidas utilizados en el control de plagas que afecten al género cannabis, deberán contar con registro sanitario para el cultivo y plaga específicos, además de contar con el límite máximo de residuos, establecido por la autoridad competente.

"En la producción primaria se deberán observar las medidas fitosanitarias, incluyendo el buen uso de insumos fitosanitarios, que para ese efecto establezca el SENASICA.

"La persona titular del permiso deberá permitir la práctica de inspecciones por personal debidamente autorizado por la SADER, el SENASICA o el SNICS, según corresponda, para verificar y comprobar el cumplimiento de las disposiciones jurídicas aplicables a las actividades de producción primaria y de las instalaciones. Asimismo, deberá permitir la utilización de aplicaciones digitales en tiempo real, para la toma de fotografías y envío de datos por personal autorizado."

"Artículo 22. El SENASICA expedirá su resolución, fundada y motivada, una vez analizada la información y documentación aportadas por el interesado. En su resolución podrá:

"I. Expedir el permiso para la siembra de la cannabis para su uso en la investigación para la salud y la fabricación de derivados farmacológicos y medicamento de cannabis, pudiendo establecer, entre otras, medidas de monitoreo, control, prevención y fitosanitarias adicionales a las que fueron propuestas por el interesado en la solicitud del permiso, o

"II. Negar el permiso en los casos siguientes:

"a) Cuando la solicitud no cumpla con lo establecido en este reglamento, o

"b) Cuando la información proporcionada por el interesado, incluyendo la relativa a los posibles riesgos que pudiera ocasionar la siembra de cannabis, sea falsa, esté incompleta, sea insuficiente o con inconsistencias."

"Artículo 23. El laboratorio y centro de investigación titular del permiso estará obligado a observar y cumplir las medidas de trazabilidad, prevención, control y fitosanitarias que se establezcan en el permiso, así como las disposiciones de este reglamento y demás disposiciones jurídicas aplicables."

"Artículo 24. El SENASICA, mediante resolución fundada y motivada que deberá ser notificada de manera personal, podrá modificar las medidas de monitoreo, control, prevención y fitosanitarias establecidas en el permiso o requerir la implantación de nuevas medidas, así como suspender o revocar dicho permiso, previa audiencia que se otorgue al permisionario, cuando disponga de evidencia técnica y científica en materia fitosanitaria. Lo anterior deberá ser establecido en los permisos que se expidan."

"Artículo 25. El SENASICA, en cualquier momento y sobre la base de nueva información científica o técnica en materia fitosanitaria acerca de la cannabis, podrá revisar los permisos otorgados y, en su caso, suspender sus efectos o revocar dichos permisos, cuando se presente un cambio en las circunstancias con las que se otorgó el permiso o se cuente con información científica o técnica adicional que pudiese modificar condiciones, limitaciones o requisitos del permiso. La revisión del permiso se realizará conforme al procedimiento siguiente:

"I. El SENASICA notificará al titular del permiso el inicio del procedimiento de revisión, debiendo fundar y motivar las causas que dieron origen al procedimiento;



idóneas para lograr el fin que es minimizar el riesgo de daño a la salud, que se produciría si se desvía la planta para un consumo no autorizado. Máxime que, en el caso, la autorización para sembrar, cultivar y cosechar cannabis, además de someterse a esas estrictas medidas de monitoreo, seguridad y control, debería limitarse a que se realice bajo condiciones que garanticen que la concentración de THC sea menor al 1 %, por lo que deben considerarse alternativas menos restrictivas del derecho a la libertad de comercio.

116. En opinión de esta Sala, la existencia de estas medidas menos lesivas aplicables a las primeras fases de la cadena de producción de la cannabis, demuestra que el legislador también tenía un abanico de alternativa para regular su comercialización y establecer un control equivalente para esta última fase, alternativas que desechó para escoger aquella más lesiva como lo es la prohibición absoluta. Esta Sala debe insistir en que no existe una razón jurídicamente relevante para distinguir en automático la comercialización de un producto acabado de todas las demás fases productivas previas.

117. En este sentido, esta Primera Sala considera que las medidas alternativas mencionadas intervienen con menor intensidad en el derecho a la libertad de comercio, en comparación con el "sistema de prohibiciones" configurado por los artículos impugnados, y son igualmente eficaces para la realización del fin perseguido, que es la reducción del riesgo de daños a la salud que derivaría de su consumo no autorizado, si se desvía la planta a esos fines.

"II. El titular del permiso contará con quince días hábiles, contados a partir del día siguiente en el que surta efectos la notificación del inicio del procedimiento, para manifestar lo que a su derecho convenga y presentar cualquier elemento de convicción que tenga el carácter de prueba;

"III. Una vez recibidas las manifestaciones y pruebas del titular del permiso, o sin ellas, el SENASICA iniciará el proceso de evaluación y confrontará la información, a fin de emitir la resolución correspondiente;

"IV. La resolución que recaiga a la revisión del permiso podrá:

"a) Confirmar los términos en que fue otorgado;

"b) Modificar las condiciones bajo las cuales se otorgó;

"c) Suspender sus efectos, o

"d) Revocarlo, y

"V. El SENASICA contará con sesenta días hábiles para la emisión de la resolución respectiva, la cual deberá ser notificada por oficio a la COFEPRIS y personalmente al titular del permiso objeto de la revisión, salvo en el caso del inciso a) de la fracción IV de este artículo, en el cual sólo se le notificará personalmente al titular del permiso."



118. En este orden de ideas, puede decirse que la medida legislativa impugnada impide absolutamente la comercialización de la cannabis para fines industriales, cuando para alcanzar los objetivos que pretende la prohibición, podría constreñirse a implementar una serie de medidas similares a las que, para los fines médicos y/o científicos se prevén, tales como las de autorización, monitoreo, control, prevención y fitosanitarias establecidas en el reglamento en cita.

119. En este caso, el sistema de prohibiciones reclamado opta por realizar una prohibición absoluta de la comercialización de la cannabis (cáñamo), cuando esa actividad no esté relacionadas con fines médicos y/o científicos, a pesar de que es posible regularla, cuando se trate de los productos que contengan derivados de la cannabis en concentraciones del 1 % o menores de THC, es decir, los fines perseguidos a través de las citadas prohibiciones son asequibles a través de las medidas alternativas antes precisadas, con menor intervención al derecho fundamental en juego.

120. Consecuentemente, el "sistema de prohibiciones" configurado por los artículos impugnados constituye una medida innecesaria, toda vez que existen medidas alternativas igualmente idóneas para proteger la salud y el orden público que intervienen el derecho fundamental en un grado menor, por lo que la prohibición de comercialización de los productos derivados de la misma, con concentraciones del 1 % o menores de THC y que tengan amplios usos industriales, es inconstitucional al no superar esta grada del test de proporcionalidad.

121. Ahora bien, como se había precisado, en el presente caso, la negativa impugnada por la parte quejosa, se refirió a su solicitud de autorización de la comercialización del producto final aceite de cáñamo (materia prima) con concentración de 55 % de CBD libre de THC como insumo para procesos industriales, ya que el artículo 245, último párrafo, sólo permite su comercialización restringida respecto de los psicotrópicos, pero no así respecto de los estupefacientes.

122. Siguiendo este análisis, esta Sala considera que la prohibición absoluta que recae exclusivamente respecto de la comercialización del cáñamo con 1 % o menos de THC desde su clasificación como estupefaciente, debe seguir la suerte de inconstitucionalidad determinada respecto de las actividades de las fases previas de la cadena productiva, como es la siembra, cultivo y cosecha,



dado que, como lo demuestra el artículo 245 de la legislación citada, existen medidas menos gravosas respecto de esa prohibición absoluta. En otras palabras, esta Primera Sala no observa razón justificante para permitir el comercio restringido de la cannabis, clasificada como psicotrópico, pero no así para los estupefacientes.

123. En conclusión, al haberse advertido que las normas impugnadas establecen una restricción innecesaria al derecho a la libertad de comercio, es suficiente para evidenciar su inconstitucionalidad, por lo que no resulta indispensable correr las restantes gradas del escrutinio de proporcionalidad.

124. Finalmente, esta Sala estima conveniente realizar una precisión de su criterio. Como se observa del desarrollo de esta ejecutoria, esta Sala ha determinado utilizar consistentemente el test de proporcionalidad para declarar la invalidez del circuito normativo de la Ley General de Salud en tres escenarios distintos: 1) primero, al evaluar el reclamo de personas físicas de que dicha prohibición absoluta aplicable para consumo lúdico violaba su derecho al libre desarrollo de la personalidad, 2) en segundo lugar, al evaluar la validez de la aplicabilidad de esa prohibición absoluta a las primeras fases de la cadena productiva para fines de comercialización de la cannabis con 1 % o menos de THC clasificada como psicotrópico en detrimento de las libertades económicas de una persona moral y 3) ahora para evaluar su aplicabilidad a la comercialización de esa misma sustancia pero clasificada como estupefaciente en detrimento de una persona moral en sus libertades económicas.

125. Esta Sala estima que la decisión de extender el uso del test de proporcionalidad, es decir, de los precedentes referidos al derecho humano al libre desarrollo de la personalidad de los particulares sobre el consumo lúdico de la cannabis, a estos juicios iniciados por personas morales para cuestionar la validez de esa misma prohibición absoluta pero ahora aplicable a las fases de producción de la cannabis con 1 % o menos de THC, incluida ahora la comercialización del producto final, desde la perspectiva de otros derechos constitucionales distintos, como son las libertades económicas, se debe, entre otras razones, a que se trata de una misma prohibición absoluta aplicable igualmente para todas esas actividades.



126. En otras palabras, dado que la prohibición absoluta de una conducta que involucra el ejercicio de distintos derechos humanos –personales, como el libre desarrollo de la personalidad, como otros, más económicos y aprovechables por las personas morales– es la medida más gravosa que un legislador democrático puede implementar, en consecuencia, es decisión de esta Sala que su validez se habrá de valorar a través del mismo test de proporcionalidad, con el fin de que esa política pública del legislador reciba un mismo trato en sede judicial.

127. Debe recordarse que el Poder Legislativo ha decidido no modificar la Ley General de Salud para emitir una nueva legislación que atienda a las razones constitucionales de la doctrina construida por esta Suprema Corte en la materia, por lo que subsiste la existencia de una prohibición absoluta.

128. Esto se demuestra, pues recientemente el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la declaratoria general de inconstitucionalidad 1/2018, en sesión del veintiocho de junio de dos mil veintiuno, en la cual se determinó que, ante la contumacia del legislador federal para corregir el vicio de invalidez, debían declararse inválidas determinadas disposiciones de la Ley General de Salud, en tanto contenían el sistema de prohibiciones administrativas aplicable para el autoconsumo de la cannabis, que esta Sala declaró inconstitucional en jurisprudencia firme.

129. Así, esta Sala concluye que mientras el legislador federal no decida emitir una nueva legislación a través de la cual sustituya la prohibición absoluta, que es igualmente sobre-inclusiva como sub-inclusiva respecto de tan diversas conductas protegidas por distintos derechos humanos, dicha prohibición legal debe someterse a un mismo test de proporcionalidad.

130. No pasa desapercibido que esta Sala recientemente emitió un criterio en el cual determinó que las restricciones legislativas que incidan en las libertades económicas deberán controlarse mediante un test ordinario o de mera razonabilidad y no por un test de proporcionalidad.⁴³

⁴³ Ver la tesis aislada 1a. X/2022 (11a.) de esta Primera Sala, visible en la página 1724 del Libro 11, Undécima Época (marzo de 2022), Tomo II, de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*,



131. Sin embargo, debe precisarse que ese estándar de escrutinio laxo es aplicable para aquella legislación emitida por el Poder Legislativo para regular una actividad económica, no para prohibirla totalmente. En otras palabras, la máxima deferencia legislativa se alcanza cuando el legislador reconoce que en una actividad se involucran libertades constitucionales que deben equilibrarse con otros fines de interés público y propone un determinado equilibrio entre ambos, pero no así cuando su legislación busca cancelar de plano toda una actividad económica que es compatible con una sociedad democrática.

132. Así, nuestros estándares de escrutinio menos exigentes serán utilizados cuando el legislador emita una nueva legislación que sustituya la prohibición absoluta por una genuina regulación de la actividad económica que involucre a la cannabis.

133. **Efectos de la declaratoria de inconstitucionalidad.** En mérito de lo expuesto, lo que se impone conceder la protección constitucional solicitada en contra del sistema de prohibiciones analizado, consistente en los artículos 234, 235 y 235 Bis de la Ley General de Salud.

134. Concesión que sólo estriba en que la quejosa obtenga la autorización para la comercialización del producto final de aceites derivados de cáñamo, siempre y cuando garantice que dichos productos contengan concentraciones iguales o menores al 1 % y bajo las condiciones de monitoreo, control y seguridad que la autoridad competente, en ejercicio de sus atribuciones técnicas,⁴⁴ estime convenientes para proteger la salud y orden público.⁴⁵

135. Por lo demás, es importante aclarar que esta declaratoria de inconstitucionalidad no podrá tener como efecto el que se permita, de manera irrestricta,

de rubro: "LIBERTADES ECONÓMICAS. LAS INTERFERENCIAS A ESTAS LIBERTADES SE CONTROLAN MEDIANTE EL ESCRUTINIO ORDINARIO Y NO POR UN TEST DE PROPORCIONALIDAD O ESCRUTINIO ERICTO."

⁴⁴ Los efectos conferidos a la concesión del amparo no pueden soslayar la deferencia técnica que se debe a la autoridad competente para emitir las medidas que considere pertinentes para el ejercicio de los derechos en comentario.

⁴⁵ No pasa inadvertido que fueron objeto de la declaración general de inconstitucionalidad 1/2018, los artículos 235 y 247, últimos párrafos, de la Ley General de Salud, en las mismas porciones normativas precisadas. Sin embargo, tal declaratoria no tiene incidencia en el presente asunto, en virtud de que el acto administrativo de aplicación de tales disposiciones aquí reclamado, fue emitido previamente a la fecha en que tuvo efectos tal declaratoria.



la comercialización de productos finales en cualquiera de sus variedades, ya que su finalidad es, exclusivamente, remover el obstáculo jurídico para que la COFEPRIS pueda emitir autorizaciones para la realización de dichas actividades, no sólo para los fines médicos y científicos que ya señalaba la ley, sino también para otros fines lícitos que estén previstos en la ley o reconocidos en una eventual sentencia firme, como es el caso de los fines industriales a que alude el último párrafo del artículo 245 de la Ley General de Salud.⁴⁶

136. En este sentido, no será punible la realización de esas actividades, únicamente, cuando estén avaladas por una autorización de la autoridad competente, para la realización de fines lícitos, y dentro de los límites y términos estrictos de la misma, en la inteligencia de que las conductas previstas en la porción normativa citada seguirán siendo delictivas y punibles fuera de estos casos.

137. Protección que se hace extensiva al acto de aplicación únicamente en lo atinente a los puntos de la solicitud relacionados con la comercialización de productos finales de cannabis (cáñamo) en concentraciones del 1 % o menores de THC, para la elaboración de productos derivados de la misma y que tengan amplios usos industriales.

138. Así, al no subsistir cuestiones pendientes de resolver respecto del acto de aplicación, esta Sala estima innecesario reservar jurisdicción al Tribunal Colegiado del conocimiento.

VIII. DECISIÓN

139. Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—En lo que es materia competencia de esta Primera Sala, se revoca la sentencia recurrida.

SEGUNDO.—Se concede el amparo a *****, respecto de los artículos 234, 235 y 235 Bis de la Ley General de Salud para los efectos precisados en este fallo.

⁴⁶ "Artículo 245. ...

"Los productos que contengan derivados de la cannabis en concentraciones del 1 % o menores de THC y que tengan amplios usos industriales, podrán comercializarse, exportarse e importarse cumpliendo los *requisitos establecidos en la regulación sanitaria*."



Notifíquese; con testimonio de esta resolución, vuelvan los autos a su lugar de origen y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por mayoría de cuatros votos de los señores Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien se reserva el derecho a formular voto concurrente, Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien se reserva el derecho a formular voto concurrente, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (ponente) y la Ministra presidenta Ana Margarita Ríos Farjat. En contra del emitido por la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, quien se reserva 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, 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 segundo y tercer rubros a que se alude al inicio de esta sentencia, corresponden a las tesis aisladas 1a. III/2023 (11a.) y 1a. IV/2023 (11a.), publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 3 de marzo de 2023 a las 10:06 horas y en las páginas 2058 y 2060 de esta *Gaceta*, respectivamente.

Las tesis de jurisprudencia de títulos y subtítulos: "DERECHO AL LIBRE DESARROLLO DE LA PERSONALIDAD. LA PROHIBICIÓN PARA EL AUTOCONSUMO DE MARIHUANA CONTENIDA EN LA LEY GENERAL DE SALUD INCIDE *PRIMA FACIE* EN EL CONTENIDO DE DICHO DERECHO FUNDAMENTAL.", "DERECHO A LA PROTECCIÓN DE LA SALUD. DIMENSIONES INDIVIDUAL Y SOCIAL.", "DERECHO AL LIBRE DESARROLLO DE LA PERSONALIDAD. SU DIMENSIÓN EXTERNA E INTERNA." y "PROHIBICIÓN ABSOLUTA DEL CONSUMO LÚDICO DE MARIHUANA. NO ES UNA MEDIDA PROPORCIONAL PARA PROTEGER LA SALUD Y EL ORDEN PÚBLICO." citadas en esta sentencia, aparecen publicadas con los números de identificación 1a./J. 3/2019 (10a.), 1a./J. 8/2019 (10a.), 1a./J. 4/2019 (10a.) y 1a./J. 9/2019 (10a.) en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 22 de febrero de 2019 a las 10:24 horas, así como en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 63, Tomo I, febrero de 2019, páginas 489, 486, 491 y 496, con números de registro digital: 2019356, 2019358, 2019357 y 2019382, respectivamente.



Las tesis de jurisprudencia P./J. 28/99 y P./J. 1/2015 (10a.) citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo IX, abril de 1999, página 260 y en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 6 de marzo de 2015 a las 9:00 horas, así como en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 16, Tomo I, página 117, con números de registro digital: 194152 y 2008584, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 3 de marzo de 2023 a las 10:06 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 6 de marzo de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

Voto concurrente que formula el señor Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, en el amparo en revisión 461/2020.

I. Antecedentes

La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión pública de veinticinco de mayo de dos mil veintidós, resolvió el amparo en revisión citado al rubro, por mayoría de cuatro votos, determinando revocar la resolución recurrida y conceder el amparo respecto de los artículos 234, 235 y 235 Bis de la Ley General de Salud, para el efecto de que el quejoso obtenga la autorización para la comercialización del producto derivado de cáñamo, siempre y cuando garantice que dicho bien contenga concentraciones iguales o menores a 1 % (uno por ciento) de THC y bajo condiciones de monitoreo, control y seguridad.

II. Razones del voto concurrente

Comparto el sentido del fallo; sin embargo, deseo externar que, para arribar a dicha conclusión, me resulta relevante el hecho de que, en el presente asunto:

- (a) La solicitud de autorización que formuló la persona moral quejosa a la autoridad sanitaria fue respecto de un aceite de cáñamo con concentraciones de 55 % (cincuenta y cinco por ciento) de CBD libre de THC con insumo para procesos industriales.
- (b) La COFEPRIS desechó por improcedente su solicitud, al haberse revocado los "Lineamientos en materia de control sanitario de la cannabis y derivados de la misma" y considerar que las autorizaciones derivadas de cannabis se registrarían por la Ley General de Salud.



- (c) En la demanda de amparo, se señaló que no existía prohibición en ley respecto de la comercialización de productos con aceite de cáñamo libre de THC, de ahí que no era posible que se incurriera en una prohibición. Es importante señalar que no se impugnó el sistema penal.
- (d) Las normas impugnadas, se cuestionaron a partir de la restricción injustificada a la libertad de comercio y de trabajo.

Establecida la litis a partir de los elementos previamente descritos y compartiendo que, en el caso, procede conceder el amparo y protección de la justicia federal a la persona moral quejosa, añadiría que, desde mi perspectiva, habría sido deseable que en la resolución se hubiera abundado en la diferencia existente entre la marihuana, entendida en estricto sentido y el cáñamo.

En los votos concurrentes emitidos en el amparo en revisión 355/2020 y el amparo directo 16/2021, he fijado una postura, en la que, a partir de la exposición de motivos de la reforma a la Ley General de Salud, publicada el diecinueve de junio de dos mil diecisiete (D.O.F. 19/06/2017) y al Código Penal Federal, es posible considerar que en una interpretación sistemática de los artículos 235 Bis, 245, fracción V, segundo párrafo y 198 del Código Penal Federal, la referencia a la cannabis sativa, índica y americana o marihuana, está referida estrictamente a los casos de dicha variedad vegetal que contiene concentraciones de THC necesarias para considerarla como marihuana.

Esta aproximación, excluye por tanto al cáñamo, que, si bien es una variedad vegetal del cannabis, no contiene suficientes concentraciones de THC como para ser considerado marihuana y, por tanto, ni para ser considerada como psicoactivo, ni menos como estupefaciente.

Luego, ni siquiera es relevante en este caso que se haya impugnado o no el Código Penal Federal, porque la solicitud no involucró las actividades de siembra, cultivo o cosecha de "cannabis", porque, en todo caso, el Código Penal Federal se refiere a la marihuana en sentido estricto, y no a cualquier variedad del cannabis.

Así, esta aproximación sistemática permite concluir que, en estricto sentido, todo lo que está prohibido en materia de cannabis, sin duda está referido a la vertiente de dicha variedad vegetal que, en concentraciones mayores a 1 % (uno por ciento) puede ser considerada como marihuana [aunque, de hecho, la marihuana que se consume tiene concentraciones de entre el 10 y el 30 % (diez y el treinta por ciento) de THC].

Por lo que, tal como lo referí en mis anteriores votos, comparto el sentido del proyecto, aunque con consideraciones distintas. Además, me parece que, en el



asunto, se **excluye** la existencia de una prohibición absoluta; y, por tanto, **no se comparte la necesidad de que se lleve a cabo un test de proporcionalidad**; porque entendido así el sistema normativo, ni siquiera existe una prohibición en ese alcance.

Es por lo anterior que comparto, en su esencia, el sentido del fallo y las determinaciones tomadas por la Primera Sala, aunque con los matices y consideraciones adicionales apuntados en el presente voto concurrente.

Este voto se publicó el viernes 3 de marzo de 2023 a las 10:06 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto particular que formula la Ministra Norma Lucía Piña Hernández en el amparo en revisión 461/2020, resuelto por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de veinticinco de mayo de dos mil veintidós.

En sesión de veinticinco de mayo de dos mil veintidós, por mayoría de cuatro votos, de la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat (presidenta), Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Jorge Mario Pardo Rebolledo, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, aprobó la resolución del asunto citado al rubro. Al respecto, voté en contra y anuncié formular voto particular.

La litis competencia de esta Primera Sala, versó sobre el cuestionamiento de la constitucionalidad de los numerales 234, 235 y 235 Bis de la Ley General de Salud, como consecuencia de su aducida aplicación en la resolución emitida por la Comisión Federal para la Protección de Riesgos Sanitarios (en adelante COFEPRIS), mediante la que se negó la solicitud de evaluación sanitaria de aceite de cáñamo con concentración 55% de CBD (cannabidiol), libre de THC (tetrahidrocannabinol), para amplios usos industriales.

En primer término, estimo que si bien el asunto, en ciertos aspectos, guarda semejanza con lo resuelto en el **amparo en revisión 355/2020**,¹ al tratarse de actividades relacionadas con el uso industrial de productos derivados de la cannabis, en concentraciones del 1 % o menores de THC (tetrahidrocannabinol), debe tenerse presente que dicho precedente versó sobre actividades distintas a las que nos ocupan en el presente caso.

¹ Resuelto por esta Primera Sala el uno de diciembre de dos mil veintiuno. Por unanimidad de cinco votos de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández (ponente) y los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, y la Ministra presidenta Ana Margarita Ríos Farjat, los últimos tres mencionados, se reservan el derecho a formular voto concurrente.



En efecto, el **amparo en revisión 355/2020**, se analizó un sistema normativo² diverso que, verdaderamente, establece la **prohibición** de **sembrar, cultivar y cosechar**, cannabis, no obstante que los citados productos se destinen para el aludido *uso industrial*; mientras que, en la especie, el cuestionamiento de los artículos 234, 235 y 235 Bis de la Ley General de Salud, se refiere a la **comercialización** de los citados productos derivados de la cannabis pero que se **sí encuentra autorizada**, en términos de lo establecido en el diverso numeral 245, fracción V, párrafo segundo, del mismo ordenamiento.³

Una vez clarificado lo anterior, considero que los conceptos de violación en que se cuestionó la constitucionalidad de los artículos 234, 235 y 235 Bis de la Ley General de Salud, debieron calificarse como inoperantes. Ello, toda vez que en la demanda inicial de amparo, exclusivamente, se reclamó la negativa que recayó a la solicitud de evaluación sanitaria del producto: aceite de cáñamo (materia prima) con concentración de 55 % de CBD libre de THC, como insumo para procesos industriales.

Pero, en lo concerniente al reclamo de los preceptos citados, cuyo estudio de fondo se abordó en la sentencia, los conceptos de violación que fueron hechos valer, con motivo del desahogo de una prevención a la demanda de amparo, resultan extemporáneos.

Así es, la quejosa introdujo a la litis el reclamo de tales preceptos y de los citados **conceptos de violación** mediante los cuales planteó su inconstitucionalidad, derivado de que la Juez de Distrito le previno (mediante auto de veintiocho de agosto de dos mil diecinueve, notificado el treinta siguiente) si era su deseo señalarlos como actos reclamados.

Prevención que desahogó el nueve de septiembre de dos mil **diecinueve**⁴ siendo que, a esa fecha, **el planteamiento de nuevos conceptos de violación ya**

² Artículos 235 Bis; 237, párrafo primero; 245, fracciones II, IV y V, en su segundo párrafo y 290 de la Ley General de Salud, así como el diverso 198, último párrafo, del Código Penal Federal.

³ **"Artículo 245.** En relación con las medidas de control y vigilancia que deberán adoptar las autoridades sanitarias, las **sustancias psicotrópicas** se clasifican en cinco grupos:

"...

"V. Las que carecen de valor terapéutico y se utilizan corrientemente en la industria, mismas que se determinarán en las disposiciones reglamentarias correspondientes.

"Los productos que contengan derivados de la cannabis en concentraciones del 1 % o menores de THC y que tengan amplios usos industriales, podrán comercializarse, exportarse e importarse cumpliendo los requisitos establecidos en la regulación sanitaria."

⁴ Dato obtenido de la página 2 de la sentencia emitida por el Tribunal Colegiado del conocimiento en el amparo en revisión **RA. 39/2020**.



resultaba fuera del plazo de quince días establecido por la ley de la materia. Ello, considerando que la notificación de la negativa de autorización (señalada como acto de aplicación de tales preceptos) se realizó el seis de agosto de dos mil diecinueve⁵ y el aludido plazo, feneció el veintiocho siguiente.

Incluso, debe tomarse en cuenta que, a la fecha en que le fue notificada la prevención de mérito a la quejosa (treinta de agosto de dos mil diecinueve), ya había culminado el plazo en comento. Pero, no obstante, se tuvieron como reclamados tales disposiciones legales y, sobre todo, por planteados nuevos conceptos de violación que, dada su aludida extemporaneidad, no debieron ser analizados en el presente asunto.

Ahora, si bien considero que debieron declararse inoperantes los conceptos de violación; en cuanto al estudio de fondo en que se abordó el planteamiento de inconstitucionalidad de mérito, tampoco converjo con el mismo.

La quejosa en su escrito inicial de demanda –bajo la premisa que de que los numerales reclamados prevén una permisión para comercializar los referidos productos–, precisó que existen cláusulas que habilitan a la autoridad a otorgar la autorización solicitada, o sea, que la actividad sobre la que versó su solicitud no está prohibida por el orden normativo.

Es decir, la impetrante precisa que los artículos 235 Bis y **245, último párrafo (o segundo párrafo de la fracción V, de dicho numeral)**, de la Ley General de Salud (los que califica como cláusulas habilitantes), permiten el uso del derivado de la cannabis (aceite de cáñamo con 55 % de cannabidol libre de THC) para procesos industriales pero que, al haberse abrogado por la autoridad administrativa los *Lineamientos para el Control Sanitario de la Cannabis y derivados de la misma*, emitidos el treinta de octubre de dos mil dieciocho, **se dejó un vacío normativo que impide la expedición de esa autorización.**

De lo anterior –reitero– se aprecia que la quejosa **no se dolió de alguna prohibición** para el uso del insumo materia de la solicitud de evaluación sanitaria para procesos industriales, sino de **la falta de normatividad** a través de la que se pueda regular el proceso para la obtención de esa autorización.

⁵ Dato obtenido de lo manifestado bajo protesta de decir verdad en la demanda de amparo, en el hecho 10. No se pudieron obtener las constancias de notificación de la negativa de autorización, a pesar de la solicitud realizada a personal del secretario proyectista. No obstante, parece muy factible que se hubiese realizado la notificación el 6 de agosto de 2019, si la fecha de emisión del oficio respectivo es del 5 del mes y año en mención.



En adición con lo anterior, no advierto que los planteamientos de la quejosa, aun atendiendo la causa de pedir, conlleven analizar la *proporcionalidad* de la medida (que aborda el fallo) en cuanto a su afectación a la libertad de comercio. Pues el único argumento en cuanto a la afectación a la libertad de comercio, **en el escrito mediante el que desahogó la prevención** la quejosa, sustancialmente, adujo lo siguiente: "*que como resultado de la falta de claridad de las cláusulas habilitantes, no se le ha permitido entrar al mercado de importación de siembra y producción de cannabis con concentraciones de 1o. de THC, menores o sin THC. Lo anterior, es una barrera injustificada al ejercicio de las libertades y derechos al oficio, trabajo y profesiones establecidos en el artículo 5o. constitucional.*"

De lo que se sigue que, a través de ese cuestionamiento, en ninguna forma se plantea que las normas reclamadas resulten desproporcionadas, como para que diera lugar a correr el escrutinio de proporcionalidad.

Pero más importante, tampoco procedía abordar el examen de la constitucionalidad de los artículos 234, 235 y 235 Bis de la Ley General de Salud porque, con independencia de que sólo una de esas disposiciones fue citada en la negativa de autorización reclamada, lo cierto es que no resultan aplicables al caso.

Ello, porque los productos que la quejosa pretende comercializar también deben entenderse comprendidos **dentro de la permisión** concebida en el artículo 245, fracción V, párrafo segundo, de la Ley General de Salud, respecto a productos que cuenten un nivel muy bajo o nulo de dicho psicotrópico (igual o menor al 1 % de THC), inclusive, no obstante, se encuentren **libres del mencionado psicotrópico THC**.

En esa tesitura, lo antes expuesto, no puede llevarnos –como lo resuelve la sentencia– a estimar que el **aceite de cáñamo** deba ser considerado, directamente, como la "cannabis", en su clasificación como **estupefaciente** que establecen los artículos 234, 235 y 235 Bis de la Ley General de Salud, que se estiman en el fallo, constituyen un sistema normativo que contempla una prohibición absoluta.

Además de que, **la permisión** de la comercialización, exportación e importación para amplios usos industriales que señala el último párrafo del artículo 245 de la Ley General de Salud, no sólo se refiere al calificado como **psicotrópico** en las fracciones I y IV,⁶ del mismo numeral como **tetrahidrocannabinol o THC**,

⁶ **Artículo 245.** En relación con las medidas de control y vigilancia que deberán adoptar las autoridades sanitarias, las **substancias psicotrópicas** se clasifican en cinco grupos:



sino también hace alusión expresa a los derivados de la **cannabis**, calificada como **estupefaciente** en el artículo 234, del mismo ordenamiento,⁷ como se advierte del texto de la primera de las porciones normativas citadas:

"Artículo 245. ...

"Los productos que contengan derivados de la **cannabis** en concentraciones del 1 % o menores de **THC** y que tengan amplios usos industriales, podrán comercializarse, exportarse e importarse cumpliendo los requisitos establecidos en la regulación sanitaria."

"I. Las que tienen valor terapéutico escaso o nulo y que, por ser susceptibles de uso indebido o abuso, constituyen un problema especialmente grave para la salud pública, y son:

" ...

"Cualquier otro producto, derivado o preparado que contenga las sustancias señaladas en la relación anterior y cuando expresamente lo determine la Secretaría de Salud o el Consejo de Salubridad General, sus precursores químicos y en general los de naturaleza análoga.

(Reformada, D.O.F. 19 de junio de 2017)

"II. Las que tienen algún valor terapéutico, pero constituyen un problema grave para la salud pública, y que son: ...

"Tetrahidrocannabinol, las que sean o contengan en concentraciones mayores al 1 %, los siguientes isómeros: Δ6a (10a), Δ6a (7), Δ7, Δ8, Δ9, Δ10, Δ9 (11) y sus variantes estereoquímicas.

"Y sus sales, precursores y derivados químicos.

"III. Las que tienen valor terapéutico, pero constituyen un problema para la salud pública, y que son:

" ...

"Y sus sales, precursores y derivados químicos.

"Otros:

"IV. Las que tienen amplios usos terapéuticos y constituyen un problema menor para la salud pública, y son:

" ...

"Tetrahidrocannabinol, las que sean o contengan en concentraciones iguales o menores al 1 %, los siguientes isómeros: Δ6a (10a), Δ6a (7), Δ7, Δ8, Δ9, Δ10, Δ9 (11) y sus variantes estereoquímicas.

" ...

"Y sus sales, precursores y derivados químicos.

"V. Las que carecen de valor terapéutico y se utilizan corrientemente en la industria, mismas que se determinarán en las disposiciones reglamentarias correspondientes."

⁷ **"Artículo 234.** Para los efectos de esta ley, se consideran estupefacientes:

" ...

"Cannabis sativa, índica y americana o mariguana, su resina, preparados y semillas.

" ...

"Los isómeros de los estupefacientes de la lista anterior, a menos que estén expresamente exceptuados.

"Cualquier otro producto derivado o preparado que contenga sustancias señaladas en la lista anterior, sus precursores químicos y, en general, los de naturaleza análoga y cualquier otra sustancia que determine la Secretaría de Salud o el Consejo de Salubridad General.

"Las listas correspondientes se publicarán en el Diario Oficial de la Federación."



En otro aspecto, respetuosamente, considero que no se abordó apropiadamente el **test de proporcionalidad** para arribar a la conclusión de que el sistema normativo reclamado que se tuvo como aplicado, es inconstitucional.

Así es, en el fallo se parte de estimar que, en el caso, se cuestionó un sistema de prohibiciones que –como lo dije– no corresponde dado que, la autorización que pretende la quejosa, sí se encuentra permitida (derivado de lo dispuesto en el segundo párrafo, de la fracción V del artículo 245 de la Ley General de Salud). Y, a partir de esa premisa que no comparto, se analiza si tales prohibiciones resultan *idóneas, necesarias y proporcionales* en sentido estricto (el estudio culmina en la grada de necesidad).

Aunado a que no considero adecuado que, en diversas partes de la sentencia se haga alusión a la **siembra, cultivo y cosecha** de *cannabis* (en su variedad cáñamo), por considerar que esa prohibición es similar a la que considera como una prohibición absoluta respecto a la **comercialización** de cáñamo a partir de su clasificación como **estupefaciente**.

Lo que propició que, al correr el escrutinio de proporcionalidad, en la grada de **idoneidad** se tomaran en cuenta aquellas actividades y, que en el análisis de la **necesidad** de la medida, se tuviera como medida alternativa, menos gravosa para el derecho afectado, la regulación que en el capítulo II, "De la producción" prevé el *Reglamento de la Ley General de Salud en Materia de Control Sanitario para la Producción, Investigación y uso Medicinal de la Cannabis y sus Derivados Farmacológicos* (publicado en el Diario Oficial de la Federación el doce de enero de dos mil veinte). Siendo que, ese capítulo, es el relativo a la **siembra, cultivo y cosecha** de la cannabis, para fines médicos y/o científicos y **no guarda relación** con la diversa actividad relativa a la **comercialización** de productos derivados de la misma (con ausencia de THC), que es la materia de la solicitud de permiso de evaluación sanitaria presentada por la quejosa.

Finalmente, en congruencia con lo anterior, no comparto los efectos que le fueron imprimidos a la concesión de amparo, porque son consecuencia de –como lo señalé– haber tomado en cuenta, en el estudio correspondiente a la grada de **necesidad, medidas alternativas que no correspondían**, como lo son las previstas en el capítulo de la "producción" (y no las de la "fabricación") en el *Reglamento de la Ley General de Salud en Materia de Control Sanitario para la Producción, Investigación y uso Medicinal de la Cannabis y sus Derivados Farmacológicos*. Regulación que es atinente a la **siembra, cultivo y cosecha** del cáñamo. Actividades que son distintas a las que correspondía analizar en ese escrutinio: el uso o **comercialización** como insumo del aceite de cáñamo CBD al 55 % y libre de THC, para procesos industriales, es decir, **la elabo-**



ración, preparación o acondicionamiento de productos, con base en ese insumo, con fines distintos a los científicos y médicos.

Es por todas las razones anteriores que las suscrita, respetuosamente, difiere de lo resuelto por la mayoría de esta Primera Sala, al estimar que debió negarse el amparo solicitado.

Este voto se publicó el viernes 3 de marzo de 2023 a las 10:06 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

COMPETENCIA ORIGINARIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. DEBE CONOCER DE UN AMPARO EN REVISIÓN CUANDO EXISTE UN PRECEDENTE VINCULANTE QUE SÓLO OTORGA UNA RESPUESTA PARCIAL A LA MATERIA DEL RECURSO.

Hechos: Una persona moral presentó ante la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios (COFEPRIS) diversas solicitudes de evaluación sanitaria para la importación de distintos productos, entre ellos, de aceite de cáñamo con concentración de 55 % (cincuenta y cinco por ciento) de cannabidiol (CBD) libre de tetrahidrocannabinol (THC) como insumo para procesos industriales, la cual fue rechazada, con fundamento en los artículos 234, 235 y 235 Bis de la Ley General de Salud. El Juez de Distrito negó el amparo e inconforme la parte quejosa interpuso recurso de revisión que fue remitido por el Tribunal Colegiado de Circuito del conocimiento a este Alto Tribunal al observar que los precedentes sobre el tema no resolvían la totalidad de las cuestiones constitucionales subsistentes.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que cuando no exista un precedente vinculante que, en términos del artículo 94, párrafo décimo segundo, de la Constitución General, resuelva la totalidad de las interrogantes constitucionales subsistentes respecto de una ley federal, debe reservar competencia originaria para que sea la Suprema Corte de Justicia de la Nación la que decida, conforme a la lógica de un sistema de precedentes, si es necesario explorar los alcances de su criterio, si éste se aplica analógicamente, o bien, si debe distinguirse para otorgar una respuesta diferenciada.

Justificación: Debe recordarse que de conformidad con el artículo 94 constitucional, las razones que justifiquen las decisiones contenidas en las sen-



tencias dictadas por las Salas de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación por mayoría de cuatro votos serán obligatorias para todas las autoridades jurisdiccionales de la Federación y de las entidades federativas, en cuyo caso los casos futuros que versen sobre el mismo punto no actualizarán la competencia originaria de esta Corte para conocer del recurso de revisión respectivo en el juicio de amparo, sino del Tribunal Colegiado de Circuito correspondiente. Sin embargo, existen ocasiones en que la materia del recurso de revisión no logra resolverse exhaustivamente mediante la aplicación de un precedente, en cuyo caso el Tribunal Colegiado debe reservar competencia a este Alto Tribunal para que evalúe la litis constitucional con el fin de determinar si subsisten cuestiones inéditas, o bien, si es necesario para avanzar en la construcción de su doctrina. Al realizarse esta evaluación, no sólo pueden suscitarse los dos escenarios claros, en los cuales o bien el problema de constitucionalidad planteado fue abordado con exhaustividad por un criterio previo o no lo fue, sino también casos en los cuales la litis subsistente en el recurso de revisión sea abordado parcialmente por ejecutorias pasadas. En esa tercera categoría de casos, esta Corte debe identificar las cuestiones inéditas y, de considerarlo procedente, asumir su competencia originaria. En su caso, si un criterio sirve para dirigir la solución de la revisión, ello sería posible por su aplicación analógica, lo que estaría sujeto a una argumentación dirigida a justificar su extensión, lo que es muy propio del sistema de precedentes, que es la que correspondería al fondo del asunto.

1a./J. 34/2023 (11a.)

Amparo en revisión 461/2020. 25 de mayo de 2022. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto concurrente y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, y la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat. Disidente: Ministra Norma Lucía Piña Hernández, quien formuló voto particular. Ponente: Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretario: David García Sarubbi.

Tesis de jurisprudencia 34/2023 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de veintidós de febrero de dos mil veintitrés.

Esta tesis se publicó el viernes 3 de marzo de 2023 a las 10:06 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 6 de marzo de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



CONCURSO APARENTE DE NORMAS. NO EXISTE ANTINOMIA ENTRE LOS ARTÍCULOS 82 Y 87 DEL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES, POR REGULAR MEDIOS DE COMUNICACIÓN DISTINTOS PARA EFECTUAR LAS NOTIFICACIONES.

QUEJA 6/2022. 13 DE JULIO DE 2022. MAYORÍA 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 JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO Y ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. DISIDENTE: MINISTRO JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ, QUIEN FORMULÓ VOTO PARTICULAR. PONENTE: MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO. SECRETARIA: ALEXANDRA VALOIS SALAZAR.

ÍNDICE TEMÁTICO

	Apartado	Criterio y decisión	Págs.
I.	COMPETENCIA	La Primera Sala es competente	6
II.	LEGITIMACIÓN	La recurrente se encuentra legitimada	6
III.	OPORTUNIDAD	El recurso es oportuno	7
IV.	PROCEDENCIA	El recurso es procedente	7
V.	ELEMENTOS NECESARIOS PARA RESOLVER EL ASUNTO	Para delimitar la problemática planteada en el presente asunto, se analiza la demanda de amparo indirecto y los agravios propuestos por la parte recurrente.	7
VI.	ESTUDIO DE FONDO	Resolver si fue correcto o no que el Juez de Distrito, tuviera por actualizada una causa de improcedencia por estimar que el medio de impugnación resultaba extemporáneo , conforme a la aplicación del artículo 87 del Código Nacional de Procedimientos Penales.	11
VII.	DECISIÓN	En la especie se estiman fundados los argumentos enderezados en contra del desechamiento de la demanda de amparo, respecto del acuerdo de aseguramiento de quince de	37



	<p>junio de dos mil veintiuno reclamado, lo procedente es <u>revocar</u> –en lo conducente– el acuerdo combatido de nueve de julio de dos mil veintiuno, dictado por la encargada del despacho del Juzgado Sexto de Distrito de Amparo en Materia Penal en la Ciudad de México en los autos del juicio de amparo 523/2021, de su índice, para que <u>dicte otro en el que se tenga por oportuna la presentación de la demanda por cuanto hace al inciso "ii"</u></p>	
<p>PUNTOS RESOLUTIVOS</p>	<p>PRIMERO. Es <u>fundado</u> el recurso de queja 6/2022, a que este toca se refiere, en los términos precisados en la presente ejecutoria.</p> <p>SEGUNDO. Se <u>revoca</u>, en lo conducente, el auto de nueve de julio de dos mil veintiuno, dictado por el Juzgado Sexto de Distrito de Amparo en Materia Penal en la Ciudad de México, en el juicio de amparo indirecto 523/2021, de su índice.</p> <p>TERCERO. Remítase al tribunal de conocimiento para que se pronuncie en los términos ordenados en la parte final de la presente ejecutoria.</p> <p>CUARTO. Hecho lo anterior, remítanse los autos al Juzgado Sexto de Distrito de Amparo en Materia Penal en la Ciudad de México, para que dé cumplimiento a lo ordenado en la presente resolución.</p>	<p>38-39</p>

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

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve el recurso de queja **6/2022**, interpuesto por ***** , en su carácter de apoderado legal y autorizado de ***** , en contra del acuerdo de nueve de julio de dos mil veintiuno, dictado por el **Juez Sexto de**



Distrito de Amparo en Materia Penal en la Ciudad de México, en los autos del juicio de amparo indirecto *****.

El problema que esta Primera Sala debe resolver consiste en determinar si fue correcta la determinación del Juez de Distrito, en cuanto a que se actualizaba la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XIV, de la Ley de Amparo, toda vez que el medio de impugnación resultaba **extemporáneo**, atendiendo a la aplicación del artículo 87 del Código Nacional de Procedimientos Penales.

ANTECEDENTES Y TRÁMITE

1. PRIMERO.—Primer juicio de amparo ***.** Mediante demanda presentada vía electrónica el dieciséis de julio de dos mil veinte, *****, apoderado de la quejosa ***** solicitó amparo contra actos de la agente del Ministerio Público de la Federación, titular de la Unidad de Investigación y Litigación de Delitos de Trata de Personas "B"; así como del suboficial ***** del Área de Investigación de la Policía Federal, este último en su carácter de ordenador y ejecutor, en contra de los siguientes actos:

a) Acuerdo ministerial de quince de noviembre de dos mil diecinueve (carpeta de investigación *****), en el que se aseguró el inmueble ubicado en ***** y su ejecución.

b) Notificación del aseguramiento de quince de noviembre de dos mil diecinueve, mediante oficio ***** de trece de marzo de dos mil veinte.

c) Oficio ***** de veinticinco de mayo de dos mil veinte, que contiene la respuesta al escrito de seis de mayo de ese mismo año.

d) Notificación del referido oficio.

e) Oficio ***** de veintitrés de junio de dos mil veinte, que contiene la respuesta al escrito de quince de junio de ese mismo año mediante el cual se negó reconocer la calidad de víctima a la quejosa.



f) El inventario de veintiséis de junio de dos mil veinte.

2. Trámite del amparo. Por cuestión de turno, tocó conocer del asunto al **Juez Sexto de Distrito de Amparo en Materia Penal en la Ciudad de México**, quien lo registró como juicio de amparo indirecto *****. El veinticuatro de febrero de dos mil veintiuno, el Juez de conocimiento dictó sentencia en los autos del referido juicio de amparo, mediante la cual entre otras cuestiones,¹ concedió el amparo solicitado, para efectos sobre los actos señalados en los incisos a), c) y e) requiriéndose a la autoridad responsable el cumplimiento a la ejecutoria de amparo.

3. Cumplimiento de la sentencia. Mediante comunicación procesal ***** , la autoridad responsable remitió las constancias relativas al cumplimiento de la sentencia de amparo, de las que se advierte que, vía correo

¹ En dicha sentencia, además, se sobreseyó en el juicio respecto de los actos reclamados al director en jefe de la Agencia de Investigación Criminal y al Agente del Ministerio Público de la Federación, titular de la Unidad de Investigación y Litigación de Delitos de Trata de Personas B, consistentes en la ejecución del acuerdo ministerial de quince de noviembre de dos mil diecinueve (carpeta de investigación ***** y el inventario de veintiséis de junio de dos mil veinte, respectivamente; ello, al haberse negado dichos actos por parte de las autoridades responsables sin que la quejosa desvirtuara la mencionada negativa. Asimismo, se negó el amparo respecto a los actos identificados en los apartados A y B, del considerando sexto de la referida ejecutoria. Todo ello, al tenor de los resolutivos:

"Primero. Se sobresee en el juicio promovido por ***** contra la agente del Ministerio Público de la Federación, titular de la Unidad de Investigación y Litigación de Delitos de Trata de Personas B y otra autoridad, respectivamente, en relación al inventario de veintiséis de junio de dos mil veinte y la ejecución del acuerdo ministerial de quince de noviembre de dos mil diecinueve; por los motivos expuestos en el razonamiento tercero de esta sentencia.

"Segundo. La Justicia de la Unión no ampara ni protege a ***** contra la agente del Ministerio Público de la Federación, titular de la Unidad de Investigación y Litigación de Delitos de Trata de Personas B, respecto de la notificación del aseguramiento de ***** mediante oficio ***** y notificación del oficio ***** de ***** que contiene la respuesta al escrito de seis de mayo de mismo año, por los motivos expuestos en el razonamiento sexto de esta resolución.

"Tercero. La Justicia de la Unión ampara y protege a ***** contra la agente del Ministerio Público de la Federación, titular de la Unidad de Investigación y Litigación de Delitos de Trata de Personas B, respecto del acuerdo ministerial de quince de noviembre de dos mil diecinueve (carpeta de investigación ***** en el que se aseguró el inmueble ubicado en *****; el oficio ***** de ***** que contiene la respuesta al escrito de ***** y el oficio ***** de ***** que contiene la respuesta al escrito de quince de junio de ese año, por los motivos expuestos en el razonamiento sexto de esta resolución y para los efectos precisados en el último razonamiento."



electrónico, el quince de junio de dos mil veintiuno, notificó a la quejosa por conducto de su apoderado y asesor jurídico, los siguientes actos:

- Acuerdo por el que se deja insubsistente diversas actuaciones en cumplimiento a la ejecutoria de amparo y notificación mediante oficio ***** , del quince de junio de dos mil veintiuno.

- Acuerdo de aseguramiento del departamento ***** , ubicado en ***** , del quince de junio de dos mil veintiuno **–acto reclamado–**.

- Acuerdo de aseguramiento del departamento ***** , ubicado ***** en, menaje y notificación mediante el oficio ***** , del quince de junio de dos mil veintiuno.

- Acuerdo por el que se da respuesta al escrito de quince de junio de dos mil veinte, a la C. ***** y notificación mediante el oficio ***** , de quince de junio de ese mismo año.

4. Segundo juicio de amparo. Mediante escrito presentado el siete de julio de dos mil veintiuno, ***** , apoderado de la quejosa ***** , promovió demanda de amparo, en contra de los siguientes actos:

"a) El cateo y aseguramiento del inmueble, contenido en el acta de inspección emitida por el suboficial del área de investigación de la policía federal de catorce de noviembre de dos mil diecinueve, bajo el número de folio ***** , en la carpeta de investigación *****; y,

"b) El acuerdo de aseguramiento del inmueble de quince de junio de dos mil veintiuno, del departamento ***** ubicado en ***** , colonia ***** , alcaldía ***** , C.P. ***** , propiedad de mi representada notificada ese mismo día."

5. Resolución. En acuerdo de nueve de julio de dos mil veintiuno, el Juez del conocimiento registró el asunto con el número ***** y determinó **desecharlo**, al estimar que se actualizaba la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XIV, de la Ley de Amparo, toda vez que el medio de impugnación resultaba **extemporáneo**.



6. Recurso de queja. Inconforme, la quejosa, por conducto de su autorizado legal, interpuso el recurso de queja, del que conoció el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito bajo el número *****. En sesión plenaria de nueve de septiembre de dos mil veintiuno, resolvió remitir los autos al Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Penal del mismo Circuito, al advertir que con anterioridad había resuelto diversos asuntos relacionados con la misma secuela procesal. En ese órgano el asunto quedó registrado con el número *****.

7. Solicitud de ejercicio de la facultad de atracción. Por escrito presentado el tres de septiembre de dos mil veintiuno, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *****, apoderado legal y autorizado de *****, solicitó a este Alto Tribunal ejercer su facultad de atracción para conocer del referido recurso de queja.

8. No obstante, ante la falta de legitimación de esa parte recurrente, se dispuso a someter la referida solicitud a la consideración de los Ministros integrantes de la Primera Sala a fin de determinar si alguno de ellos decidía hacer suya la referida petición y en sesión privada de diez de noviembre de dos mil veintiuno, el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo decidió de oficio hacer suyo el escrito de solicitud.

9. Por acuerdo de dieciocho de noviembre de dos mil veintiuno, la presidenta de esta Primera Sala, admitió a trámite la solicitud de ejercicio de la facultad de atracción **418/2021**, a efecto de determinar si el multicitado recurso de queja, reunía las características de importancia y trascendencia para justificar su conocimiento por parte de este Alto Tribunal; así, ordenó que se turnara a la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo a fin de elaborar el proyecto de resolución correspondiente.

10. En sesión virtual de veintiséis de enero de dos mil veintidós,² esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación **ejerció** la facultad de

² Aprobado por unanimidad de cinco votos.



atracción para conocer del recurso de queja ******, del índice del Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito.

11. Mediante auto de veinticinco de marzo de dos mil veintidós, el presidente de este Alto Tribunal, tomando en cuenta la decisión de la Primera Sala, referida en el párrafo anterior, determinó que esta Suprema Corte se avocaría al conocimiento del recurso de **queja 6/2022**; lo radicó en la Primera Sala en virtud de su especialidad y turnó los autos al señor Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo para su resolución; por acuerdo de doce de mayo siguiente, la Ministra presidenta de la Primera Sala, **se avocó** al conocimiento del asunto.

I. COMPETENCIA

12. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver el presente recurso de queja, en términos de lo dispuesto en el artículo 21, fracción II, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación vigente, con relación a lo previsto en los puntos primero y tercero del Acuerdo General Número 5/2013 del Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación y en los artículos 97, fracción I, inciso e), y 99 de la Ley de Amparo, en razón de que se interpuso en contra de un acuerdo dictado por un Juez de Distrito, que desechó de plano una demanda de amparo y sobre el cual esta Primera Sala determinó ejercer su facultad de atracción.

II. LEGITIMACIÓN

13. El recurso de queja fue interpuesto por el apoderado de quien se ostenta como quejosa en el juicio de amparo indirecto de origen, por lo que es parte legitimada de conformidad con el artículo 5o., fracción I, de la Ley de Amparo.

III. OPORTUNIDAD

14. El acuerdo impugnado de nueve de julio de dos mil veintiuno, se notificó por medio de lista y vía electrónica el jueves quince de julio siguiente, por lo que el plazo de cinco días, para la interposición del recurso de queja que establece el artículo 98 de la Ley de Amparo, transcurrió del dieciséis al veintidós de ese mes, con exclusión de los días diecisiete y dieciocho al haber sido inhábiles.



15. De ahí que, si el escrito se presentó electrónicamente el **veintidós de julio de dos mil veintiuno**, como consta en la evidencia criptográfica, se concluye que su interposición **es oportuna**.

IV. PROCEDENCIA

16. El recurso de queja es procedente, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 97, fracción I, inciso a), de la Ley de Amparo,³ el cual establece la posibilidad de impugnación, a través del recurso de queja, de aquellos acuerdos que, entre otras hipótesis, desechan una demanda de amparo y en la especie, la parte recurrente impugnó una resolución mediante la cual se desechó de plano la demanda de amparo indirecto que promovió. Razón por la cual esta Sala determina que el recurso de queja que le ocupa es procedente.

V. ELEMENTOS NECESARIOS PARA RESOLVER EL ASUNTO

17. En el caso, para delimitar la problemática jurídica del presente asunto es necesario conocer los argumentos medulares propuestos en la demanda de amparo indirecto, las consideraciones del Juzgado de Distrito para desecharla, así como los agravios propuestos por la parte recurrente en el recurso de queja los cuales en esencia señalan:

A) Consideraciones del auto recurrido

- Desechó la demanda de amparo por estimar que se actualizaba la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XIV, de la Ley de Amparo, pues el medio de impugnación resultaba **extemporáneo**.
- Por otro lado, respecto de los actos contenidos en el inciso a), de constancias se advierte la existencia de la comunicación procesal 4721, presentada

³ **Artículo 97.** El recurso de queja procede:

"I. En amparo indirecto, contra las siguientes resoluciones:

"a) Las que admitan total o parcialmente, **desechen** o tengan por no presentada una **demanda de amparo** o su ampliación., ..."



el uno de septiembre de dos mil veinte, en el controvertido constitucional ***** de este índice, del que se advierte que desde esa fecha la quejosa se ostenta sabedora de los actos que ahora reclama y que se precisan en el inciso a).

- En relación al acto precisado en el inciso b), el promovente del amparo refiere expresamente que fue notificado el quince de junio del año en curso, manifestación que, al narrar hechos propios, tienen el alcance de confesional contra la cual no se admite prueba en contrario.

- Además, la representación social hizo del conocimiento a la impetrante de amparo las determinaciones emitidas el quince de junio del año en curso mediante correo electrónico oficial a las cuentas electrónicas de los representantes de la justiciable, recabando las constancias relativas al envío y confirmación de las mismas. Notificación que se encuentra regulada en el artículo 87 del Código Nacional de Procedimientos Penales, el cual prescribe que ese tipo de notificaciones *surten efecto el mismo día a aquel en que por sistema se confirmó que recibió el archivo electrónico correspondiente*.

- Ahora bien, la demanda de garantías fue presentada en línea a las catorce horas con treinta y un minuto del siete de julio del año en curso, esto es, después del término de quince días que se tenía para hacerlo.

- Si la resolución reclamada en el **inciso b)** fue notificada al quejoso el quince de junio de dos mil veintiuno, el cómputo para presentarse la demanda transcurrió del dieciséis de junio al seis de julio de dos mil veintiuno, en tanto que la demanda fue presentada el siete de los corrientes, de ahí que sea extemporánea.

- Por lo que hace a los actos englobados en el **inciso a)**, el término transcurrió del tres al veintiocho de septiembre de dos mil veinte, descontando los días inhábiles de conformidad con el artículo 19 de la Ley de Amparo. Ello, de conformidad con el criterio emitido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la CT. 45/2015, relativo a que la Ley de Amparo no estableció una excepción para el cómputo del plazo tratándose de actos emitidos en cumplimiento de sentencias federales que concedieron la protección constitu-



cional, sin que, resultara posible considerar que en ese supuesto operara una salvedad a la regla general, ya que el legislador federal no lo previó de esa forma.

- Por tanto, al actualizarse la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XIV, de la Ley de Amparo, se desecha la demanda de amparo con fundamento en el artículo 113 de la propia ley reglamentaria.

B) Agravios en el recurso de queja

- Es ilegal el razonamiento del a quo para fundar el desechamiento del acto reclamado señalado en el inciso a) al equiparar "acta de inspección" con "cateos" pues evidentemente se trata de actos distintos que incluso fueron negados por la responsable. Así, del acta de inspección nunca se tuvo noticia cierta, máxime que se insiste ésta fue negada por la responsable, de ahí que no pueda tenerse como acto consentido el cateo ahora controvertido, pues se trata de actos distintos aunque erróneamente pudiera considerarse que tienen la misma génesis.

- Ahora, suponiendo sin conceder, que se tratase del mismo acto y que ello fuera tan evidente como se expresa en la resolución controvertida, **en ningún momento** se han hecho del conocimiento de mi representada dichos actos **de forma completa**, al no formar parte de la carpeta de investigación generada en contra de los imputados que se señalan en la demanda de amparo indirecto.

- Aunado a lo anterior, el acto controvertido señalado en el inciso b) de la demanda desechada deriva de un acto previamente considerado ilegal por un Tribunal Colegiado, por lo cual se encuentra viciado de origen.

- La aplicación del artículo 87 del Código Nacional de Procedimientos Penales vulnera el artículo 1o. en relación con los numerales 14 y 16 constitucionales, al existir una antinomia con el diverso 82 del mismo código, pues mientras el primero señala que las notificaciones electrónicas surten efecto el mismo día en que se genera la constancia de recibo, el segundo establece que las notificaciones personales, aun las hechas por medios electrónicos, surten efectos al día siguiente de su realización.



Sin que se pueda considerar que guardan una relación de género a especie, es decir que el primero de aquéllos (82) es la regla general y el segundo (87) la regla especial, ya que ambos contemplan la notificación por dichos medios electrónicos de manera específica y un plazo para surtir efectos, mismo que difiere en ambos supuestos, de donde no hay mayor especificidad del 87 del código citado respecto del 82 del mismo ordenamiento, ni justificación alguna para elegir aquel precepto sobre éste.

Así, entre dos preceptos que regulan de manera diferente una misma situación el Juez de Distrito eligió aplicar el que causa mayor perjuicio al justiciable en contra del mandato de la interpretación más favorable máxime si se considera que la existencia de ambos dispositivos genera inseguridad jurídica, indefensión y una violación al debido proceso (garantía de audiencia).

- El artículo 87 del Código Nacional de Procedimientos Penales es inconstitucional por restringir injustificadamente derechos fundamentales y por no considerar los días y horas inhábiles.

El Código Nacional de Procedimientos Penales hace referencia únicamente a los conceptos de días hábiles e inhábiles, pero deja incierto lo relativo a las horas hábiles. Sin embargo, armonizando los "ordenamientos legales aplicables" a los que el propio Código Nacional remite al referirse a los plazos, debe entenderse que la habilitación de los días considera igualmente las horas inhábiles, pues de otra forma pierden sentido diversas disposiciones que deben ejecutarse, según el código en días hábiles, lo que sólo cobra sentido si también se establece la circunstancia referente a las horas que resulten hábiles, salvo las excepciones que el código señale expresamente.

Ahora bien, en esa armonización es posible colegir que la notificación fue realizada en horas inhábiles, por lo que se tuvo que tener por practicada al día siguiente y que en ningún momento se habilitaron días y horas inhábiles porque no se encontraba el asunto en el supuesto que contempla el artículo 282 del Código Federal de Procedimientos Civiles.

Es razonable pensar que las actividades oficiales requieren ser efectuadas en horas hábiles, salvo las excepciones expresamente previstas en las leyes.



En caso contrario, se genera una inseguridad jurídica que, prácticamente, puede "robar" un día de plazo al notificado, pues queda a voluntad de la autoridad la hora en que se practicaría y tendría por notificado al particular, pudiendo hacerlo fuera de horas hábiles.

De ahí que, a juicio del suscrito, una notificación que se envía electrónicamente fuera de horas hábiles se debe entender practicada al día hábil siguiente, y no el mismo día, y no hacerlo así aplicando el artículo 87 del Código Nacional de Procedimientos Penales, resulta en detrimento de la certeza jurídica de que debe gozar toda persona.

En consecuencia, si la autoridad responsable notificó a mi representada los acuerdos señalados como reclamados el quince de junio de dos mil veintiuno, a las 20:48 horas, a través de correo electrónico en una hora inhábil, la notificación tendría que entenderse practicada al día hábil siguiente, y surtir sus efectos un día después, y a partir de ahí computar el plazo respectivo.

• **Indebida aplicación del artículo 87 del Código Nacional de Procedimientos Penales al no cumplirse el requisito que exista *constancia de recepción cierta*.** No es aplicable al caso el artículo 87 citado, por no existir prueba alguna de la recepción en el sistema del medio electrónico, dado que el Juez está impedido para tomar en consideración aquello que le fue remitido en idioma extranjero y, de hacerlo, debería someter a consideración de la quejosa la traducción propuesta (lo que además implicaría violación al principio de imparcialidad y de estricto derecho en que el Ministerio Público no tiene a su favor alguna).

En consecuencia, debe tenerse interpuesta en tiempo y forma la demanda del juicio de amparo, **contados a partir del siguiente al que haya surtido efectos la notificación**, ya que la demanda fue ingresada el **siete de julio** de dos mil veintiuno, para su sustanciación ante el juzgado.

VI. ESTUDIO DE FONDO

18. Previo a entrar al estudio de fondo, es necesario puntualizar que esta Primera Sala decidió ejercer su facultad de atracción para conocer del presente



recurso de queja, pues estimó que su resolución contribuiría a fijar un criterio de importancia y trascendencia para el orden jurídico nacional.

19. Lo anterior, al tomar en cuenta los razonamientos que llevaron al Juez de Distrito a desechar una demanda de amparo, promovida en contra de varios actos.⁴ En lo que atañe al presente asunto, el juzgador consideró desechar por extemporánea la impugnación que hizo la quejosa respecto al acuerdo de quince de junio de dos mil veintiuno, en el cual se decretó el aseguramiento de un inmueble y que fue notificado,⁵ ese mismo día a las 20:48 horas, a través de una de las direcciones electrónicas señaladas por los apoderados de la imputada como medio de notificación.

20. Al respecto, el juzgador estimó que, de conformidad con lo establecido en el artículo 87 del Código Nacional de Procedimientos Penales, tal notificación surtió efectos ese mismo día (por haber sido –a su juicio– el día en que se realizó la diligencia de mérito) por lo que el plazo para impugnar dicha determinación comenzó a computarse desde el día siguiente (dieciséis de junio), culminando el martes seis de julio de dos mil veintiuno.

21. Así –concluyó–, al haberse promovido hasta el día siete de julio de dos mil veintiuno, la referida demanda de amparo se tornaba extemporánea, por presentarse un día después de fenecido el plazo de quince días que al efecto prevé la Ley de Amparo.

⁴ También se impugnó: "El cateo y aseguramiento del inmueble contenido en el acta de inspección emitida por el suboficial de área de investigación de la Policía Federal de catorce de noviembre de dos mil diecinueve bajo el número de folio *****", en la carpeta de investigación *****". Respecto de ese acto el Juez de Distrito consideró que la parte quejosa fue sabedora del mismo desde el uno de septiembre de dos mil veinte, por lo que también impuso el desechamiento al considerar que el juicio de amparo respecto de ese acto resultaba extemporáneo. Ello, también fue impugnado vía agravios en la queja que se solicita atraer.

Sin embargo, respecto de esa impugnación, no se advierte que su resolución entrañe un pronunciamiento de importancia y trascendencia que deba ser atendido por este Alto Tribunal pues la materia se ciñe a determinar si fue correcto o no estimar el acto extemporáneo al tratarse de un acto en cumplimiento o es uno distinto.

⁵ Conforme a las constancias allegadas a este Alto Tribunal y el propio dicho de la parte promovente en su escrito de agravios.



22. Inconforme, el promovente interpuso el recurso de queja aduciendo –sobre ese particular– que la aplicación y el propio artículo 87 del Código Nacional de Procedimientos Penales era inconstitucional, pues vulnera el artículo 1o. en relación con los numerales 14 y 16 constitucionales al restringir, respecto del diverso 82 del mismo código, el término para promover la demanda de amparo.

23. Además, que mientras el artículo 87 señala que las notificaciones electrónicas surten efecto el mismo día en que se genera la constancia de recibo, el diverso 82 establece que las notificaciones personales, aun las hechas por medios electrónicos, surten efectos al día siguiente de su realización.

24. Y fue precisamente sobre esos motivos de disenso, que esta Primera Sala identificó un tópico de interés y trascendencia al considerar necesario delimitar el aparente conflicto de normas entre los artículos 82 y 87 del Código Nacional de Procedimientos Penales, atinente al momento en que surtían efectos las notificaciones electrónicas conforme a dichos dispositivos; así como la posible inconstitucionalidad del segundo de los preceptos invocados, por restringir lo dispuesto por el primero.

25. Por ello, se estimó necesario conocer del asunto a efecto de emitir un criterio que clarificara de manera terminante dicha situación, dotando de certeza el actuar de los destinatarios de la norma, en relación con las reglas específicas para cada caso, así como su procedencia y aplicación. En ese tenor, **la materia del presente asunto se circunscribirá únicamente a responder tales planteamientos.**⁶

26. Con ese objeto, se enunciarán algunas precisiones en torno al derecho de acceso a la jurisdicción previsto en el artículo 17 constitucional; las genera-

⁶ Incluso, en la ejecutoria de mérito se propusieron de forma preliminar las siguientes interrogantes: ¿existe certidumbre jurídica para los gobernados y autoridades, en cuanto a las reglas que se deben aplicar para determinar cuándo surten efectos las notificaciones electrónicas? ¿la regla prevista en el artículo 87 impugnado, debe prevalecer para todo tipo de notificaciones (aun las de carácter personal)? ¿al referirse el artículo 86, del código en estudio, a las notificaciones a defensores o asesores jurídicos, y ser el precepto que precede al impugnado 87, se debe entender que sólo aplica a esos supuestos?



lidades de las notificaciones electrónicas y su implementación, para finalmente exponer las consideraciones atinentes al supuesto en estudio.

El derecho de acceso a la jurisdicción

27. Es importante señalar que esta Primera Sala se ha pronunciado de manera consistente en garantizar en todo momento el derecho humano de acceso a la tutela jurisdiccional efectiva, previsto en el artículo 17 de la Carta Magna.⁷

28. Como se señaló en el diverso recurso de queja 3/2022,⁸ el derecho de acceso a la jurisdicción es gradual, sucesivo y se va perfeccionando a través de las diversas etapas que lo integran, cuyo contenido es complejo y múltiple, precisamente por su carácter gradual y se encuentra relacionado con otros derechos fundamentales, especialmente con los previstos en el artículo 14, segundo párrafo, de la Constitución Federal: el derecho de audiencia y el derecho al debido proceso.

29. Además, se señaló que del artículo 6o., párrafo tercero, y apartado B, fracción I, de la Constitución Política del País,⁹ derivan los derechos de todas las

⁷ "Artículo 17. Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.

"Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.

"Siempre que no se afecte la igualdad entre las partes, el debido proceso u otros derechos en los juicios o procedimientos seguidos en forma de juicio, las autoridades deberán privilegiar la solución del conflicto sobre los formalismos procedimentales ..."

⁸ Resuelto por esta Primera Sala, el 1 de junio de 2022. Unanimidad de cinco votos.

⁹ "Artículo 6o. La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado.

"...

"El Estado garantizará el derecho de acceso a las tecnologías de la información y comunicación, así como a los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, incluido el de banda ancha e Internet. Para tales efectos, el Estado establecerá condiciones de competencia efectiva en la prestación de dichos servicios.

"B. En materia de radiodifusión y telecomunicaciones:



personas al acceso a las tecnologías de la información y a su integración a la sociedad de la información y el conocimiento, así como a la correlativa obligación del Estado de garantizarlos.

Las notificaciones electrónicas, su implementación

30. Esta Suprema Corte ha definido a las notificaciones judiciales como actos jurídicos a través de los cuales se comunica legalmente a una persona sobre una determinación adoptada por el Juez con motivo del juicio sustanciado ante éste, con la finalidad de hacer del conocimiento del destinatario el contenido de esa determinación y que pueda ejercer en forma debida y oportuna el derecho de audiencia y, de ser el caso, **ejercer la defensa pertinente**.¹⁰

31. Es bien sabido que, por décadas, la forma común de realizar notificaciones judiciales fue de manera personal, por inductivo, por edictos, por oficio (a las autoridades) y por lista, entre otros. No obstante, debido al uso frecuente y cotidiano de los medios tecnológicos, diversas instancias de gobierno comenzaron a utilizar estos nuevos medios de comunicación para agilizar sus procesos. Tal es el caso del Poder Judicial de la Federación que, desde la entrada en vigor de la Nueva Ley de Amparo en abril de dos mil trece, puso al alcance de los gobernados diversas herramientas electrónicas aplicables tanto para el juicio de amparo, como para los recursos previstos en dicho ordenamiento.

32. Derivado de lo anterior, en aras de facilitar el acceso a la impartición de justicia en forma rápida, se consideró que, a petición del interesado, se pudieran utilizar medios más rápidos para la promoción, sustanciación y tramitación de los juicios, como lo son las plataformas electrónicas a través del uso de la **firma electrónica**.

33. En ese sentido, se han emitido diversos Acuerdos Generales Conjuntos por esta Suprema Corte y el Consejo de la Judicatura Federal, como los 1/2013,¹¹

¹⁰ El Estado garantizará a la población su integración a la sociedad de la información y el conocimiento, mediante una política de inclusión digital universal con metas anuales y sexenales."

¹⁰ Contradicción de tesis 439/2018, resuelto el 20 de marzo de 2019. Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

¹¹ En su punto décimo cuarto y décimo sexto; emitidos tanto por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, como por el Consejo de la Judicatura Federal, el primero que sentó las bases para el uso



1/2014¹² y 1/2015 (que abroga el 1/2014)¹³ y, por último, de manera separada el Acuerdo 12/2020¹⁴ del Consejo de la Judicatura Federal y 9/2020 de este Alto Tribunal.

34. El Acuerdo 12/2020¹⁵ del Consejo de la Judicatura Federal, tiene por objeto regular la integración de los expedientes electrónicos y la utilización de videoconferencias para el desahogo de audiencias y diligencias judiciales, en los asuntos que son competencia de los órganos jurisdiccionales del Poder Judicial de la Federación, a cargo del Consejo de la Judicatura Federal, así como la actuación desde el Sistema Electrónico del Poder Judicial de la Federación, en relación con la promoción, trámite, consulta, resolución y **notificación por vía electrónica**, al igual que la celebración de audiencias y otras diligencias que puedan desahogarse a distancia, mediante el uso de videoconferencias.

35. En cuanto a las notificaciones por vía electrónica, en el considerando octavo se refiere que, en términos de la Ley de Amparo, la notificación por esta vía sólo se realizará a las partes que lo soliciten expresamente, por lo que la autorización de ingresar al expediente electrónico no conlleva, necesariamente, la de recibir notificaciones por esa vía. No obstante, una vez solicitada y autorizada la práctica de notificaciones electrónicas, éstas surtirán efectos conforme a la ley y a lo desarrollado en ese acuerdo.

eficaz y eficiente de las tecnologías de la información, siguiendo el espíritu del artículo 17 de la Constitución Federal, de facilitar y lograr una justicia pronta y expedita, asimismo que las partes tuvieran certeza en los juicios constitucionales para acceder a los expedientes electrónicos. Página: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle_popup.php?codigo=5305915

¹² Se diseñó de manera más concreta la regulación de las notificaciones electrónicas, siendo opcional para las partes que así se hicieran, y se tendrían por realizadas cuando las partes accedieran al expediente electrónico y se consultara el texto del acuerdo respectivo, lo que daría lugar a la generación de la constancia correspondiente https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5361908&fecha=30/09/2014

¹³ Regula los servicios tecnológicos relativos a la tramitación electrónica del juicio de amparo, las comunicaciones oficiales y los procesos de oralidad penal en los Centros de Justicia Penal Federal, modificado por última vez mediante instrumento normativo aprobado por dichos órganos el tres y cuatro de octubre de dos mil dieciocho. <https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/normativa/electronico/documentos/110728.pdf>

¹⁴ https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/normativa/electronico/documentos/143196_1.pdf

¹⁵ https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/normativa/electronico/documentos/143196_1.pdf



36. Al respecto, en los artículos 30, fracción I y 31, fracción III, de la Ley de Amparo, se establece que las notificaciones electrónicas surten sus efectos cuando se genere la constancia de la consulta realizada por la parte respectiva de la resolución correspondiente; y que dicha constancia será generada por el Sistema Electrónico del Poder Judicial de la Federación cuando:

1. Las partes accedan a la determinación judicial de que se trate (mismo día); o,

2. Cuando transcurran 48 horas, a partir de que se realicen a través del Sistema Electrónico del Poder Judicial de la Federación, con independencia de que se hayan consultado.

37. En el considerando noveno se establece que, en materia penal, los artículos 50, 51, 52, 71, 83, 85, **87** y 145 del **Código Nacional de Procedimientos Penales, prevén el uso de las tecnologías de la información para la integración de carpetas digitales relativas a las causas penales y a la práctica de las notificaciones electrónicas, así como el uso de firmas digitales.**

38. Por su parte, el capítulo sexto de dicho acuerdo regula de manera específica las notificaciones electrónicas; en el artículo 55 se establece que, las partes deben manifestar expresamente su solicitud, señalando el "nombre de usuario" que crearon al registrarse en el portal; a su vez en el artículo 58 se establece que las partes cuya solicitud para recibir notificaciones de esta forma se haya acordado favorablemente, tendrán derecho a consultar por esta vía todos los proveídos que se dicten en lo subsecuente.

39. También se determina que, al seleccionar la resolución o resoluciones judiciales correspondientes, las partes se notificarán electrónicamente, con lo que se generará una constancia de consulta, que contendrá los datos del asunto y de la resolución judicial, el nombre de la persona que se notifica, así como la fecha y hora en que se realizó la consulta, y se visualizará automáticamente en el expediente electrónico.

40. Así, esas constancias de consulta que genere el sistema, servirán como constancias de notificación, en términos de la normatividad de amparo y serán válidas sin necesidad de certificación por parte de algún funcionario.



41. Al respecto, se resalta lo señalado en la Ley de Amparo, en cuanto a que la falta de ingreso al portal de quien debe ser notificado electrónicamente dará lugar a: (i) por regla general, las partes contarán con un plazo máximo de dos días a partir del envío de la resolución para notificarse; (ii) como regla excepcional, en el incidente de suspensión en amparo, se otorgarán a las partes veinticuatro horas para notificarse; y, (iii) la falta de consulta a la resolución a notificar de los plazos antes establecidos generará en automático la constancia de notificación y el órgano jurisdiccional que corresponda la tendrá por hecha, de conformidad con lo previsto en el artículo 30, fracción I, quinto párrafo, y II, segundo párrafo, de la Ley de Amparo.

42. Finalmente, se debe resaltar también lo dispuesto por el artículo 67 del citado acuerdo, que se transcribe a continuación:

"Tratándose de asuntos tramitados a través del Portal de Servicios en Línea, el supuesto de excepcionalidad previsto en la parte final del artículo 30, fracción I, primer párrafo, de la Ley de Amparo y que autoriza la práctica de las primeras notificaciones a las autoridades señaladas como responsables o terceras interesadas que no estén interconectadas, mediante oficio digitalizado, en situaciones de urgencia o emergencia a juicio de las y los titulares, o decretadas previamente por el CJF, podrá permitir que el envío respectivo se realice mediante correo electrónico institucional con oficio generado electrónicamente o uno digitalizado con FIREL. En estos casos, **deberá obtenerse la confirmación de la recepción del correo, la cual se certificará por la servidora o el servidor público facultado para tal efecto.**"

43. Por su parte, esta Suprema Corte también cuenta con una regulación específica, en la que únicamente se prevé el uso del **sistema electrónico** a través del cual se pueden consultar tanto los expedientes electrónicos de los asuntos de este Alto Tribunal, como la realización de notificaciones por vía electrónica, pues el veintiséis de mayo de dos mil veinte, se expidió el Acuerdo General Número 9/2020 por el Pleno de este Alto Tribunal. En lo que interesa, dicho instrumento prevé:

"**Artículo 35.** Dichas notificaciones [electrónicas] también surtirán sus efectos, respecto de las partes que hayan manifestado expresamente recibirlas por



vía electrónica, en el supuesto de que no hubieren consultado el acuerdo respectivo en el expediente electrónico correspondiente, al día posterior a los dos días hábiles siguientes al en que se haya ingresado dicho proveído en ese expediente.

"De no ser posible consultar el texto del documento remitido, las partes deberán dar aviso de inmediato a la SCJN, por conducto del vínculo denominado 'aviso de fallas técnicas' y se procederá en los términos del artículo 48¹⁶ de este instrumento normativo.

"Si se advierte que el acuerdo materia de notificación sí es consultable en el Sistema Electrónico de la SCJN, se dictará el proveído en virtud del cual, a los dos días hábiles de la integración de aquél al expediente respectivo, se tenga por hecha la notificación correspondiente.

¹⁶ **Artículo 48.** Cuando las partes autorizadas para consultar expedientes o las o los servidores públicos de la SCJN adviertan una falla en el Sistema Electrónico de la SCJN que impida el envío de promociones por vía electrónica o la consulta de los acuerdos que obran en un **expediente electrónico**, dada su relevancia para las notificaciones electrónicas, deberán hacerlo del conocimiento del titular de la DGTI por vía electrónica, a través del subvínculo denominado 'aviso de fallas técnicas', al que podrá accederse mediante el uso de la **FIREL** en el vínculo correspondiente de la SCJN, o de no ser posible por esta vía, a los correos electrónicos destinados para tal efecto en la pantalla principal del referido sistema, desde la cuenta de correo proporcionada para la obtención de la **FIREL**.

"Dentro de las veinticuatro horas naturales siguientes al momento en el que se presente un aviso de falla, la o el servidor público asignado de la DGTI deberá rendir informe por vía electrónica, mediante el uso de su **FIREL**.

"En dicho informe deberá precisarse la existencia o no de la falla reportada y, en su caso, tanto la causa de ésta y el momento a partir del cual se suscitó, como el día y la hora a partir de la cual quedó subsanada.

"De haber existido la falla, se suspenderán los plazos correspondientes por el tiempo que ésta haya durado.

"Una vez que se haya restablecido el Sistema Electrónico de la SCJN, la o el servidor público asignado del área técnica de la SCJN, enviará mediante el uso de su **FIREL**, un reporte con el objeto de que se notifique a las partes en los asuntos antes referidos, el restablecimiento del Sistema Electrónico de la SCJN precisando la duración de la interrupción, así como el reinicio del cómputo de los plazos correspondientes, a partir del día siguiente al en que surta efectos la notificación de dicho proveído, por oficio o por vía electrónica, tratándose de los que hubieren solicitado la recepción de notificaciones por esta última vía, y al momento del dictado del mismo proveído, no hubieren revocado esa solicitud."



"Si se corrobora que no existe la posibilidad técnica de consultar el texto íntegro del acuerdo correspondiente, además de comunicar la falla respectiva en términos de lo señalado en el artículo 48 del presente Acuerdo General, **se ordenará que la notificación del proveído de que se trate se realice nuevamente por lista o por oficio, según corresponda.**"

44. Lo anterior, pone de manifiesto que existe obligación por parte de los órganos integrantes del Poder Judicial de la Federación para garantizar la entrega de las notificaciones que se hacen por los diversos medios electrónicos con los que se cuenta hasta el momento, diferenciando entre la correspondencia electrónica y los sistemas electrónicos especializados, respectivamente; todo ello, en aras de garantizar el derecho de defensa y la impartición de justicia pronta y expedita.

45. Ahora bien, de manera ejemplificativa y por lo que hace al ámbito local, se advierte que, en el caso del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México, cuentan con la plataforma electrónica denominada "*Sistema Integral para la Consulta de Resoluciones*" (SICOR); que "*ofrece la oportunidad a los justiciables de conocer de manera expedita los acuerdos a través de dispositivos electrónicos, sin tener que desplazarse a las instalaciones de los Juzgados, con la certeza de que la información de las resoluciones es correcta.*"¹⁷

46. No obstante, el servicio que ofrece este sistema a los usuarios es única y exclusivamente para fines informativos, esto es, no produce efectos jurídicos, por lo que en el caso de que se haya ordenado notificación personal, los interesados no tienen acceso a la resolución respectiva; y, por tanto, deben acudir al juzgado a imponerse de autos.

47. Ahora bien, para el caso de que se solicite que la notificación personal se lleve a cabo por correo electrónico, en materia civil y familiar existe el: "*Acuerdo General 27-17/2020, emitido por el Pleno del Consejo de la Judicatura de la*

¹⁷ Manual de operación del usuario.

<https://www.poderjudicialcdmx.gob.mx/wp-content/uploads/ManualUsuariosExternos.pdf>



Ciudad de México, en sesión de fecha veinticinco de mayo de dos mil veinte, por el que se establecen los lineamientos para la práctica de notificaciones electrónicas en materia civil y familiar del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México".¹⁸

48. En este acuerdo se advierte la paulatina transición hacia un sistema electrónico de notificaciones, pues en su artículo 6o. se dispone que:

"Artículo 6o. Las notificaciones o citaciones personales en correo electrónico, se llevarán a cabo a través del uso del CEI de las y los fedatarios autorizados para ello y, en una segunda etapa, a través del sistema electrónico que para el efecto autorice el consejo."

49. Además, se señala que las notificaciones electrónicas pueden llevarse a cabo a través de otros medios de comunicación, siempre y cuando se realice mediante dispositivos electrónicos y números oficiales, autorizados para tal efecto; de manera enunciativa se menciona que los medios de comunicación electrónica pueden ser: teléfono celular o cualquier otro medio para la recepción de mensajes de texto (SMS), aplicaciones de mensajería móvil y correo electrónico.

50. En el Estado de México existe el Reglamento para el Acceso a los Servicios del Tribunal Electrónico del Poder Judicial,¹⁹ el cual en su artículo 5o., establece que **entre sus principales servicios se encuentra la notificación electrónica**; además dispone que para su acceso el solicitante tendrá su nombre de usuario y el mismo deberá generar una contraseña de acceso (artículo 6), y que para poder hacer uso del mismo, se deberá contar con la FEJEM (Firma Electrónica Judicial del Estado de México).

51. Dichas notificaciones se encuentran reguladas en el capítulo VII; al respecto conviene resaltar lo dispuesto en el artículo 23, que es del tenor literal siguiente:

¹⁸ https://www.poderjudicialcdmx.gob.mx/wp-content/uploads/Acuerdo_27_17_2020_notificaciones_electronicas.pdf

¹⁹ <https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/normativa/electronico/documentos/128664.pdf>



"Artículo 23. Una vez presentada la solicitud de notificación electrónica la autoridad jurisdiccional que conoce del asunto, procederá a realizar las notificaciones en términos de los artículos 1.93, 1.174, 1.174.1, 1.185 del Código de Procedimientos Civiles, 17, 51, 86 y **87 del Código Nacional de Procedimientos Penales**. En caso de resolver procedente la solicitud de notificación electrónica el módulo respectivo estará habilitado hasta que concluya el expediente o hasta que el usuario presente una promoción solicitando la cancelación del mismo. Únicamente se enviarán notificaciones electrónicas a través del tribunal electrónico."

52. Finalmente, para las notificaciones por correo electrónico, el artículo 1.24 Bis del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de México, dispone que se podrán realizar en la dirección que las partes señalen expreso y que el portal que para tal efecto habilite el Consejo de la Judicatura, emitirá un acuse de recibo; pues **–a diferencia de las notificaciones realizadas por medio del tribunal electrónico, que surten efectos el mismo día– las notificaciones realizadas por correo electrónico surtirán efectos al día siguiente de su realización.**

53. Diferencia sustancial para efectos del presente estudio, como se demostrará en su oportunidad.

54. Como se advierte, tanto la Federación como las entidades federativas, han ido transitando hacia un sistema de comunicación electrónico, en estricto apego a garantizar los derechos contenidos en el artículo 6o. constitucional, con el primer objeto de agilizar los procesos judiciales y, en segundo, para afrontar la necesidad de mantener activo el servicio público y salvaguardar la vida y salud de todas las personas, ante la situación emergente de salud pública ocasionada por el virus SARS-CoV-2 que aceleraron la materialización de la justicia por esa vía.

55. Así, es que como parte del derecho al acceso a la jurisdicción del Estado se incorporaron las notificaciones por medios electrónicos, mediante sistemas establecidos en los portales de servicios de la Federación y de las entidades federativas; y también con el uso del correo electrónico, tomando en cuenta que **no todas las autoridades cuentan con los sistemas electrónicos de referencia.**



56. En consonancia con lo anterior, en materia penal, el cinco de marzo de dos mil catorce, se expidió el Código Nacional de Procedimientos Penales, para homologar el procedimiento penal en el sistema penal acusatorio y oral a nivel nacional; entre diversos temas se prevé el uso de tecnologías de la información para la integración de carpetas digitales relativas a las causas penales y la práctica de notificaciones electrónicas; la intención del legislador fue que se practicasen mediante mecanismos ágiles y a la brevedad, bajo la premisa principal de respetar los derechos humanos de las partes, por todos los operadores del sistema de justicia penal.²⁰

Análisis del caso concreto

57. Esta Primera Sala ha reconocido que, en la mayoría de los casos sometidos a su consideración, que por cuestión de técnica jurídica, se deben analizar en primer término los argumentos en que se plantean cuestiones de constitucionalidad de leyes y, posteriormente los de legalidad; sin embargo, existen casos como el presente en los que antes de abordar el tema de inconstitucionalidad de leyes es pertinente revisar aquellos planteamientos que se refieren a la correcta aplicación de la norma.

²⁰ "... Sobre los actos procesales y requisitos de forma. En cuanto a los actos procesales, los aspectos novedosos que contiene el proyecto son los siguientes: Se incluyó la posibilidad de que los registros de las actuaciones en todo el procedimiento se realicen por escrito, audio o video y en general por cualquier soporte que garantice su reproducción. Se eliminaron las formalidades excesivas previstas para resguardos. Debe haber una regulación mínima y flexible sobre los medios informáticos que pueden utilizarse. Lo anterior, dada la evolución continua de la tecnología que puede ser utilizada ... A la par de ello, ésta reforma otorgaría una mayor certidumbre jurídica al ciudadano y al operador, al existir reglas claras respecto de las consecuencias jurídicas que en el ámbito procesal y de ejecución puede generar la actualización de la norma penal en todo el territorio nacional, con independencia en donde se hubiese actualizado el hecho delictivo ... En el título IV, se regulan los actos procesales en cuanto a sus formalidades, desarrollo de audiencias, naturaleza y objeto de las resoluciones judiciales, formas de comunicación entre autoridades, de notificación y citaciones, así como todo lo concerniente a plazos, y destacadamente a las nulidades. En el tema de notificaciones, la regla es que éstas deben realizarse a la brevedad, llevándose a cabo de tal manera que se asegure el ejercicio del derecho de la defensa, así como de las demás partes; además de transmitirse con claridad, precisión y en forma completa el contenido de la resolución o acto respectivo. Asimismo, se prevé como regla que las resoluciones pronunciadas durante las audiencias se entenderán notificadas a las partes que hubieren asistido. Paralelamente, se prevé la posibilidad de realizar las notificaciones a través de mecanismos ágiles."



58. De ahí que el análisis de inconstitucionalidad no puede ser desvinculado del acto de aplicación de la misma y, por ello, es necesario verificar los agravios en relación con la interpretación que dio lugar a su aplicación al caso concreto, pues de ello depende que realice o no el examen sobre su inconstitucionalidad.

59. En el caso, la parte quejosa **fue notificada mediante correo electrónico oficial**, a las cuentas digitales de su apoderado legal y asesor jurídico, el quince de junio de dos mil veintiuno a las 20:48 horas, por la agente del Ministerio Público de la Federación, adscrita a la Fiscalía Especializada en Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas en la Ciudad de México, de la Fiscalía General de la República; entre otras cosas, del aseguramiento de un inmueble al parecer de la propiedad de aquélla; por ello, promovió un juicio de amparo.

60. El juzgador federal llegó a la convicción que si la resolución reclamada fue notificada al quejoso por la autoridad ministerial en la fecha precisada, el cómputo para presentar la demanda de amparo transcurrió en exceso y, por tanto, resultaba extemporánea, aplicando el **artículo 87** del Código Nacional de Procedimientos Penales, **que establece que la notificación realizada por medios electrónicos surte sus efectos, el mismo día a aquel en que por sistema se confirme que recibió el archivo electrónico.**

61. La parte recurrente en su escrito de queja se duele de que el juzgador, al aplicar en su perjuicio, el artículo 87 del código adjetivo, **limitó su derecho de defensa**, previsto en el artículo 14 de la Constitución Federal, así como lo dispuesto en el artículo 1o. de la misma Norma Fundamental, pues **de elegir la aplicación del artículo 82** del Código Nacional de Procedimientos Penales, su demanda estaría presentada en tiempo, pero al no hacerlo así, la deja en total estado de indefensión, lo que genera una vulneración directa a su esfera jurídica; manifestaciones que se estiman esencialmente **fundadas**, en atención a lo siguiente:

62. Para explicar las razones que motivan esa conclusión, es necesario realizar un análisis del contexto normativo de las notificaciones por **medios electrónicos**, conforme a lo previsto en los artículos 51, 82, 83, 84, 85, 86 y 87 del Código Nacional de Procedimientos Penales, que se transcriben a continuación:



"Artículo 51. Utilización de medios electrónicos

"Durante todo el proceso penal, se podrán utilizar los medios electrónicos en todas las actuaciones para facilitar su operación, incluyendo el informe policial; así como también podrán instrumentar, para la presentación de denuncias o querellas en línea que permitan su seguimiento.

"La videoconferencia en tiempo real u otras formas de comunicación que se produzcan con nuevas tecnologías podrán ser utilizadas para la recepción y transmisión de medios de prueba y la realización de actos procesales, siempre y cuando se garantice previamente la identidad de los sujetos que intervengan en dicho acto."

"Artículo 82. Formas de notificación

"Las notificaciones se practicarán personalmente, por lista, estrado o boletín judicial según corresponda y por edictos:

"I. Personalmente podrán ser:

"a) En audiencia; b) Por alguno de los medios tecnológicos señalados por el interesado o su representante legal; c) En las instalaciones del órgano jurisdiccional o, d) En el domicilio que éste establezca para tal efecto. Las realizadas en domicilio se harán de conformidad con las reglas siguientes:

"1) El notificador deberá cerciorarse de que se trata del domicilio señalado. Acto seguido, se requerirá la presencia del interesado o su representante legal. Una vez que cualquiera de ellos se haya identificado, le entregará copia del auto o la resolución que deba notificarse y recabará su firma, asentando los datos del documento oficial con el que se identifique. Asimismo, se deberán asentar en el acta de notificación, los datos de identificación del servidor público que la practique;

"2) De no encontrarse el interesado o su representante legal en la primera notificación, el notificador dejará citatorio con cualquier persona que se encuentre en el domicilio, para que el interesado espere a una hora fija del día hábil



siguiente. Si la persona a quien haya de notificarse no atendiere el citatorio, la notificación se entenderá con cualquier persona que se encuentre en el domicilio en que se realice la diligencia y, de negarse ésta a recibirla o en caso de encontrarse cerrado el domicilio, se realizará por instructivo que se fijará en un lugar visible del domicilio; y,

"3) En todos los casos deberá levantarse acta circunstanciada de la diligencia que se practique;

"II. Lista, estrado o Boletín Judicial según corresponda; y, III. Por edictos, cuando se desconozca la identidad o domicilio del interesado, en cuyo caso se publicará por una sola ocasión en el medio de publicación oficial de la Federación o de las entidades federativas y en un periódico de circulación nacional, los cuales deberán contener un resumen de la resolución que deba notificarse.

"Las notificaciones previstas en la fracción I de este artículo surtirán efectos al día siguiente en que hubieren sido practicadas y las efectuadas en las fracciones II y III surtirán efectos el día siguiente de su publicación."

"Artículo 83. Medios de notificación

"Los actos que requieran una intervención de las partes se podrán notificar mediante fax y correo electrónico, **debiendo imprimirse copia de envío y recibido**, y agregarse al registro, o bien se guardará en el sistema electrónico existente para tal efecto; asimismo, podrá notificarse a las partes por teléfono o cualquier otro medio, de conformidad con las disposiciones previstas en las leyes orgánicas o, en su caso, los acuerdos emitidos por los órganos competentes, debiendo dejarse constancia de ello.

"El uso de los medios a que hace referencia este artículo, deberá asegurar que las notificaciones se hagan en el tiempo establecido y se transmita con claridad, precisión y en forma completa el contenido de la resolución o de la diligencia ordenada.

"En la notificación de las resoluciones judiciales se podrá aceptar el uso de la firma digital."



"Artículo 84. Regla general sobre notificaciones

"Las resoluciones deberán notificarse personalmente a quien corresponda, dentro de las veinticuatro horas siguientes a que se hayan dictado. Se tendrán por notificadas las personas que se presenten a la audiencia donde se dicte la resolución o se desahoguen las respectivas diligencias.

"Cuando la notificación deba hacerse a una persona con discapacidad o cualquier otra circunstancia que le impida comprender el alcance de la notificación, deberá realizarse en los términos establecidos en el presente código."

"Artículo 85. Lugar para las notificaciones

"Al comparecer en el procedimiento, las partes deberán señalar domicilio dentro del lugar en donde éste se sustancie y, en su caso, manifestarse sobre la forma más conveniente para ser notificados conforme a los medios establecidos en este código.

"El Ministerio Público, defensor y asesor jurídico, cuando estos últimos sean públicos, serán notificados en sus respectivas oficinas, siempre que éstas se encuentren dentro de la jurisdicción del órgano jurisdiccional que ordene la notificación, salvo que hayan presentado solicitud de ser notificadas por fax, por correo electrónico, por teléfono o por cualquier otro medio. En caso de que las oficinas se encuentren fuera de la jurisdicción, deberán señalar domicilio dentro de dicha jurisdicción.

"Si el imputado estuviere detenido, será notificado en el lugar de su detención.

"Las partes que no señalaren domicilio o el medio para ser notificadas o no informen de su cambio, serán notificadas de conformidad con lo señalado en la fracción II del artículo 82 de este código."

"Artículo 86. Notificaciones a defensores o asesores jurídicos

"Cuando se designe defensor o asesor jurídico y éstos sean particulares, las notificaciones deberán ser dirigidas a éstos, sin perjuicio de notificar al imputado



y a la víctima u ofendido, según sea el caso, cuando la ley o la naturaleza del acto así lo exijan.

"Cuando el imputado tenga varios defensores, deberá notificarse al representante común, en caso de que lo hubiere, sin perjuicio de que otros acudan a la oficina del Ministerio Público o del órgano jurisdiccional para ser notificados. La misma disposición se aplicará a los asesores jurídicos."

"Artículo 87. Forma especial de notificación

"La notificación realizada por medios electrónicos surtirá efecto el mismo día a aquel en que por sistema se confirme que recibió el archivo electrónico correspondiente.

"Asimismo, **podrá notificarse mediante otros sistemas autorizados en la ley de la materia**, siempre que no causen indefensión. También podrá notificarse por correo certificado y el plazo correrá a partir del día siguiente hábil en que fue recibida la notificación. ..."

63. El artículo 51 quedó inserto en el título IV, bajo el nombre "*Actos procedimentales*", mientras que los artículos 82, 83, 84, 85, 86 y 87 se incluyeron en el capítulo V, con el título "*Notificaciones y citaciones*", si bien dichas disposiciones no se encuentran en el mismo capítulo, están relacionadas por tratarse de actos producidos dentro del proceso penal; con los cuales queda claro que la intención del legislador fue establecer las previsiones necesarias para que el justiciable tuviera plena certeza de las reglas aplicables a aquéllos.

64. Resulta importante señalar, que el artículo 51 implementa la utilización de los medios electrónicos en todo el proceso penal; asimismo, para la práctica de actos procesales prevé el uso de videoconferencias en tiempo real, además deja abierta la posibilidad de usar otras formas de comunicación producidas por las nuevas tecnologías.²¹

²¹ Ejemplo de ello pueden ser las plataformas identificadas como Zoom, Teams, etcétera.



65. El capítulo V denominado "*Notificaciones y citaciones*" especifica las reglas que rigen dichos actos procesales. En lo que al presente estudio interesa, se advierte que el artículo 82²² define las formas de notificación y las agrupa en tres apartados:

I. Notificaciones personales, que podrán ser: en audiencia; **por alguno de los medios tecnológicos señalados por el interesado o su representante legal**; en las instalaciones del órgano jurisdiccional; o, en el domicilio que éste establezca para tal efecto, señalando al efecto las reglas que se seguirán para este tipo de notificaciones. **(Notificaciones que surtirán efectos al día siguiente en que hubieren sido practicadas).**

II. Por lista, estrado o boletín judicial, según corresponda; y,

²² **Artículo 82.** "Las notificaciones se practicarán personalmente, por lista, estrado o boletín judicial según corresponda y por edictos:

"I. **Personalmente podrán ser:**

"a) En Audiencia; b) Por alguno de los medios tecnológicos señalados por el interesado o su representante legal; c) En las instalaciones del órgano jurisdiccional, o d) En el domicilio que éste establezca para tal efecto. Las realizadas en domicilio se harán de conformidad con las reglas siguientes:

"1) El notificador deberá cerciorarse de que se trata del domicilio señalado. Acto seguido, se requerirá la presencia del interesado o su representante legal. Una vez que cualquiera de ellos se haya identificado, le entregará copia del auto o la resolución que deba notificarse y recabará su firma, asentando los datos del documento oficial con el que se identifique. Asimismo, se deberán asentar en el acta de notificación, los datos de identificación del servidor público que la practique;

"2) De no encontrarse el interesado o su representante legal en la primera notificación, el notificador dejará citatorio con cualquier persona que se encuentre en el domicilio, para que el interesado espere a una hora fija del día hábil siguiente. Si la persona a quien haya de notificarse no atendiere el citatorio, la notificación se entenderá con cualquier persona que se encuentre en el domicilio en que se realice la diligencia y, de negarse ésta a recibirla o en caso de encontrarse cerrado el domicilio, se realizará por instructivo que se fijará en un lugar visible del domicilio; y,

"3) En todos los casos deberá levantarse acta circunstanciada de la diligencia que se practique;

"II. Lista, Estrado o Boletín Judicial según corresponda, y

"III. Por edictos, cuando se desconozca la identidad o domicilio del interesado, en cuyo caso se publicará por una sola ocasión en el medio de publicación oficial de la Federación o de las Entidades federativas y en un periódico de circulación nacional, los cuales deberán contener un resumen de la resolución que deba notificarse.

"Las notificaciones previstas en la fracción I de este artículo surtirán efectos al día siguiente en que hubieren sido practicadas y las efectuadas en las fracciones II y III surtirán efectos el día siguiente de su publicación."



III. Por edictos, en casos en que se desconozca el domicilio, determinando la forma en que se deberá hacer dicha diligencia. **(Supuestos en los que surtirán efectos al día siguiente de su publicación).**

66. A continuación, el artículo 83 define que los actos que requieran una intervención de las partes se podrán notificar mediante fax o **correo electrónico**, con las siguientes especificaciones:

a. Se debe imprimir la copia de envío y recibido.

b. Se agregan al registro o se guardan en el sistema electrónico existente para tal efecto.

67. Por su parte, en el artículo 87 se establece una "*forma especial de notificación*" por medios electrónicos, disponiendo que surtirá efecto el mismo día a aquel en que **por sistema se confirme que recibió el archivo electrónico correspondiente.**

68. También se refiere que **podrá notificarse por otros sistemas autorizados en la ley de la materia, siempre que no causen indefensión** y por correo certificado, en el que el plazo comenzará a correr a partir del día siguiente hábil en que fue recibida la notificación.

69. Así, de una interpretación sistemática de esas disposiciones, tenemos en primer lugar, que la introducción de los medios digitales se dio como una opción para el interesado, quien al autorizar que las notificaciones se practiquen por medios electrónicos, manifiesta su conformidad para que éstas se ejecuten conforme a la ley de la materia; no obstante, se advierte que ante la redacción de los artículos 82 y 87, pudieren surgir ciertos cuestionamientos, respecto de los cuales se pronunciará este Alto Tribunal, en los términos que se anticipó.

70. En efecto, como correctamente lo señala la ahora recurrente, en ambos preceptos se establece de manera distinta, el momento en que surten efectos las notificaciones llevadas a cabo por medios electrónicos; sin embargo, esta Primera Sala determina que esa aparente contradicción, en forma alguna se puede concebir como una antinomia porque cada artículo regula un supuesto distinto.



71. Así –a la luz de lo expuesto en apartados precedentes–, más que una confrontación, el legislador estimó pertinente hacer una diferenciación entre esas normas; mientras que **el artículo 82** del Código Nacional de Procedimientos Penales **se refiere a las notificaciones de carácter personal, determinadas así en la normatividad aplicable o atendiendo a la afectación o importancia que tienen en el proceso**, especificando en la fracción I, inciso b), que se pueden realizar por medios tecnológicos, sin reservar alguno en especial; y, en ese sentido bastaría que se tenga al correo electrónico, si éste fue señalado como forma de notificación personal; el artículo 87 constituye una **forma especial de notificación**, esto es, un supuesto distinto que hace referencia específica a los llamados "*sistemas autorizados*".

72. Esto es, de la interpretación conjunta de los dos párrafos del **artículo 87** antes transcrito, se advierte que el segundo párrafo hace alusión a los sistemas autorizados: "*Asimismo, podrá notificarse mediante otros sistemas autorizados en la ley de la materia ...*"; es decir, sistemas regulados o controlados por la propia autoridad.

73. Lo anterior, retoma la idea del artículo 83 de la normatividad en cita, relativa al supuesto de un sistema electrónico existente, esto es, el instrumentado exprofeso por la propia autoridad de orden local o federal para seguir el procedimiento o proceso de forma electrónica, como es el supuesto de los portales de servicios en línea, tribunales electrónicos, etcétera.

74. Supuestos en los que, se reitera, son sistemas especializados instrumentados y diseñados por la autoridad con ese fin específico, en los que existe todo un control que permite generar la certeza de que determinada notificación electrónica ha sido practicada y ello permite justificar la idea de que, en estos casos, la notificación surta efectos **el mismo día en que se corrobore por sistema que se recibió** el archivo electrónico correspondiente.

75. En ese sentido, **la regla del artículo 82, en su fracción I, inciso b), se circunscribe a otros medios electrónicos señalados por el interesado o su representante legal, distintos del sistema informático que, en su caso, instrumente la respectiva autoridad**. Si bien los correos electrónicos de las autoridades remitentes, deben ser correos oficiales y pertenecer a los fedatarios



autorizados para ello, no es un sistema especializado creado exprofeso, y en algunos casos, –como en el de la Ciudad de México– sólo constituye un medio electrónico de transición a la firma electrónica; mientras que en el caso del Estado de México, si bien se prevén ambos supuestos, en el de correo electrónico no se habilita un sistema tan específico como el de la FEJEM (Firma Electrónica Judicial del Estado de México), por lo que la propia reglamentación al efecto aplicable, distingue el momento en que deben surtir efectos ambas notificaciones.

76. En efecto, esta Primera Sala considera que la regla especial para las notificaciones electrónicas previstas en el artículo 87, **requiere necesariamente de un sistema especializado**, el cual se actualiza a partir de que los interesados, defensores o asesores jurídicos particulares que así lo soliciten, expresan su voluntad. Y en donde la certeza de las notificaciones descansa en la firma electrónica (que produce los mismos efectos que la firma autógrafa) la cual se otorga de uso exclusivo y privado para cada usuario una vez tramitada; circunstancia que asegura y verifica la identificación, el consentimiento de las personas y la aprobación de la información en el mensaje recibido por el firmante al momento de notificarse, lo cual es una garantía adicional para tener certidumbre de que el acto procesal se realizó.

77. Conforme a esas peculiaridades y la certeza que genera la implementación de un sistema específico, es que las notificaciones que se llevan a cabo en esos términos, surten efectos el mismo día en que se practican; mientras que las efectuadas en términos del artículo 82, fracción I, inciso b), surten efectos al día siguiente.

78. De esta forma, dependiendo de la infraestructura con que cuenta la autoridad emisora del acto, las notificaciones podrán ser por correo electrónico, entre otros medios tecnológicos que permiten similar función; con la finalidad de privilegiar el uso de los avances tecnológicos, cuyo resultado es simplificar las actividades en tiempo y espacio para su práctica, que a su vez redundan en beneficio no sólo del justiciable sino también de los operadores jurídicos, pero con la nota distintiva atinente a que éstas no pueden seguir las mismas reglas que las relativas a los *sistemas electrónicos* implementados por la autoridad.



79. Así, es que esta Primera Sala arriba a la convicción de que, los supuestos de notificación por medios electrónicos dispuestos en la fracción I, inciso b) del artículo 82 y el artículo 87, ambos del Código Nacional de Procedimientos Penales, se refieren a medios de comunicación distintos, uno de uso generalizado, como lo es el correo electrónico (entre otros medios que permiten similar función) y otros de carácter especial e institucionalizado.

80. Lo anterior porque, se insiste, es necesario reconocer los supuestos distintos para abarcar los diversos tipos de notificaciones electrónicas que pueden realizarse en el marco del Código Nacional de Procedimientos Penales para brindar una justicia más ágil pronta y expedita, acorde a las nuevas tecnologías y a la dinámica social.

81. Ahora bien, atendiendo al principio de certeza en las notificaciones y al contenido de los artículos 83 y 87 del Código Nacional de Procedimientos Penales, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación estima indispensable y necesario puntualizar la necesidad de que **en ambos supuestos se requiere la confirmación respectiva.**

82. En efecto, con relación a las notificaciones por fax o correo electrónico, el artículo 83 dispone que, deberá imprimirse copia de envío y recibido; y por lo que hace a las notificaciones electrónicas por sistemas institucionalizados, en el primer párrafo del artículo 87, **se señala que surtirá efectos el mismo día a aquel en que por sistema se confirme que recibió el archivo electrónico correspondiente.** Esto con objeto de darle certeza a la notificación.

83. Así, lo relevante de la regla, es que existe una precisión sobre la **necesidad de existencia de una constancia de recibo**, no sólo de la constancia de envío, lo que tiene que entenderse a cualquier notificación realizada por este medio. **Con la diferencia de que la confirmación que se genera a partir de sistemas institucionales da mayor certeza a la notificación, lo que justifica que –en ese caso– la misma surta efectos el mismo día en que se confirme la recepción del archivo electrónico correspondiente; mientras que en –el otro caso– la notificación surte efectos hasta el día siguiente en que hubiere sido practicada.**



84. Esta postura es recurrente en la ley, tan es así, que en materia de exhortos se confirma la misma regla:

"Artículo 76. Empleo de los medios de comunicación

"Para el envío de oficios, exhortos o requisitorias, el órgano jurisdiccional, el Ministerio Público, o la Policía, podrán emplear cualquier medio de comunicación idóneo y ágil que ofrezca las condiciones razonables de seguridad, de autenticidad y de confirmación posterior en caso de ser necesario, debiendo expresarse, con toda claridad, la actuación que ha de practicarse, el nombre del imputado si fuere posible, el delito de que se trate, el número único de causa, así como el fundamento de la providencia y, en caso necesario, el aviso de que se mandará la información: el oficio de colaboración y el exhorto o requisitoria que ratifique el mensaje. **La autoridad requirente deberá cerciorarse de que el requerido recibió la comunicación que se le dirigió** y el receptor resolverá lo conducente, acreditando el origen de la petición y la urgencia de su atención."

85. Existe entonces una necesidad de certeza, en cuanto a tener confirmación del momento en que se recibe una comunicación electrónica, o cuando menos de que no basta enviar una comunicación, sino que se requiere algún tipo de confirmación de su recepción o lectura. De hecho, aun los correos electrónicos tienen la posibilidad de incluir una opción de confirmación de lectura y ésta podría servir para dicho propósito.

86. Es conveniente resaltar que el criterio aquí adoptado por esta Primera Sala, incluso se alinea con lo establecido en el artículo 18 de la Ley de Amparo,²³ el cual hace referencia a que, para el cómputo de la procedencia del juicio, las notificaciones surtan efectos conforme a la ley que rige el acto reclamado, precisamente por ello se debe atender a las reglas del referido código nacional en los términos hasta aquí expuestos.

²³ "Artículo 18. Los plazos a que se refiere el artículo anterior se computarán a partir del día siguiente a aquél en que surta efectos, conforme a la ley del acto, la notificación al quejoso del acto o resolución que reclame o a aquél 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."



87. Lo anterior, porque para efectos de esa norma, es necesario tener plena certeza y claridad respecto a la operatividad de las reglas de notificación que tutelan el acto reclamado como ocurre en el caso. De ahí que, cualquier criterio que pretenda dilucidarse en ese sentido deba estar armonizado con el referido artículo 18 no sólo por cuestiones de seguridad jurídica, sino también para garantizar el derecho de acceso a una tutela judicial efectiva.

88. Ahora, una vez precisadas las diferencias y particularidades de los supuestos previstos en los artículos 82 y 87 de Código Nacional de Procedimientos Penales, esta Primera Sala procede a dar respuesta a los agravios, en la materia de su exclusiva competencia.

89. Se estima infundado el agravio en que la ahora recurrente considera que existe una antinomia entre los artículos 82 y 87 del Código Nacional de Procedimientos Penales pues, como se vio, se trata de hipótesis normativas enfocadas a situaciones distintas, las cuales fueron ya delimitadas en párrafos anteriores; de ahí que no puedan relacionarse.

90. Asimismo, también son infundados los argumentos en que se sostiene la inconstitucionalidad del artículo 87 por ser restrictivo o impreciso en relación con el diverso 82, ya que se trata de una disposición distinta cuyos supuestos de aplicación se excluyen conforme a los propios mandatos del Código Nacional de Procedimientos Penales para notificar actos que no prevén una forma específica de notificación.

91. No obstante, se reitera, conforme a lo explicado en el presente estudio, esta Primera Sala considera **fundados los agravios de la parte quejosa**, en los que señala que el juzgador partió de una interpretación incorrecta, al estimar aplicarle la forma especial de notificación prevista en el artículo 87 del Código Nacional de Procedimientos Penales, y no el numeral 82, de ese cuerpo normativo, que prevé las notificaciones personales por medios electrónicos.

92. Máxime que **en la especie hay constancia de envío, pero no de recibido**, aun cuando –como ya se indicó– la autoridad está obligada a cerciorarse que la información llegó a su destinatario.



93. Sin que sea necesario, abordar los demás argumentos expresados vía agravios en el mismo sentido por la parte quejosa, pues ya no le generaría mayor beneficio que el aquí otorgado.

VII. DECISIÓN

94. En las relatadas circunstancias, ante lo **fundado** de los argumentos enderezados en contra del desechamiento de la demanda de amparo respecto al acuerdo de aseguramiento de quince de junio de dos mil veintiuno reclamado,²⁴ **lo procedente es revocar –en lo conducente– el acuerdo combatido** de nueve de julio de dos mil veintiuno, dictado por la encargada del despacho del Juzgado Sexto de Distrito de Amparo en Materia Penal en la Ciudad de México en los autos del juicio de amparo *********, de su índice, para que se **dicte otro en el que se tenga por oportuna la presentación de la demanda por cuanto hace al inciso "ii"**.²⁵

95. Lo anterior en el entendido de que dicho pronunciamiento deberá atender a la distinción que ha reconocido esta Primera Sala para el cómputo de la oportunidad en tratándose de las notificaciones personales por medios electrónicos y a las particularidades del caso concreto.

96. No pasa desapercibido que, en diverso orden, el recurrente también combate el desechamiento de la demanda de amparo por cuanto hace al acto señalado en la misma como **inciso i)**, sin embargo, como se adelantó, el tema por virtud del cual esta Sala ejerció su facultad de atracción se limitó únicamente a la interpretación operativa de los artículos **82 y 87 del Código Nacional de Procedimientos Penales, atinente al momento en que surtían efectos las notificaciones electrónicas conforme a dichos dispositivos.**

97. En consecuencia, se ordena remitir los autos al Tribunal Colegiado para que se avoque al conocimiento de la referida problemática y resuelva lo condu-

²⁴ Señalado en la demanda de amparo cuyo desechamiento se combate como inciso ii (página 3).

²⁵ "ii. El acuerdo de aseguramiento del inmueble, de quince de junio de dos mil veintiuno, del departamento 402, ubicado en Pablo Ucello (Jordaens) 39, colonia Ciudad de los Deportes, Alcaldía Benito Juárez, C.P. 03710".



cente en la inteligencia de que, una vez hecho lo anterior, se deberá devolver el asunto al Juez del conocimiento para que dé cumplimiento a lo ordenado en párrafos anteriores respecto a la admisión del asunto.

Por lo expuesto y fundado, se

RESUELVE:

PRIMERO.—Es **fundado** el recurso de queja **6/2022**, a que este toca se refiere, **en los términos precisados en la presente ejecutoria.**

SEGUNDO.—Se **revoca, en lo conducente**, el auto de nueve de julio de dos mil veintiuno, dictado por el Juzgado **Sexto de Distrito de Amparo en Materia Penal en la Ciudad de México**, en el juicio de amparo indirecto *********, de su índice.

TERCERO.—Remítase al tribunal del conocimiento para que se pronuncie en los términos ordenados en la parte final de la presente ejecutoria.

CUARTO.—Hecho lo anterior, remítanse los autos **al Juzgado Sexto de Distrito de Amparo en Materia Penal en la Ciudad de México**, para que dé cumplimiento a lo ordenado en la presente resolución.

Notifíquese; con testimonio de esta resolución. En su oportunidad, archívese el toca como asunto concluido.

Así lo resolvió, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por **mayoría de cuatro** votos de 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, quien se reservó su derecho a formular voto concurrente. En contra del voto 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



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.

Esta sentencia se publicó el viernes 17 de marzo de 2023 a las 10:20 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 4 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 223 de la Ley de Amparo, se consideran de aplicación obligatoria a partir del día hábil siguiente, 22 de marzo 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 en relación con el recurso de queja 6/2022.

1. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión de trece de julio de dos mil veintidós, resolvió por mayoría de cuatro votos el recurso de queja citado al rubro,¹ en el sentido de declararlo fundado, revocar el auto impugnado y remitir los autos al tribunal del conocimiento.

I. Razones de la ejecutoria

2. La sentencia analizó primero los agravios relacionados con la aplicación por el Juez de Distrito del artículo 87 del Código Nacional de Procedimientos Penales, pues de ello dependía, que se realizara o no el examen de su inconstitucionalidad. Al desglosar el contexto normativo de las notificaciones por medios electrónicos conforme a diversos artículos del Código Nacional de Procedimientos Penales se estableció que, más que una confrontación, el legislador estimó pertinente hacer una diferenciación entre el artículo 82 y 87 del código adjetivo citado.
3. Así, se aclaró que el primer artículo se refiere a las notificaciones de carácter personal, determinadas así en la normatividad aplicable o atendiendo a la afectación o importancia que tienen en el proceso, especificando en la fracción I, inciso b) que se pueden realizar por medios tecnológicos, tales como el correo electrónico.

¹ Resuelto por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por mayoría de cuatro votos 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, quien se reservó su derecho a formular voto concurrente. En contra del voto emitido por el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien se reserva su derecho a formular voto particular.



4. El segundo de ellos constituye una forma especial de notificación, esto es, un supuesto distinto que hace referencia específica a los llamados "sistemas autorizados", es decir, aquellos regulados o controlados por la propia autoridad.
5. Así, se determinó que siguiendo la idea del artículo 83 de la normatividad citada, relativa al supuesto de un sistema electrónico existente, la ejecutoria aclaró que son sistemas tales como portales de servicios en línea, tribunales electrónicos, entre otros; en éstos existe un control que permite generar certeza de que determinada notificación electrónica ha sido practicada y justifica la idea de que, en esos casos, la notificación surta efectos el mismo día en que se corrobore por el sistema que se recibió el archivo electrónico correspondiente.
6. En ese sentido, se concluye que la regla del artículo 82, en su fracción I, inciso b), se circunscribe a otros medios electrónicos señalados por el interesado, distintos del sistema informático que, en su caso, instrumente la respectiva autoridad.
7. De igual manera, se estimó indispensable puntualizar la necesidad que, tanto las notificaciones a las que se refiere el artículo 83 como el 87, ambos del Código Nacional de Procedimientos Penales requieren la confirmación de recibido respectiva.
8. En este sentido, se consideró **infundado** el agravio en el que la ahora recurrente considera existe una antinomia entre los artículos 82 y 87 del código adjetivo, pues se tratan de hipótesis normativas enfocadas a situaciones distintas.
9. Asimismo, se declaran infundados los argumentos de inconstitucionalidad del artículo 87 donde se afirma que es restrictivo o impreciso en relación con el diverso 82, esto porque se trata de una disposición distinta cuyos supuestos de aplicación se excluyen conforme a los propios mandatos del Código Nacional de Procedimientos Penales para notificar actos que no prevén una forma específica de notificación.
10. Por último, se consideró que estando obligada la autoridad a cerciorarse que la información llegó a su destinatario, al haber constancia de envío, pero no de recibido, la demanda no es extemporánea y debía admitirse.

II. Razones del voto particular

11. Voté en contra de la decisión de la mayoría, porque no comparto las consideraciones y conclusiones a las que se arriba debido a lo siguiente:



12. No comparto las consideraciones del proyecto respecto a la inexistencia de una antinomia entre los artículos 82 y 87 del Código Nacional de Procedimientos Penales. En este sentido, considero que el tema de cuándo surten efectos las notificaciones realizadas de manera electrónica realizadas éstas por cualquier medio de esta naturaleza está regulado en ambos dispositivos del código adjetivo, pero de manera diversa, por lo que debió considerarse que sí existe antinomia y cuál es la regla que debe prevalecer.
13. En efecto, respecto del artículo 82, se establece que las notificaciones surtirán efectos al día siguiente en que fueron practicadas, mientras que el artículo 87, menciona que surtirán efectos el mismo día en que por sistema se confirme de recibido el archivo electrónico correspondiente, es decir, en mi criterio, ambos preceptos regulan notificaciones practicadas por medios electrónicos, no obstante ello, cada uno precisa de manera diferente el momento en que dicha notificación surte sus efectos, uno indica que es al día siguiente de que se practica, mientras el otro precisa que es el mismo día en que se recibe.
14. En ese contexto, insisto que a pesar de que en ambos casos se notifica por medios de la misma naturaleza (electrónicos), dichos preceptos regulan de manera diferente cuándo surte efectos la notificación, sin que el suscrito advierta ninguna diferencia que justifique esa disparidad, circunstancia que a mi juicio genera incertidumbre jurídica para los justiciables.
15. Por las razones expuestas es que formulo este voto particular para precisar las razones de mi disenso con el sentido de la ejecutoria.

Este voto se publicó el viernes 17 de marzo de 2023 a las 10:20 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

CONCURSO APARENTE DE NORMAS. NO EXISTE ANTINOMIA ENTRE LOS ARTÍCULOS 82 Y 87 DEL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES, POR REGULAR MEDIOS DE COMUNICACIÓN DISTINTOS PARA EFECTUAR LAS NOTIFICACIONES.

Hechos: Un Juez de Distrito desechó una demanda de amparo indirecto promovido en contra de actos ministeriales, al considerar actualizada la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XIV, de la Ley de Amparo, toda vez que el medio de impugnación resultaba extemporáneo. Lo anterior, porque la notificación del acto reclamado había sido mediante correo electrónico y el artículo 87 del Código Nacional de Procedimientos Penales establece que las notificaciones realizadas por medios electrónicos surten efectos el mismo día. Decisión que fue combatida a través del



recurso de queja, donde se señaló que existía una antinomia entre el dispositivo aplicado y el artículo 82 del citado código adjetivo.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación establece que no existe antinomia entre los artículos 82 y 87 del Código Nacional de Procedimientos Penales, porque cada artículo regula un supuesto distinto.

Justificación: De la interpretación sistemática del artículo 51, así como del capítulo V denominado "Notificaciones y Citaciones" del Título IV intitulado "Actos Procedimentales" del Código Nacional de Procedimientos Penales, se advierte que fue intención del legislador establecer las previsiones necesarias para que el justiciable tenga plena certeza de las reglas aplicables a los actos procesales. Así, más que una contradicción entre los artículos 82 y 87 citados, el legislador estimó pertinente hacer una diferenciación entre dichas normas; pues si bien es cierto que en ambos preceptos se establece de manera distinta, el momento en que surten efectos las notificaciones llevadas a cabo por medios electrónicos, también lo es que el artículo 82, en su fracción I, inciso b), es de uso generalizado y se circunscribe a medios electrónicos señalados por el interesado o su representante legal, como lo es el correo electrónico (entre otros medios que permiten similar función), distintos de los sistemas autorizados, instrumentados por la propia autoridad a que se refiere el artículo 87, que se considera una forma especial de notificación.

1a./J. 46/2023 (11a.)

Queja 6/2022. 13 de julio de 2022. Mayoría de cuatro votos de las Ministras Norma Lucía Piña Hernández y Ana Margarita Ríos Farjat, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, y los Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Disidente: Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien formuló voto particular. Ponente: Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretaria: Alexandra Valois Salazar.

Tesis de jurisprudencia 46/2023 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de quince de marzo de dos mil veintitrés.

Esta tesis se publicó el viernes 17 de marzo de 2023 a las 10:20 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del día hábil siguiente, 22 de marzo de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR EN MATERIA DE TELECOMUNICACIONES Y RADIODIFUSIÓN. ES UN ÁMBITO DE PROYECCIÓN DE LOS DERECHOS A LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DE ACCESO A LA INFORMACIÓN.

RESTRICCIONES INDIRECTAS A LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y ACCESO A LA INFORMACIÓN EN MATERIA DE TELECOMUNICACIONES Y RADIODIFUSIÓN. SI LA MEDIDA LEGISLATIVA IMPUGNADA SE DIRIGE A LA REALIZACIÓN DE LOS FINES DEL ESTADO REGULADOR, RESULTA APLICABLE UN ESTÁNDAR DE ESCRUTINIO ORDINARIO, PERO SI SE TRATA DE UNA MEDIDA CUYA FUNCIÓN PRINCIPAL ES INHIBIR O DESINCENTIVAR EL EJERCICIO DE DICHOS DERECHOS CONSTITUCIONALES, ES APLICABLE UN ESTÁNDAR DE ESCRUTINIO ESTRICTO (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 7o. CONSTITUCIONAL).

RESTRICCIONES INDIRECTAS A LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y ACCESO A LA INFORMACIÓN. LA PORCIÓN DEL ARTÍCULO 7o. CONSTITUCIONAL, QUE ESTABLECE LA PROHIBICIÓN DE SECUESTRAR LOS BIENES UTILIZADOS PARA LA DIFUSIÓN DE INFORMACIÓN, OPINIONES E IDEAS, COMO INSTRUMENTO DEL DELITO, ES APLICABLE AL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR EN EL SECTOR DE LAS TELECOMUNICACIONES Y LA RADIODIFUSIÓN.

SANCIONES EN MATERIA DE TELECOMUNICACIONES Y RADIODIFUSIÓN. EL ARTÍCULO 305 DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, QUE ESTABLECE QUE QUIENES PRESTEN SERVICIOS DE TELECOMUNICACIONES O RADIODIFUSIÓN SIN CONTAR CON CONCESIÓN O AUTORIZACIÓN, PERDERÁN EN BENEFICIO DE LA NACIÓN LOS BIENES, INSTALACIONES Y EQUIPOS EMPLEADOS EN LA COMISIÓN DE DICHA INFRACCIÓN, NO ESTABLECE UNA RESTRICCIÓN INDIRECTA DE LAS PROHIBIDAS POR EL ARTÍCULO 7o. CONSTITUCIONAL.

AMPARO EN REVISIÓN 136/2021. 5 DE OCTUBRE DE 2022.
PONENTE: MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA.
SECRETARIO: DAVID GARCÍA SARUBBI.



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

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve el amparo en revisión 136/2021, interpuesto por ***** en contra de la sentencia dictada en el juicio de amparo registrado con el número ***** por el Juzgado Segundo de Distrito en Materia Administrativa, Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en la Ciudad de México.

El problema jurídico a resolver por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación consiste en evaluar la validez constitucional del artículo 305 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, el cual establece que "[l]as personas que presten servicios de telecomunicaciones o de radiodifusión, sin contar con concesión o autorización, o que por cualquier otro medio invadan u obstruyan las vías generales de comunicación, perderán en beneficio de la Nación los bienes, instalaciones y equipos empleados en la comisión de dichas infracciones."

I. ANTECEDENTES DEL CASO

1. Ante el Instituto Federal de Telecomunicaciones se presentó denuncia de la supuesta prestación de servicios de telecomunicaciones sin el respectivo título de concesión, mediante infraestructura de telecomunicaciones que se encontraba instalada en ocho domicilios en el Municipio de Miahuatlán de Porfirio Díaz, Oaxaca.

2. Derivado de lo anterior, la Dirección General Adjunta de Vigilancia del Espectro Radioeléctrico realizó trabajos de radiomonitorio en los domicilios referidos, detectando emisiones radioeléctricas en siete de ellos, en los rangos de frecuencias correspondientes a los segmentos de 2500–2700 MHz y 2400-



2483.5 MHz, entre otras, las cuales eran originadas en el domicilio ubicado en ***** , ***** , ***** , ***** y ***** .

3. La Dirección General de Verificación del Instituto Federal de Telecomunicaciones, mediante orden de visita de verificación de veinticinco de enero de dos mil diecinueve, instruyó la practica de la visita de inspección-verificación ordinaria ***** , dirigida al propietario y/o poseedor y/o responsable y/o encargado de las instalaciones y equipos de telecomunicaciones y/o el ocupante del inmueble ubicado en el domicilio referido.

4. En la visita de verificación, se hizo constar que en el inmueble se encontraron nueve dispositivos de energización (POE), los cuales se encontraban encendidos y en operación, conectados a nueve elementos de telecomunicaciones instalados y en operación en la azotea del inmueble, por lo que los verificadores realizaron diversas preguntas a la persona con la que se entendió la diligencia, a las que se respondió, en lo que aquí interesa, que los equipos eran utilizados desde hace aproximadamente ocho o nueve meses para la comercialización del servicio de *Internet* inalámbrico a usuarios finales, así como que la propietaria de dichos equipos era ***** .

5. Por acuerdo de cinco de abril de dos mil diecinueve, el director general de Verificación del referido Instituto Federal de Telecomunicaciones hizo del conocimiento de la ahora parte quejosa que el procedimiento de inspección y verificación había concluido, así como que procedería a remitir a la autoridad correspondiente un dictamen por el posible incumplimiento a lo establecido en los artículos de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión que ahí se precisaron.

6. Mediante proveído de diecisiete de junio de dos mil diecinueve, el titular de la Unidad de Cumplimiento del Instituto Federal de Telecomunicaciones dio inicio al procedimiento administrativo de imposición de sanción y declaratoria de pérdida de bienes, instalaciones y equipos en beneficio de la nación, identificado con el número ***** , en contra de la ahora quejosa y de ***** , por



la presunta prestación de servicios de telecomunicaciones en su modalidad de *Internet*, sin contar con concesión o autorización emitida por autoridad competente, en contravención con lo dispuesto en el artículo 66, en relación con el diverso 305, ambos de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión.

7. Seguido el trámite correspondiente, mediante resolución de veinticinco de noviembre de dos mil diecinueve, el titular de la Unidad de Cumplimiento del IFT determinó que había quedado acreditado que ***** infringió lo establecido en el artículo 66 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión en relación con el diverso 67, fracción I, del mismo ordenamiento, al haberse detectado que prestaba un servicio de telecomunicaciones en su modalidad de acceso a *Internet* a través de la operación y explotación de una red pública de telecomunicaciones sin contar con la concesión o autorización correspondiente otorgada por el órgano constitucional autónomo de referencia.

8. Derivado de la infracción aludida, se le impuso a la parte quejosa una multa equivalente a 3000 (tres mil) Unidades de Medida y Actualización en el ejercicio de dos mil diecinueve, la cual ascendía a la cantidad de \$253, 470.00 (doscientos cincuenta y tres mil cuatrocientos setenta pesos 00/100 moneda nacional), de conformidad con lo dispuesto en los artículos 298, inciso E), fracción I, 299 y 301 de la misma legislación.

9. Finalmente, en dicha resolución se declaró la pérdida en beneficio de la nación de los bienes y equipos ahí descritos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 305 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, por lo que instruyó al director general a efecto de que se pusieran a disposición del personal del instituto de mérito los bienes que pasaban a poder de la nación.

II. TRÁMITE DEL JUICIO DE AMPARO

10. **Demanda de amparo indirecto.** ***** , por su propio derecho, solicitó el amparo y protección de la Justicia Federal, mediante escrito presentado el diecisiete de diciembre de dos mil diecinueve. En la demanda respectiva fueron señaladas como autoridades responsables y actos reclamados los que a continuación se precisan:



A) Del titular de la Unidad de Cumplimiento del Instituto Federal de Telecomunicaciones:

- La resolución de fecha veinticinco de noviembre de dos mil diecinueve dictada en el expediente *****.

- La orden verbal o escrita dirigida al Servicio de Administración Tributaria (SAT), para efectos del cobro coactivo por medio del procedimiento administrativo de ejecución de la multa impuesta por la cantidad de \$253,470.00.

- La orden verbal o escrita a la Dirección General de Verificación del Instituto Federal de Telecomunicaciones para la ejecución de la determinación de pérdida de bienes, instalaciones y equipos en beneficio de la nación por medio del procedimiento administrativo de ejecución de la orden verbal o escrita que emita el titular de la Unidad de Cumplimiento del Instituto Federal de Telecomunicaciones.

B) Del titular de la Dirección General de Verificación de la Unidad de Cumplimiento del Instituto Federal de Telecomunicaciones:

- La caducidad de la propuesta de inicio del procedimiento de sanción, emitida en el oficio ***** , de fecha 10 de abril del 2019.

C) Del Servicio de Administración Tributaria (SAT) como ejecutora:

- La inminente ejecución del cobro coactivo por medio del procedimiento administrativo de ejecución de la orden verbal o escrita que emita el titular de la Unidad de Cumplimiento del IFT por la cantidad de \$253,470.00 (doscientos cincuenta y tres mil cuatrocientos setenta pesos 00/100 M.N.).

D) De la Cámara de Diputados y la H. Cámara de Senadores:

- La aprobación de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión específicamente el artículo 305.



- La omisión legislativa absoluta de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, publicada el once de agosto de dos mil catorce en el Diario Oficial de la Federación; particularmente el artículo 299 del citado ordenamiento.

E) Del Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos:

- La promulgación y publicación de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, específicamente de los artículos 299 y 305.

11. La parte quejosa señaló como derechos humanos vulnerados en su perjuicio los reconocidos en los artículos 1o., 5o., 7o., 14, 16, 22, 23 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los diversos 21 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

12. En su demanda, la quejosa formuló diversos conceptos de violación, de los cuales sólo se sintetizará el sexto, que es el dedicado a combatir el artículo 305 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, por ser el único tópico que es materia del presente recurso de revisión:

a. Inicia haciendo referencia a la reforma constitucional de junio de dos mil trece en materia de telecomunicaciones, de cuyo recuento destaca que sus objetivos consistieron en garantizar los servicios de telecomunicaciones y radiodifusión bajo condiciones de libre competencia y concurrencia, los derechos de acceso a la información, libertad de expresión y el de los pueblos y comunidades indígenas para adquirir y administrar medios de comunicación.

b. A continuación, la quejosa destaca el contenido del artículo 305 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión y alega que se opone al artículo 7o. constitucional, en la parte que establece la prohibición de que "[e]n ningún caso podrán secuestrarse los bienes utilizados para la difusión de información, opiniones e ideas, como instrumento del delito."

c. Afirma que el precepto constitucional prohíbe el secuestro de los bienes, lo cual es vulnerado por el precepto impugnado, ya que la destituye de la titularidad de los bienes que se relacionan con la conducta por la cual fue



sancionada, cuestión cuya sustanciación no se encuentra reglamentada en algún apartado de la legislación; además señala que la pérdida de los bienes abona a la vulneración al derecho de acceso a la información.

d. En su argumentación, señala que el artículo 298 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión establece una serie de supuestos sancionados con multas, consistentes en la utilización del espectro radioeléctrico sin una autorización, permiso o concesión, lo que demuestra que la imposición de la sanción del artículo 305 es desproporcional, convirtiéndose "en una sanción que afecta el mínimo vital para subsistir."

e. En esta parte, invoca la reforma constitucional de junio de dos mil once en materia de derechos humanos y afirma que el precepto legal combatido es contrario a ésta, al haber dejado de tener el sentido que tuvo cuando fue introducida por el legislador en mil novecientos setenta y cuatro.

f. Afirma que la regulación del precepto impugnado tampoco establece bajo qué "figura jurídica pasarían a dominio de la nación los bienes, instalaciones y equipos de las estaciones de radio que operan sin concesión, dejando a los afectados en estado de indefensión", argumento que refuerza señalando que no se trata de la pérdida de los instrumentos de algún delito, al no contemplarse como supuesto alguno de la Ley Nacional de Extinción de Dominio, por lo que resulta contrario al artículo 22 constitucional, del cual destaca la porción que establece que "[n]o se considerará confiscación la aplicación de bienes de una persona cuando sea decretada para el pago de multas o impuestos, ni cuando la decrete la autoridad judicial para el pago de responsabilidad civil derivada de la comisión de un delito."

g. Así, concluye que el artículo 22 constitucional no permite decretar la pérdida de bienes de los particulares cuando se les ha impuesto previamente una multa.

h. Por otra parte, alega que el artículo impugnado viola el artículo 23 constitucional, al permitir una doble sanción y haciendo referencia al acto de aplicación y a sus distintos resolutivos, finaliza diciendo que "lo dejan en total estado de indefensión para hacer frente no sólo al pago de una posible multa, a la cual



no podría solventar dado de que me privarían de los bienes con los cuales trabajo, en total contravención de los artículos 1o. y 5o. de la Constitución", además de alegar violación al mínimo vital.

13. **Tramite del juicio de amparo.** Por razón de turno correspondió conocer del asunto al Juzgado Segundo de Distrito en Materia Administrativa, Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en la Ciudad de México, quien lo registró con el número *****; en el acuerdo inicial, se previno a la parte quejosa para ciertos efectos.

14. Una vez desahogadas las prevenciones, el Juzgado de Distrito admitió a trámite la demanda de amparo, se requirió a las autoridades responsables su informe justificado, se dio a la agente del Ministerio Público de la Federación adscrita la intervención que le corresponde y se señaló la fecha para la celebración de la audiencia constitucional.

15. **Sentencia de amparo.** Seguido el trámite legal correspondiente, el Juez de Distrito celebró la audiencia constitucional y dictó sentencia el diecinueve de agosto de dos mil veinte, en la cual determinó, por un lado, sobreseer por determinados actos, negar el amparo en contra de los preceptos legales impugnados y finalmente conceder el amparo por vicios propios del acto de aplicación.

16. Por lo que respecta a la materia de la presente revisión, en el considerando octavo de la sentencia se contienen las consideraciones que sustentan la negativa de amparo en contra del artículo 305 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión.

17. En la sentencia se inicia precisando que la norma impugnada establece un acto privativo como consecuencia de prestar un servicio de telecomunicaciones o de radiodifusión sin contar con una concesión o autorización, o bien de invadir u obstruir las vías generales de comunicación, en la medida en que impone una restricción definitiva sobre los bienes del particular.

18. Por otra parte, se destaca que el artículo 7o. constitucional garantiza que el derecho de la información será resguardado por el Estado, prohibiendo



que la ley y la autoridad produzcan censuras, que exijan fianza a los autores o impresores o que coarten la libertad de imprenta, señalando que los límites a la libertad de escribir y publicar sobre cualquier materia se encuentra en la vida privada, la moral y la paz pública, disposición que agrega que no podrán secuestrarse los bienes utilizados para la difusión de información como instrumento del delito.

19. El Juez de Distrito concluyó que no existe una contraposición entre ambas disposiciones, ya que el precepto legal combatido no prevé un acto de censura o restricción a la difusión de información, sino la existencia de una medida sancionatoria impuesta a través de un procedimiento seguido en forma de juicio, es decir, "no como una medida unilateral de restricción a la libertad de difusión de información". Adicionalmente la prohibición de secuestro de bienes utilizado para la difusión de información no es aplicable al caso concreto, pues "debe entenderse dentro del plano que regula el artículo en cita y, por tanto, dirigida al secuestro de los bienes materia de algún delito derivado de la expresión o propagación de información, opiniones o ideas."

20. Por tanto, la disposición combatida no sanciona la difusión o expresión de información o ideas, sino la prestación de un servicio sin los requisitos establecidos para ello.

21. Por otro lado, en la sentencia se concluye que el artículo 305 combatido tampoco vulnera el artículo 22 de la Constitución Federal. Para ello se retoma la definición construida en los precedentes de esta Suprema Corte sobre confiscación, la cual se ha definido como la apropiación violenta de la totalidad de los bienes de una persona o de una parte significativa de ello por parte de la autoridad, sin título legítimo y sin contraprestación, la cual se diferencia del decomiso, que es una sanción impuesta por realizar actos prohibidos o por incumplir obligaciones y que únicamente comprende los bienes que guardan relación con la conducta que se castiga, esto es, los que han sido utilizados como instrumento para la comisión de un delito o infracción administrativa, los que han resultado como fruto de tales ilícitos, o bien, los que por sus características representan un peligro para la sociedad.



22. Así, en la sentencia se concluye que el precepto combatido no establece una confiscación, sino un decomiso, ya que se limita a establecer que los sujetos que presten servicios de telecomunicaciones o radiodifusión, sin contar con el permiso o autorización correspondiente, perderán en beneficio del Estado las instalaciones y los equipos empleados para tal efecto, comprendiendo únicamente los equipos que fueron utilizados para cometer la conducta castigada en la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión.

23. En la sentencia se desestima el argumento de la quejosa, según el cual debería ser aplicable la Ley Nacional de Extinción de Dominio, pues en el caso se trata de una infracción administrativa que se sanciona con un decomiso y no con una sanción penal.

24. Igualmente se niega que la norma legal sea contraria al artículo 23 constitucional, que prohíbe las dobles sanciones (*non bis in idem*), aun y cuando esta Primera Sala ha determinado que también resulta aplicable al derecho administrativo sancionador.

25. Para responder este punto, se destaca que la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión implementó un sistema de sanciones ejemplares cuyo objetivo fue disuadir a las personas de realizar alguna infracción a las reglas de observancia general, puesto que el crecimiento económico que representaba el sector daba pauta para que se actuara al margen de la ley. En el caso concreto, los artículos 298 y 299 buscan desalentar a los gobernados de proveer servicios al margen de la ley, estableciéndose como una medida sancionatoria ejemplar.

26. El artículo 305 establece la pérdida de bienes en beneficio de la nación, con lo que se busca proteger los intereses del Estado y retirar del tráfico jurídico un determinado bien con el propósito de evitar la proliferación de entes irregulares. Así, no se actualiza una violación al artículo 23 constitucional, pues el precepto combatido no establece la imposición de dos sanciones. Ello, ya que la multa busca desalentar a los gobernados a proveer servicios al margen de la ley, mientras que la sanción de la pérdida de bienes, equipos e instalaciones, busca proteger los intereses del Estado, retirando del tráfico jurídico un determinado bien con el propósito de evitar la proliferación de entes irregulares.



27. En la sentencia se califica como infundado el argumento, pues pasa por alto que una conducta puede generar diversas consecuencias jurídicas, como sucede en la especie.

28. Finalmente, en este considerando se desestiman por inoperantes los argumentos dirigidos a demostrar una violación al artículo 5o. constitucional, pues se señala que esos argumentos se dirigen contra el acto de aplicación de la norma impugnada y, en todo caso, no podrían analizarse para evaluar la validez de la norma, al hacerse depender de la situación particular de la quejosa.

29. **Recurso de revisión principal.** Inconforme con la resolución anterior, por escrito presentado el tres de septiembre de dos mil veinte, la quejosa, a través de su autorizado, interpuso recurso de revisión.

30. En su escrito de revisión, la recurrente se opone al reconocimiento de validez del artículo 305 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión.

31. Así, en primer lugar, afirma que el precepto no se limita a establecer una sanción administrativa proporcional por la realización de una infracción, sino que contempla el decomiso de bienes que afecta directamente el acceso a la información y comunicación. Recuerda que la zona de operación de esos bienes decomisados pertenece a una región, donde la población en general necesita del acceso a *Internet*, a la cual se le produce una afectación con la remoción de los referidos instrumentos, pues se les priva de acceder a un derecho universalmente reconocido.

32. Por tanto, insiste en que el precepto legal viola el derecho humano de acceso a la información, así como la libertad de pensamiento y expresión, además del derecho de propiedad. Ello, ya que con la aplicación de la norma se le quitan bienes que ha adquirido con mucho trabajo a lo largo del tiempo.

33. En su escrito, señala que también se violan los derechos a la seguridad jurídica y al debido proceso; así como también el de acceso y uso de las tecnologías de la información y la comunicación, "toda vez que el confiscar y/o em-



bargar los bienes de los prestadores de servicios de telecomunicaciones constituye una medida muy agresiva que lejos de ayudar a la sociedad en general pone tropiezos en el acceso de las personas a los avances tecnológicos".

34. En su escrito insiste en que el artículo combatido establece una sanción que es excesiva y que deja a la quejosa sin medios de subsistencia, vulnerando con ello su derecho al mínimo vital; además de que la pone en un estado de indefensión y sin la posibilidad de pagar las multas.

35. Por otra parte, señala que la disposición legal combatida también viola el artículo 3o., fracción V, de la Constitución Federal, en la parte que establece que toda persona tiene derecho a gozar de los beneficios del desarrollo de la ciencia y la innovación tecnológica, pues el decomiso es un obstáculo al referido derecho de acceso, "ya que de manera indirecta imposibilita que el usuario haga uso del *Internet*."

36. A continuación, la recurrente se opone a la interpretación del artículo 7o. constitucional que se hace en la sentencia, al estimar que el juzgado se constriñe a la literalidad de la norma constitucional, evitando desentrañar su ámbito de protección de derechos humanos de manera evolutiva. Así, afirma que el acceso a *Internet* es un derecho constitucional, que resulta indispensable porque permite a los mexicanos acceder a la información del día, así como el acceso a las tecnologías de la información y de la comunicación. "No obstante, el legislador no tomó en consideración estos principios rectores de la reforma (de 2013), porque redactó un artículo totalmente inconstitucional, siendo que el *Internet* es un gran avance tecnológico, que propicia adelantos científicos, aumenta el aprendizaje de las nuevas generaciones, permite el acceso a la cultura y diversos conocimientos." ... "Con esta sanción evidentemente se impide el acceso a *Internet*, porque al decomisar los bienes no se presta el servicio a *Internet*."

37. En apoyo de su argumentación cita la resolución 12/16 del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas del 2 de octubre de 2009, sobre el derecho a la libertad de opinión y de expresión, así como el acuerdo 66/184 de la Asamblea General del 22 de diciembre de 2011.



38. Igualmente cita el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y concluye que "el Estado Mexicano no permite de manera indirecta el acceso a servicios de *Internet*, imposibilitando el ejercicio del derecho humano de libertad de expresión, acceso a la información, entre otros."

39. En otro orden de ideas, la recurrente argumenta que el artículo 305 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión es inconstitucional, por vulnerar el principio de exacta aplicación, por no atender a la naturaleza de la infracción, ni la gravedad del daño causado, en contravención del artículo 22 constitucional.

40. Alega que su planteamiento no se resuelve con la tesis citada en la sentencia, perteneciente a la Segunda Sala de esta Suprema Corte, de rubro: "RADIO Y TELEVISIÓN. EL ARTÍCULO 104 BIS, PRIMER PÁRRAFO, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, NO CONTRAVIENE EL ARTÍCULO 22, PÁRRAFO PRIMERO, DE LA CONSTITUCIÓN."

41. Ello, ya que esa tesis es del dos mil seis, es decir, de cuando menos siete años antes de la reforma constitucional en materia de telecomunicaciones de dos mil trece, por lo que no incorpora los principios constitucionales vigentes en telecomunicaciones, ni los derechos humanos relevantes asociados con el control de convencionalidad.

42. Por último, la recurrente alega que el precepto legal combatido vulnera el principio de *non bis in idem*, consagrado en el artículo 23 de la Constitución Federal, pues por una misma conducta se le sanciona con una multa y con la diversa sanción de arrebatarle violentamente los instrumentos y herramientas utilizadas en la realización de la conducta sancionada.

43. Recurso de revisión del Instituto Federal de Telecomunicaciones. Por escrito presentado el dos de septiembre de dos mil veinte, la delegada del Instituto Federal de Telecomunicaciones acudió a interponer recurso de revisión, en el que formuló un único concepto de agravio en contra de la concesión del amparo del acto de aplicación de las normas impugnadas, que es ajeno a la materia del presente recurso, por lo que no se sintetizarán los argumentos ahí desarrollados.



44. **Trámite y resolución del Tribunal Colegiado.** Los escritos de revisión fueron turnados al Primer Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en la Ciudad de México y jurisdicción en toda la República, quien los registró con el número de expediente *****.

45. En sesión de once de marzo de dos mil veintiuno, el Colegiado del conocimiento emitió sentencia en la cual determinó la firmeza del sobreseimiento decretado, la negativa de amparo respecto del numeral 299 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, y declinó su competencia al estimar que debía reservarse la competencia exclusiva de esta Suprema Corte para conocer sobre la validez del artículo 305 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión.

46. **Trámite del recurso de revisión ante esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.** Mediante acuerdo de dieciséis de abril de dos mil veintiuno, el presidente de esta Suprema Corte ordenó registrar el asunto con el número **136/2021**, asumir competencia originaria para conocer del recurso de revisión, turnar el asunto al Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, así como enviar los autos a la Sala que se encuentra adscrito, a fin de que se dictara el acuerdo de radicación respectivo.

47. **Revisión adhesiva.** Por escrito presentado el doce de noviembre de dos mil veinte, la delegada del Instituto Federal de Telecomunicaciones interpuso revisión adhesiva, en la cual se limita a alegar que los argumentos de la recurrente principal son inoperantes.

48. **Avocamiento.** Mediante acuerdo del veinticuatro de junio de dos mil veintiuno, la presidenta de la Primera Sala dispuso que la misma se avocara al conocimiento del presente asunto, y ordenó devolver los autos a la ponencia respectiva, a fin de que se formulara el proyecto de resolución y se diera cuenta de él a esta Primera Sala.

III. COMPETENCIA

49. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es legalmente competente para conocer y resolver el presente recurso de revisión,



según lo dispuesto en los artículos 107, fracción VIII, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 81, fracción I, inciso e), de la Ley de Amparo; y 21, fracción II, inciso a), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con lo previsto en los puntos tercero y decimocuarto del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, publicado en el Diario Oficial de la Federación de trece de mayo de dos mil trece, ya que se trata de un recurso de revisión interpuesto en contra de la resolución dictada en la audiencia constitucional de un juicio de amparo indirecto, en cuya materia subsiste el cuestionamiento sobre la validez constitucional del artículo 305 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión.

IV. OPORTUNIDAD Y LEGITIMACIÓN

50. No es necesario analizar la legitimación ni la oportunidad con la que fueron interpuestos los recursos de revisión, habida cuenta que el Tribunal Colegiado que conoció del asunto examinó dichas cuestiones.

V. ESTUDIO DE FONDO

51. La materia de la litis del presente asunto se limita a la evaluación de la constitucionalidad del artículo 305 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, el cual establece lo siguiente:

"Artículo 305. Las personas que presten servicios de telecomunicaciones o radiodifusión, sin contar con concesión o autorización, o que por cualquier otro medio invadan u obstruyan las vías generales de comunicación, perderán en beneficio de la nación los bienes, instalaciones y equipos empleados en la comisión de dichas infracciones."

52. Como se observa, el precepto legal establece una sanción administrativa, consistente en la pérdida en beneficio de la nación de los bienes, instalaciones y equipos empleados en la comisión de una de las dos infracciones a las cuales se liga, a saber, cuando las personas presten servicios de telecomunicaciones o radiodifusión sin contar con concesión o autorización, o bien, cuando por cualquier otro medio invadan u obstruyan las vías generales de comunicación.



53. En el caso concreto, la quejosa combate la validez de la disposición únicamente por lo que respecta a la hipótesis infractora que se le aplicó, consistente en la prestación de servicios de telecomunicaciones o radiodifusión sin contar con concesión o autorización.

54. Al tratarse de un asunto que no se ubica en alguno de los supuestos de aplicación de la suplencia de la queja, en términos del artículo 79 de la Ley de Amparo, el estudio de constitucionalidad que se procede a realizar se debe constreñir al estudio de los conceptos de agravio bajo el estándar de estricto derecho.

55. Por tanto, esta Sala debe excluir de su estudio de fondo los argumentos de la recurrente, por medio de los cuales en esta instancia alega que el artículo impugnado viola el artículo 3o., fracción V, de la Constitución Federal, así como los diversos derechos constitucionales a la propiedad y debido proceso, al tratarse de planteamientos novedosos que no fueron propuestos inicialmente en la demanda de amparo y que, por tanto, no fueron estudiados por el Tribunal Colegiado.

56. Conforme a nuestros precedentes, atento al principio de estricto derecho, resultan inoperantes los agravios referidos a cuestiones no invocadas en la demanda de amparo, toda vez que al basarse en razones distintas a las originalmente señaladas, constituyen aspectos novedosos que no tienden a combatir los fundamentos y motivos establecidos en la sentencia recurrida, sino que introducen nuevas cuestiones que no fueron abordadas en el fallo combatido, de ahí que no exista propiamente agravio alguno que dé lugar a modificar o revocar la resolución recurrida. Tiene aplicación la jurisprudencia de esta Primera Sala, de rubro: "AGRAVIOS INOPERANTES. LO SON AQUELLOS QUE SE REFIEREN A CUESTIONES NO INVOCADAS EN LA DEMANDA Y QUE, POR ENDE, CONSTITUYEN ASPECTOS NOVEDOSOS EN LA REVISIÓN."¹

¹ Tesis de jurisprudencia 1a. /J. 150/2005, visible en la página 52 del Tomo XXII (diciembre de 2005) del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, con número de registro digital: 176604.



57. Por otra parte, también deben calificarse como inoperantes y, por tanto, excluirse del estudio de fondo, los argumentos en los cuales la recurrente alega que el precepto impugnado vulnera el derecho al trabajo, al mínimo vital y aquellos con lo que concluye que se le deja en estado de indefensión, pues con la pérdida de los bienes decomisados se le impide un medio para el pago de la multa.

58. Ello, ya que en la sentencia recurrida el Juez de Distrito abordó estos planteamientos, calificándolos de inoperantes, sin que la recurrente proponga en esta instancia ninguna argumentación para controvertir esa calificación, sino que únicamente se limita a reiterar que se violan esos contenidos constitucionales.

59. En la sentencia recurrida se desestimaron estos alegatos, calificándolos como inoperantes por dos razones, a saber, en primer lugar, porque esas afirmaciones se reservarían al estudio del acto de aplicación, pues se consideró que se dirigían en contra de éste y no contra el contenido del precepto legal y, en segundo lugar, porque "se sustenta en una situación particular de la quejosa y, en todo caso, el estudio de la constitucionalidad del precepto impugnado debe partir de su carácter impersonal y abstracto, y no así de conformidad con la situación particular de cualquier persona, en este caso, de la peticionaria de amparo."

60. En consecuencia, dado que la recurrente no ofrece argumentación alguna para oponerse a ninguna de las dos consideraciones desarrolladas en la sentencia recurrida y sólo limitarse a reiterar en esta instancia que se violan los derechos constitucionales referidos, esta Sala debe calificarlos como inoperantes. Tiene aplicación la jurisprudencia de esta Primera Sala, de rubro: "AGRAVIOS INOPERANTES. SON AQUELLOS QUE NO COMBATEN TODAS LAS CONSIDERACIONES CONTENIDAS EN LA SENTENCIA RECURRIDA."²

² Tesis de jurisprudencia 1a. /J. 19/2012 (9a.), visible en la página 731 del Libro XIII (octubre de 2012) del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, con número de registro digital: 159947.



61. Misma calificación debe realizarse sobre el planteamiento de la recurrente, por el cual insiste en que el artículo impugnado viola el principio de *non bis in idem*, consagrado en el artículo 23 constitucional, ya que en sus agravios se limita a reiterar lo alegado en su demanda inicial, a saber, que con el precepto se le impone una doble sanción por una misma infracción, ya que se impuso en su contra la multa regulada en los artículos 298 y 299 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, además de la pérdida de sus bienes, en aplicación del artículo 305.

62. Sin embargo, una vez más, en la sentencia recurrida se observa el desarrollo de consideraciones dirigidas a contestar este planteamiento, a las que no se opone la recurrente. En contestación a su alegato, el Juez de Distrito concluyó que "[e]l hecho de que un gobernado sea infraccionado con multa y decomiso por prestar servicios de telecomunicación y radiodifusión sin contar con el permiso o la autorización correspondiente, no implica una doble sanción, dado que una conducta puede generar diversas consecuencias jurídicas, como en la especie; de ahí lo infundado del argumento que nos ocupa."

63. Para sustentar esta conclusión, en la sentencia recurrida se destacaron los criterios contruidos por ambas Salas de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, concediendo a la parte quejosa que el principio de *non bis in idem* era aplicable al derecho administrativo sancionador. Posteriormente, con detalle, en la sentencia se procede a distinguir la multa de la privación de los bienes utilizados en la comisión de la infracción administrativa, destacando sus distintas finalidades, con base en lo cual se concluyó que "el artículo reclamado no sanciona en dos ocasiones la misma conducta, debido a que no establece la imposición de dos multas o que se restrinja el patrimonio del transgresor en múltiples ocasiones, es decir, no está previsto que se pueda imponer idéntica sanción, sino que cada sanción es distinta en cuanto a su materialización y los objetivos que persiguen."

64. Pues bien, como en su escrito de revisión la recurrente no se opone a estas consideraciones, contraargumentando por qué son insuficientes para desestimar su alegato, sino únicamente se limita a reiterar las mismas afirmaciones realizadas en su demanda, lo referente a la violación del artículo 23 constitucional, debe calificarse como inoperante.



65. Habiendo excluido los referidos alegatos del estudio de fondo, esta Sala observa que subsisten los argumentos desarrollados por la recurrente para combatir la conclusión de la sentencia recurrida de que el precepto legal impugnado no viola los artículos 7 y 22 de la Constitución Federal, los que se estudiarán de manera conjunta para abordar la cuestión efectivamente planteada.

66. Esta Sala observa que la recurrente conjunta los contenidos de los dos artículos constitucionales –el 7o. y el 22– para sustentar una misma conclusión, a saber, que la sanción contemplada en el artículo 305 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, consistente en la pérdida de los bienes utilizados en la prestación de servicios de telecomunicaciones sin la autorización respectiva viola los derechos de acceso a la información, libertad de prensa y acceso a las tecnologías de la información. Lo relevante del planteamiento de la recurrente es que señala que esta violación se actualiza de manera indirecta y no directa.

67. En la sentencia recurrida se dieron dos razones para negar una violación al artículo 7o. constitucional: 1) la norma constitucional prohíbe los actos unilaterales que afecten los derechos humanos de acceso a la información y libertad de prensa, mientras que el precepto legal establece una sanción cuya aplicación se condiciona al seguimiento de un procedimiento de derecho administrativo sancionador, el cual se ubica por fuera de su ámbito de aplicación y 2) la prohibición constitucional de la autoridad de secuestrar los bienes utilizados para la difusión de información, opiniones e ideas como instrumento del delito sólo se aplica a la materia penal, por lo que no podría extenderse al derecho administrativo sancionador.

68. En otra parte, en la sentencia recurrida se desestimó que el artículo combatido vulnera el artículo 22 constitucional, ya que éste se limita a prohibir la pena de confiscación de bienes, mientras que el precepto legal combatido establece un decomiso de los instrumentos de la comisión de la infracción administrativa, consideración que se sustentó en una distinción jurisprudencial que ha sido utilizada por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en distintos precedentes. Así, el Juez de Distrito concluyó que debía aplicarse por analogía la tesis «2a. XXXI/2006» de la Segunda Sala, de rubro: "RADIO Y TELEVISIÓN. EL ARTÍCULO 104 BIS, PRIMER PÁRRAFO, DE LA



LEY FEDERAL RELATIVA, NO CONTRAVIENE EL ARTÍCULO 22, PÁRRAFO PRIMERO, DE LA CONSTITUCIÓN."

69. En la revisión la recurrente se opone a ambas conclusiones argumentando que la sentencia recurrida realiza una interpretación restrictiva de los preceptos constitucionales, desvinculándolos de los derechos humanos y, por tanto, de su entendimiento evolutivo. En otras palabras, por lo que respecta al artículo 22 constitucional, la recurrente no se opone a la distinción jurisprudencial entre confiscación ni decomiso, ni tampoco niega que el criterio citado en la sentencia haya reconocido la validez de un precepto legal similar al ahora impugnado. Más bien, su reclamo se sintetiza en que la sanción de privación de los bienes utilizados en la prestación de los servicios de telecomunicaciones sin autorización produce una afectación injustificada en los derechos sustantivos previstos en el artículo 7o. constitucional, en relación con los fines de la reforma constitucional de dos mil trece. En otra palabras, no es que se viole el artículo 22 constitucional aisladamente, sino siempre en relación con los derechos a la libertad de expresión y acceso a la información.

70. Así, la recurrente alega que no se estudió la pregunta de si esa privación de bienes actualiza una restricción indirecta a los derechos humanos a la libertad de expresión y acceso a la información.

71. Esto se demuestra, en opinión de la recurrente, porque el Juez de Distrito no consideró los fines de la reforma constitucional de junio dos mil trece en materia de telecomunicaciones, al limitarse a aplicar un criterio aislado de la Segunda Sala emitido años previos a esa reforma.

72. Pues bien, esta Sala estima que los agravios de la recurrente se dirigen a combatir la estructura argumentativa de la sentencia recurrida, así como su conclusión.

73. Los argumentos de la recurrente son infundados en sus conclusiones, aunque acierta en su crítica dirigida contra el desarrollo argumentativo de la sentencia recurrida. Aunque esta Sala procederá a corregir las premisas de la sentencia recurrida, se coincide con la conclusión del Juez de Distrito y, por



tanto, debe negarse el amparo en contra del artículo 305 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión.

74. La conclusión que esta Sala procede a desarrollar se puede dividir en tres: 1) los derechos a la libertad de expresión y acceso a la información son aplicables para evaluar los méritos de una norma aplicada en un procedimiento del derecho administrativo sancionador; 2) en el caso, el precepto impugnado debe evaluarse a la luz del parámetro de control aplicable para impugnar "restricciones indirectas" a esos derechos; y, 3) la disposición combatida debe reconocerse como válida al superar un estándar de escrutinio ordinario.

Parámetro de control constitucional

75. Antes de exponer las razones por las cuales esta Sala concluye que el precepto impugnado no viola los derechos humanos contenidos en el artículo 7o. constitucional, en relación con el diverso 22, debe fijarse correctamente el parámetro de control constitucional, lo que implicará corregir la metodología utilizada en la sentencia recurrida.

76. La sentencia recurrida se basa en dos premisas que esta Sala rechaza, a saber, que el artículo 7o. constitucional sólo prohíbe actos unilaterales de afectación a los derechos de acceso a la información y libertad de expresión y que la prohibición del secuestro de los bienes utilizados para la difusión de información, opiniones e ideas, como instrumento del delito, sólo es aplicable a la materia penal. Como se observa, la argumentación de la sentencia recurrida delimita a un espacio estrecho el ámbito de aplicación de los contenidos constitucionales.

77. Por tanto, de seguirse estas premisas, habría que concluir que los derechos sustantivos y garantías contras las restricciones indirectas a la libertad de expresión, reconocidos en el artículo 7o. constitucional no aplican como parámetro de control de las determinaciones que culminen los procedimientos seguidos en forma de juicio, en el contexto del derecho administrativo sancionador.



78. Esta Sala no comparte estos razonamientos y, por tanto, se procede a fijar el parámetro de control correctamente.

79. El artículo 7o. constitucional establece derechos sustantivos, como es la libertad de difundir opiniones, información e ideas, a través de cualquier medio,³ que, como lo señala la recurrente, se deben relacionar de manera no jerárquica y en clave evolutiva, con el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que consagra la libertad de pensamiento y expresión, respecto del cual dicho instrumento internacional precisa que este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección;⁴ ambos

³ "Artículo 7. Es inviolable la libertad de difundir opiniones, información e ideas, a través de cualquier medio. No se puede restringir este derecho por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares, de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios y tecnologías de la información y comunicación encaminados a impedir la transmisión y circulación de ideas y opiniones. Ninguna ley ni autoridad puede establecer la previa censura, ni coartar la libertad de difusión, que no tiene más límites que los previstos en el primer párrafo del artículo 6o. de esta Constitución. En ningún caso podrán secuestrarse los bienes utilizados para la difusión de información, opiniones e ideas, como instrumento del delito."

⁴ "Artículo 13. Libertad de pensamiento y de expresión

"1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

"2. El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar: a) el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o b) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.

"3. No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones.

"4. Los espectáculos públicos pueden ser sometidos por la ley a censura previa con el exclusivo objeto de regular el acceso a ellos para la protección moral de la infancia y la adolescencia, sin perjuicio de lo establecido en el inciso 2.

"5. Estará prohibida por la ley toda propaganda en favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituyan incitaciones a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar contra cualquier persona o grupo de personas, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, idioma u origen nacional."



preceptos deben relacionarse, a su vez, con el artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que protege estos derechos de manera similar.⁵

80. Conforme a la jurisprudencia del Tribunal Pleno los tres preceptos deben relacionarse en términos no jerárquicos para determinar el contenido y alcance de esos derechos ahí consagrados como parámetro de control constitucional.⁶

81. La libertad de expresión ha sido uno de los derechos de mayor exploración en los últimos años en la jurisprudencia de esta Primera Sala; a partir de la resolución de diversos casos, se han extraído una serie de implicaciones normativas de ese derecho en distintos aspectos, que ahora conviene recuperar en lo conducente con el fin de demostrar una conclusión: su ámbito de aplicación no se limita a ninguna materia en específico ni a un tipo de acto de autoridad, sino que cubre cualquier actividad comunicativa que pueda ser amenazada por alguna interferencia estatal (incluida su desprotección) y, es por tanto, un parámetro transversal que irradia sus exigencias sobre la totalidad del ordenamiento jurídico.

⁵ "Artículo 19.

"1. Nadie podrá ser molestado a causa de sus opiniones.

"2. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

"3. El ejercicio del derecho previsto en el párrafo 2 de este artículo entraña deberes y responsabilidades especiales. Por consiguiente, puede estar sujeto a ciertas restricciones, que deberán, sin embargo, estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para:

"a) Asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás;

"b) La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas."

⁶ Ver la tesis de jurisprudencia P./J. 20/2014 (10a.) del Tribunal Pleno, visible en la página 202 del Libro 5 (abril de 2014), Tomo I de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, con número de registro digital: 2006224, de rubro: "DERECHOS HUMANOS CONTENIDOS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. CONSTITUYEN EL PARÁMETRO DE CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL, PERO CUANDO EN LA CONSTITUCIÓN HAYA UNA RESTRICCIÓN EXPRESA AL EJERCICIO DE AQUÉLLOS, SE DEBE ESTAR A LO QUE ESTABLECE EL TEXTO CONSTITUCIONAL."



82. Esta conclusión se robustecerá con el segundo apartado de este estudio, en el cual se concluirá que la prohibición de secuestro de los bienes utilizados para la difusión de información, opiniones e ideas como instrumento del delito, forma parte de una de las puntas más relevantes del parámetro de control consistente en la protección otorgada contra todas aquellas medidas legislativas, administrativas o judiciales que puedan ser diseñadas ingeniosamente de una manera no previsible para los autores de la Constitución, para restringir indirectamente a la libertad de expresión.

83. Esta Suprema Corte ha precisado que la libertad de expresión se relaciona con distintas finalidades, por lo que no se puede reducir a un solo núcleo, "ya que su protección persigue tanto facilitar la democracia representativa y el autogobierno, como la autonomía, la autoexpresión y la autorrealización del individuo." Así, por la multiplicidad de propósitos que le dan sentido, esta Corte ha determinado que pueden identificarse dos facetas de dicho derecho: "Existen dos dimensiones del derecho a la libre expresión de acuerdo a su trascendencia política o individual: por un lado, en su vertiente social o política, constituye una pieza central para el funcionamiento adecuado de la democracia representativa y, por otro, en su dimensión individual, asegura a las personas espacios esenciales para desplegar su autonomía individual."⁷

84. En la jurisprudencia de esta Suprema Corte se ha establecido que, aunque existe una presunción de que toda expresión merece protección constitucional, "no todas las expresiones merecen el mismo nivel de protección." Aquellas relacionadas con el discurso político o que sean de interés para la deliberación pública presentan un mayor valor constitucional, no porque sean superiores a otro tipo de discursos, sino porque la Constitución busca trazar los fundamentos de un gobierno democrático basado en la deliberación racional de sus ciudadanos y, por tanto, debe garantizar de una manera reforzada la apertura de los canales de discusión y reflexión de los cuales se nutre el sistema.

⁷ Tesis aislada CDXVIII/2014 (10a.), visible en la página 236 del Libro 13 (diciembre de 2014) Tomo I de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, con número de registro digital: 2008104, de rubro: "LIBERTAD DE EXPRESIÓN. ESTE DERECHO FUNDAMENTAL SE RELACIONA CON PRINCIPIOS QUE NO PUEDEN REDUCIRSE A UN SOLO NÚCLEO."



85. El discurso político se encuentra protegido de manera reforzada en nuestro modelo constitucional por su valor instrumental a las funciones de crítica y cuestionamiento a las acciones del gobierno en turno, actividades que cumplan con una importante función de rendición de cuentas.

86. Así, hemos concluido que existe una relación instrumental entre la libertad de expresión, el derecho a la información e imprenta y el funcionamiento de la democracia, porque "tener plena libertad para expresar, recolectar, difundir y publicar informaciones e ideas es imprescindible no solamente como instancia esencial de autoexpresión y desarrollo individual, sino como condición para ejercer plenamente otros derechos fundamentales —el de asociarse y reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito, el derecho de petición o el derecho a votar y ser votado— y como elemento determinante de la calidad de la vida democrática en un país, pues si los ciudadanos no tienen plena seguridad de que el derecho los protege en su posibilidad de expresar y publicar libremente ideas y hechos, será imposible avanzar en la obtención de un cuerpo extenso de ciudadanos activos, críticos, comprometidos con los asuntos políticos, atentos al comportamiento y a las decisiones de los gobernantes, capaces de cumplir la función que les corresponde en un régimen democrático."⁸

87. En nuestra doctrina, esta Sala ha establecido que la libertad de expresión y su correlativo derecho de acceso a la información garantizan la existencia de canales públicos de deliberación, especialmente habilitados para la discusión de temas políticos, que deben protegerse de manera reforzada por las Juezas y los Jueces ante medidas que obstaculicen su ingreso o entorpezcan una deliberación robusta y desinhibida sobre temas de interés público, anticipando que una ley podría declararse inválida si violara la prohibición de establecimiento de restricciones indirectas a la Constitución.⁹

⁸ Tesis aislada 1a. CCXVII/2009 de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 287 del Tomo XXX (diciembre de 2009) del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, con número de registro digital: 165759, de rubro: "LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHO A LA INFORMACIÓN. SU PROTECCIÓN ES ESPECIALMENTE INTENSA EN MATERIA POLÍTICA Y ASUNTOS DE INTERÉS PÚBLICO."

⁹ Tesis aislada 1a. XXX/2016 (10a.) de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 682 del Libro 27 (febrero de 2016), Tomo I de la *Gaceta del Semanario*



88. Por estas razones, en nuestra jurisprudencia, la libertad de expresión es el derecho constitucional que más se ha asociado a las precondiciones del modelo de democracia constitucional previsto por nuestro Texto Fundamental, pues es el derecho que permite a los ciudadanos discutir y criticar a los titulares ocasionales de su gobierno, así como debatir reflexivamente para formar preferencias en relación con ciertos temas, que después condicionarán la toma de decisiones colectivas. En otras palabras, es un instrumento esencial del sistema de rendición de cuentas y del ideal de autogobierno democrático.

89. Pues bien, como se observa los derechos ahí consagrados –libertad de pensamiento, expresión y acceso a la información– se erigen como contenidos centrales del parámetro de control, los que no se limitan a proyectarse en una sola materia ni controlan únicamente un tipo de actos, sino que se erigen como protecciones transversales en todo el ordenamiento jurídico.

90. Como derechos humanos, deben entenderse removidos del ámbito de configuración de las autoridades públicas de nuestro país en cualquier fuente del derecho reservado a su favor por el Texto Constitucional, ya sea que se trate de una ley, un procedimiento administrativo, un acto unilateral o una sentencia judicial.

91. Por tanto, es incorrecto sostener que los artículos 6o. y 7o. de la Constitución Federal, 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, cesan de ser parámetro de control frente a las resoluciones que son producto de un procedimiento seguido en forma de juicio y que recobren esa función frente a los actos administrativos unilaterales, como también lo sería afirmar que ese contenido sólo aplica en una materia –por ejemplo, en la administrativa– pero no en otras –civil, penal o laboral– ya que los derechos humanos, por imperativo del artículo 1o. constitucional son transversales a todo el ordenamiento jurídico y controlan la validez de todos los actos y normas jurídicas. De otra manera, no podría entenderse cómo podrían ser universales, interdependientes, indivisibles y progresivos.

Judicial de la Federación, Décima Época, con número de registro digital: 2010973, de rubro: "LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN. TIPOS DE AFECTACIÓN RESENTIBLE A CAUSA DE NORMAS PENALES."



92. Ahora bien, como lo alega la recurrente, para precisar el contenido y alcance de esos derechos, deben traerse a colación los propósitos de la reforma constitucional de junio de dos mil trece en materia de telecomunicaciones y radiodifusión, a través de la cual se modificaron, entre otros, los artículos 6o. y 7o. constitucionales.

93. Desde entonces, el artículo 6o. constitucional, en su tercer párrafo, establece que el "[E]l Estado garantizará el derecho de acceso a las tecnologías de la información y comunicación, así como a los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, incluido el de banda ancha e *Internet*. Para tales efectos, el Estado establecerá condiciones de competencia efectiva en la prestación de dichos servicios."

94. Como lo determinó el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte al resolver la controversia constitucional 117/2014, la reforma al artículo 28 constitucional vino acompañada de una propuesta de adición de contenidos a los artículos 6o. y 7o. constitucionales, asociadas por una unidad de propósitos: ampliar los derechos humanos de expresión y de acceso a la información en los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión. Así, se señaló que la creación y diseño del Instituto Federal de Telecomunicaciones se ligó a un objetivo más amplio del Constituyente Permanente de proteger los derechos de los ciudadanos de expresarse libremente y de obtener información sin obstáculos impuestos por el gobierno ni, principalmente, por los agentes económicos en los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión.

95. En aquél asunto, el Pleno analizó el proceso de reforma constitucional y concluyó que no sólo buscó avanzar a un nuevo diseño estructural que permitiera el desarrollo económico del país, realizable de la mano de un órgano regulador guiado por criterios técnicos y económicos –y no políticos– sino también –y principalmente– avanzar a un esquema de protección de derechos humanos esenciales para la democracia, como son los de libertad de expresión y de acceso a la información, con el fin de lograr su libre proyección en los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión, en el entendido que en la época actual el Estado no es la principal amenaza, sino el medio para desvanecer obstáculos a su ejercicio.



96. Con base en lo anterior, debe concluirse que el parámetro de control constitucional –fijado con los artículos 6o., 7o. constitucionales, 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos– tiene un ámbito de proyección más amplio que el reconocido en la sentencia recurrida, pues con independencia de la materia en la que se emita el acto reclamado, dichos derechos se extienden para proteger las distintas facetas del proceso comunicativo, esto es, desde su formación en cada individuo hasta su difusión y libre intercambio masivo, tanto de manera informal y espontánea como a través de prácticas más formales (como son los medios de comunicación).

97. De lo expuesto se obtiene que los artículos 6o. y 7o. constitucionales, junto con las disposiciones convencionales citadas, establecen derechos sustantivos con un ámbito de aplicación expansivo que se proyectan sobre la totalidad de las materias, siendo uno de sus principales espacios de aplicación de esos derechos el sector de las telecomunicaciones y radiodifusión, pues en ese ámbito es en el cual se encuentran las leyes, regulaciones y actos que determinan las condiciones de prestación de los servicios públicos de funcionamiento de los medios de comunicación, es decir, el ámbito de reglamentación de la dimensión colectiva de los derechos humanos de acceso a la información y la libertad de expresión.

98. Como lo ha determinado la Segunda Sala en diversos precedentes, "el *Internet* ha pasado a ser un medio fundamental para que las personas ejerzan su derecho a la libertad de opinión y expresión, atento a sus características singulares, como su velocidad, alcance mundial y relativo anonimato. Por tanto, en atención a ese derecho humano, se reconoce en el orden jurídico nacional y en el derecho internacional de los derechos humanos, existe el principio relativo a que el flujo de información por *Internet* debe restringirse lo mínimo posible, esto es, en circunstancias excepcionales y limitadas, previstas en la ley, para proteger otros derechos humanos."¹⁰

¹⁰ Tesis aislada 2a. CII/2017 (10a.) de la Segunda Sala, visible en la página 1433 del Libro 43 (junio de 2017), Tomo II de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, con número de registro digital: 2014515, de rubro: "FLUJO DE INFORMACIÓN EN RED ELECTRÓNICA (INTERNET). PRINCIPIO DE RESTRICCIÓN MÍNIMA POSIBLE."



99. En ese mismo precedente la Segunda Sala determinó que la regulación estatal dirigida a restringir o permitir contenidos en el *Internet* debía ajustarse a los derechos de libertad de expresión y acceso a la información, determinando las condiciones que el juzgador debe considerar. Cabe precisar que la Segunda Sala concluyó que era inconstitucional el bloqueo genérico de una página electrónica, si era sobreinclusiva en relación al punto concreto que legítimamente puede restringir, justamente por tratarse de una violación directa a esos derechos humanos.¹¹

100. Habiendo determinado que los referidos derechos sustantivos no tienen un límite material en su ámbito de aplicación, se sigue que el artículo 305 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión debe ajustarse a sus exigencias para lograr un reconocimiento de validez.

101. No obstante, aún queda por determinar si la porción del artículo 7o. constitucional, que establece la prohibición de secuestrar los bienes utilizados para la difusión de información, opinión e ideas, como instrumento del delito, es aplicable o no al derecho administrativo sancionador.

102. Esta pregunta es relevante, toda vez que el precepto constitucional formula dicha prohibición de secuestrar los bienes, asociándola a la hipótesis de que se trate de los instrumentos del delito, por lo que cabe preguntarse si fuera de la materia penal –donde cabe hablar de delitos– también aplica dicha prohibición constitucional, por ejemplo, el derecho administrativo sancionador.

103. Podría pensarse que esta cuestión podría abordarse a través de la metodología seguida por esta Suprema Corte para construir los principios del derecho administrativo sancionador desde las técnicas garantistas del derecho penal, en tanto ambos son manifestaciones de la potestad punitiva del Estado, respecto de lo cual hemos sostenido el criterio de que a la materia administrativa sancionadora es posible trasladar los principios del derecho penal aunque con

¹¹ Ver la diversa tesis 2a. CV/2017 (10a.) de la Segunda Sala, visible en la página 1439 del Libro 43 (junio de 2017), Tomo II de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, con número de registro digital: 2014519, de rubro: "LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y OPINIÓN EJERCIDAS A TRAVÉS DE LA RED ELECTRÓNICA (INTERNET). RESTRICCIONES PERMISIBLES."



grados de exigencia diferenciados y "en la medida en que resulten compatibles con su naturaleza."¹²

104. Sin embargo, esta Sala rechaza esta aproximación. Los derechos sustantivos contenidos en el artículo 7o. constitucional –incluida la prohibición de restricciones indirectas– no forman parte de una técnica garantista del derecho penal cuyo propósito sea controlar y limitar el poder punitivo del Estado, sino que se trata de una protección independiente, asociada a los derechos humanos de libertad de expresión y acceso a la información, que se encuentran en la base de nuestro modelo de democracia constitucional y que se proyectan sobre la totalidad del ordenamiento jurídico, sin importar la materia de que se trate: como habíamos dicho, son derechos humanos que son oponibles a todas las autoridades en cualquier ámbito en el que actúen.

105. Por tanto, esta Sala realiza una ulterior corrección a la motivación de la sentencia recurrida, en la parte en que se afirma que esa prohibición sólo es aplicable en la materia penal; por el contrario, la porción normativa del artículo 7o. constitucional que protege a las personas con la prohibición de que, en ningún caso podrán secuestrarse los bienes utilizados para la difusión de información, opinión e ideas, como instrumento del delito, debe entenderse con un ámbito de aplicación abierto, entendiendo que cuando hace referencia a los instrumentos del delito, lo que hace la Constitución es referirse al caso central de la prohibición, es decir, se refiere al ejemplo más claro de una restricción indirecta a las libertades de expresión y de acceso a la información, como lo es cuando se utiliza el derecho penal para inhibir el ejercicio de estos derechos, sin excluir de su aplicación a otras materias.

106. Por tanto, si la legislación aplicable en el derecho administrativo sancionador prescribe que en ciertos casos deben secuestrarse bienes utilizados en la comisión de infracciones administrativas, debe hacerlo evitando introducir

¹² Tesis de jurisprudencia P./ J. 99/2006 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 1565 del Tomo XXIV (agosto de 2006) del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, con número de registro digital: 174488, de rubro: "DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. PARA LA CONSTRUCCIÓN DE SUS PROPIOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES ES VÁLIDO ACUDIR DE MANERA PRUDENTE A LAS TÉCNICAS GARANTISTAS DEL DERECHO PENAL, EN TANTO AMBOS SON MANIFESTACIONES DE LA POTESTAD PUNITIVA DEL ESTADO."



una restricción indirecta a los derechos humanos a la libertad de expresión y acceso a la información. En otras palabras, en materia de telecomunicaciones también existe una prohibición sobre el secuestro de los bienes utilizados para la difusión de información, opiniones e ideas, como instrumento de las infracciones administrativas.

107. Siendo aplicable esa disposición constitucional al derecho administrativo sancionador, esta Sala estima necesario precisar que sus condiciones de aplicación varían de acuerdo a la naturaleza, finalidad y objeto de la medida legislativa de que se trate, pues no todo secuestro de bienes en el ámbito de las telecomunicaciones y radiodifusión actualiza la prohibición constitucional.

108. Para que dicha prohibición aplique a la manera de una "regla dura", es necesario constatar que los bienes que son objeto del referido secuestro se encuentran ligados sustancialmente con las condiciones materiales que posibilitan la difusión de determinada información, opiniones e ideas, pues de otra manera la prohibición aplicaría en un regreso al infinito a cualquier instrumento o bien material relacionado con la prestación de los servicios de telecomunicaciones, sin importar lo remoto de su relación con los derechos de libertad de expresión y acceso a la información.

109. Debe recordarse que la prohibición constitucional no protege el derecho de propiedad, sino la libertad de expresión y el derecho de acceso a la información; por ello, sólo cuando la autoridad judicial observe que la privación de los bienes se relaciona íntimamente con la posibilidad de que se expresen determinados puntos de vista, como en su momento lo fue el secuestro de los instrumentos de imprenta de un periódico o el papel necesario para publicar revistas o libros, de tal manera que con dicha privación se imposibilite a un determinado conjunto de personas expresarse por no tener una alternativa de acceso a los canales de deliberación pública, o bien, que esa privación de bienes sólo puede tener como motivación la penalización de ciertas ideas o puntos de vista, en este caso, la disposición legal debe declararse inconstitucional por violar la prohibición del artículo 7o. constitucional. La aplicación de esta regla requerirá de una evaluación pormenorizada y cuidadosa para determinar, en la época de las nuevas tecnologías, cuáles de los instrumentos generan esta afectación indirecta evidente en los derechos humanos a la libertad de expresión y acceso a la información.



110. Sin embargo, fuera de estos casos claros, esta Sala considera que la prohibición no opera como una regla dura, sino como un principio, cuya aplicación requiere de un estándar de escrutinio, el cual ahora se procede a desarrollar.

111. Como lo hemos determinado en distintos precedentes, mientras la regla tiene una estructura condicional que es cerrada y que aplica a la manera "todo o nada", ya que liga una hipótesis con una consecuencia normativa, el principio tiene una estructura abierta como mandato de optimización, que requiere de una individualización al caso concreto a través de algún estándar de escrutinio.¹³

112. Ahora bien, para fijar el estándar de escrutinio aplicable, esta Sala estima necesario relacionar la prohibición constitucional del artículo 7o. constitucional con su doctrina sobre las restricciones indirectas a la libertad de expresión y acceso a la información.

Prohibición de restricciones indirectas a los derechos a la libertad de expresión y al acceso a la información

113. Este apartado del parámetro de control encuentra fundamento en el artículo 7o., en dos apartados. En primer lugar, debe destacarse aquel introducido a través de la reforma constitucional de junio de dos mil trece en materia de telecomunicaciones, a través de la cual se adicionó un fragmento para robustecer la prohibición de restricciones indirectas a la libertad de difundir opiniones, información e ideas, a través de cualquier medio, al establecer que "[n]o se puede restringir este derecho por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares, de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualquiera de otros medios y tecnologías de la información y comunicación encaminados a impedir la transmisión y circulación de ideas y opiniones."

¹³ Ver la tesis aislada 1a. X/2022 (10a.) de esta Primera Sala, visible en la página 1724 del Libro 11 (marzo de 2022) Tomo II de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, con número de registro digital: 2024242, de rubro: "LIBERTADES ECONÓMICAS. LAS INTERFERENCIAS A ESTAS LIBERTADES SE CONTROLAN MEDIANTE EL ESCRUTINIO ORDINARIO Y NO POR UN TEST DE PROPORCIONALIDAD O ESCRUTINIO ESTRICTO."



114. Como se observa, es importante destacar que en materia de telecomunicaciones, la Constitución prohíbe al legislador introducir restricciones indirectas a la libertad de expresión y al derecho de acceso a la información, a través del abuso de controles oficiales sobre frecuencias radioeléctricas o de enseres y apartados usados en la difusión de información o por cualquiera de otros medios y tecnologías de la información y comunicación encaminados a impedir la transmisión y circulación de ideas y opiniones.

115. El otro apartado es precisamente el contenido en el segundo párrafo del artículo 7o. constitucional que establece que "[e]n ningún caso podrán secuestrarse los bienes utilizados para la difusión de información, opiniones e ideas, como instrumento del delito."

116. En la interpretación de esta última porción constitucional deben considerarse dos elementos. En primer lugar la prohibición constitucional no es un fin en sí mismo, sino que se trata de la enunciación ejemplificativa de una violación a un principio subyacente, a saber, la prohibición de restricciones indirectas a la libertad de expresión y al derecho de acceso a la información; por otra parte, en materia de telecomunicaciones, los bienes utilizados para la difusión de información, opiniones e ideas no deben confundirse con cualquier infraestructura o dispositivos utilizados para la prestación de los servicios públicos en esa materia, y, por el contrario, debe reconocerse que, conforme al modelo de Estado regulador, los servicios públicos de telecomunicaciones deben reglamentarse para cumplir con los fines de la reforma constitucional de junio de dos mil trece.

117. Esta Primera Sala concluye que las citadas disposiciones constitucionales consagran una amplia protección contra todas aquellas medidas legislativas que, sin regular directamente las condiciones del ejercicio de la libertad de expresión y acceso a la información, terminan produciendo una afectación injustificada en los presupuestos que las personas dan por sentados para ejercer dichos derechos de una manera abierta, robusta y desinhibida.

118. En este sentido, una legislación que imponga sanciones a los prestadores de servicios de telecomunicaciones puede violar este parámetro de



control si introduce una restricción indirecta a los derechos de libertad de expresión y acceso a la información que no supere el estándar de escrutinio aplicable.

119. Como más adelante se precisará, esta Sala estima que será aplicable un estándar de escrutinio estricto para aquellas medidas que introduzcan una restricción indirecta que se proyecte sobre el contenido de las manifestaciones, discursos o información que sean materia del ejercicio del derecho de libertad de expresión y el derecho de acceso a la información, mientras que será aplicable un estándar ordinario si esa regulación sólo representa una restricción indirecta proyectada en cuestiones de forma, tiempo y lugar.

120. El Constituyente partió de la premisa de que no era factible anticipar y prever cuáles podrían ser las restricciones indirectas que los legisladores podrían introducir en el futuro, pues era consciente que cambiarían con los distintos cambios tecnológicos y dependerían del dinamismo de las circunstancias sociales. Por ello, esta Sala considera que la autoridad judicial debe asumir una interpretación funcional, que tenga en consideración el propósito de esos derechos de tutelar una dimensión colectiva que sirva para sustentar un espacio de deliberación pública, y que tome en cuenta la exigencia de que el Estado mantenga neutralidad respecto de los contenidos de los discursos. Estas tres máximas interpretativas se basan en distintos precedentes de esta Suprema Corte.

121. **Interpretación funcional.** El parámetro de control constitucional referido a la libertad de expresión requiere en todo momento de una interpretación funcional por parte de los Jueces constitucionales, lo que quiere decir que debe asignarse sentido normativo a los enunciados constitucionales de tal manera que se logre el funcionamiento óptimo de un "mercado de las ideas", la apertura de "los canales políticos de deliberación" o el funcionamiento óptimo de la "plaza pública" para la discusión libre, robusta y desinhibida de los temas de interés público.

122. Al explorar los posibles candidatos alternativos de métodos interpretativos de la libertad de expresión, como el literal, esta Sala ha reiterado que debe ser la funcional la constitucionalmente exigible: "Tradicionalmente se ha entendido al derecho fundamental contenido en el artículo 7o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, **en su sentido literal**, como relativo



a la industria editorial, tipográfica o a través de la impresión de documentos; sin embargo, lo cierto es que atendiendo al dinamismo de las formas de comunicación actuales, al empleo de las nuevas tecnologías, forma de difusión de éstas y acceso a la sociedad, **debe entenderse a la libertad de imprenta en un sentido amplio y de carácter funcional** ... Así, del contenido armónico de los artículos 6o. y 7o. constitucionales, se puede sostener que la libertad de imprenta es una modalidad de la libertad de expresión, encaminada a garantizar su difusión.¹⁴ (Énfasis agregado).

123. **Propósito de la deliberación pública y sujetos privilegiados y discursos protegidos.** La exigencia constitucional de interpretar funcionalmente a la libertad de expresión –y su sub-especie, la libertad de prensa– busca vincular en todo momento a este parámetro de control con los propósitos de la referida libertad constitucional, los cuales, si bien son variados, incluyendo la tutela de un ámbito individual de auto-realización para que las personas se expresen libremente –la dimensión individual–, en el caso concreto importa el propósito de la dimensión colectiva de la misma, a saber, la creación y mantenimiento de un espacio público de deliberación sobre temas de interés público, lo que supone la existencia de un intercambio o discusión robusta, desinhibida y abierta de todos los ciudadanos como condición para el auto-gobierno democrático, la cual no podría llevarse cabo en una sociedad post-industrial como la nuestra si no es través de medios de comunicación masiva o de profesionales de la comunicación.

124. Por ello, en la doctrina de esta Suprema Corte se ha establecido que los medios de comunicación son sujetos de protección constitucional reforzada, pues "las libertades de expresión e información alcanzan un nivel máximo cuando dichos derechos se ejercen por los profesionales del periodismo a través del vehículo institucionalizado de formación de la opinión pública, que es la prensa, entendida en su más amplia acepción. Al respecto, la libertad de expresión tiene

¹⁴ Tesis aislada 1a. CCIX/2012 (10a.) de la Primera Sala, visible en la página 509 del Libro XII (septiembre de 2012), Tomo 1 del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, con número de registro digital: 2001674, de rubro: "LIBERTAD DE IMPRENTA. SU MATERIALIZACIÓN EN SENTIDO AMPLIO EN DIVERSAS FORMAS VISUALES, ES UNA MODALIDAD DE LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN ENCAMINADA A GARANTIZAR SU DIFUSIÓN."



por finalidad garantizar el libre desarrollo de una comunicación pública que permita la libre circulación de ideas y juicios de valor inherentes al principio de legitimidad democrática. Así, las ideas alcanzan un máximo grado de protección constitucional cuando: a) son difundidas públicamente; y, b) con ellas se persegue fomentar un debate público."¹⁵

125. **Obligación de neutralidad del Estado.** Esta Suprema Corte ha indicado que el Estado tiene responsabilidades no sólo para evitar interferir o frustrar la deliberación pública robusta, desinhibida y abierta, sino también de propiciar y cuidar que se den las condiciones ideales de dicha deliberación. Por tanto, debe entenderse que existe una "obligación primaria de neutralidad del Estado frente a los contenidos de las opiniones y, en consecuencia, por la necesidad de garantizar que, en principio, no existan personas, grupos, ideas o medios de expresión excluidos *a priori* del debate público. La protección constitucional de las libertades de expresión y prensa permite, a quienes las ejerzan, el apoyo, apología o defensa de cualquier ideología, aun y cuando se trate de posturas que no comulguen con la ideología imperante, toda vez que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no obliga a pensar de determinada manera, sino que protege cualquier pensamiento, incluso aquel que podamos llegar a odiar, siempre y cuando se exprese respetando los límites previstos en la propia Carta Magna, tal y como ocurre con los derechos de terceros."¹⁶

126. Pues bien, con base en estas premisas es posible concluir que el artículo 7o. constitucional no sólo busca consagrar un derecho constitucional para proteger a las personas directamente contra normas y actos que busquen afectar los derechos de acceso a la información y libertad de expresión, sino también la de establecer una amplia protección contra afectaciones indirectas. De ahí

¹⁵ Tesis aislada 1a. XXII/2011 (10a.) de la Primera Sala, visible en la página 2914 del Libro IV (enero de 2012), Tomo 3 del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, con número de registro digital: 2000106, de rubro: "LIBERTADES DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN. SU POSICIÓN PREFERENCIAL CUANDO SON EJERCIDAS POR LOS PROFESIONALES DE LA PRENSA."

¹⁶ Tesis aislada 1a. XXIX/2011 (10a.) de esta Primera Sala, visible en la página 2913 del Libro IV (enero de 2012), Tomo 3 del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, con número de registro digital: 2000105, de rubro: "LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y OBLIGACIÓN DE NEUTRALIDAD DEL ESTADO FRENTE AL CONTENIDO DE LAS OPINIONES."



que la prohibición del secuestro de los bienes utilizados para la difusión de información, opiniones e ideas de ese precepto constitucional no se dirija a proteger el derecho humano a la propiedad, sino los derechos humanos de libertad de expresión y de acceso a la información.

127. En este sentido, debe relacionarse el artículo 7o. con el diverso 22, ambos constitucionales, en el planteamiento de la recurrente, en el sentido de que la privación de sus bienes conforma una restricción indirecta a las libertades de expresión y acceso a la información. Desde esta perspectiva, le asiste la razón en que su planteamiento no se resuelve con la tesis de la Segunda Sala, de rubro: "RADIO Y TELEVISIÓN. EL ARTÍCULO 104 BIS, PRIMER PÁRRAFO, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, NO CONTRAVIENE EL ARTÍCULO 22, PÁRRAFO PRIMERO, DE LA CONSTITUCIÓN."

128. En lo que sigue esta Sala procederá a fijar el estándar que considera aplicable para determinar cuándo una norma legal actualiza una violación *indirecta* a la libertad de expresión y acceso a la información para después regresar al estudio del precepto impugnado y determinar si lo supera o no.

129. Esta Primera Sala ha explorado el significado y alcance de la prohibición de restricciones indirectas y ha retomado los criterios de derecho comparado que la equiparan con la prohibición de la imposición de medidas inhibitoras o disuasivas ("*chilling effect*").¹⁷

130. Así, esta Sala ha determinado que desde la perspectiva de las restricciones indirectas a la libertad de expresión lo relevante no es verificar si la norma o acto de autoridad coarta de manera expresa y directa la libertad de expresión, sino evaluar las normas en sus potenciales efectos, a saber, las afectaciones

¹⁷ Tesis aislada 1a. XXXIII/2016 (10a.) de esta Primera Sala, visible en la página 680 del Libro 27 (febrero de 2016), Tomo I de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, con número de registro digital: 2010972, de rubro: "LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN. LOS PERIODISTAS CUENTAN CON INTERÉS LEGÍTIMO PARA IMPUGNAR EN AMPARO, SIN ACTO DE APLICACIÓN PREVIO, EL ARTÍCULO 398 BIS DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE CHIAPAS, POR SU POTENCIAL DE AFECTACIÓN EN LAS CONDICIONES DE ACCESO A LA DELIBERACIÓN PÚBLICA."



que podría generar "en las condiciones de desenvolvimiento de la persona en el espacio público de deliberación, especialmente cuando el tipo de discurso afectable por la norma es de naturaleza política y cuando quien acude al juicio es una persona que se dedica a difundir dicha información a la sociedad". En otras palabras "el Juez de amparo debe verificar si, *prima facie*, se genera un efecto obstaculizador de participación en la deliberación pública."¹⁸

131. Esta Primera Sala ha determinado que la prohibición de restricciones indirectas a la libertad de expresión tiene el propósito de inhabilitar al Estado para imponer medidas que aunque neutras en apariencia tengan el potencial de generar un "disuasivo" o "inhibidor" para evitar que las personas participen de manera abierta, robusta y desinhibida en la deliberación pública; de ahí que esta Corte haya concluido que este tipo de prohibición tenga una estrecha relación con la dimensión colectiva de la libertad de expresión.

132. Para clarificar la racionalidad del parámetro de control, conviene recordar cómo las normas prohibitivas no sólo motivan a sus destinatarios a abstenerse de realizar la conducta prohibida, sino también a tomar precauciones adicionales para evitar ubicarse en la zona de riesgo alrededor de la aplicación de las mismas por parte de las autoridades encargadas de su aplicación.

133. En efecto, toda legislación que establezca prohibiciones y sanciones genera efectos inhibidores o disuasivos de otras conductas relacionadas o conexas que se ubicarían en la zona de fiscalización de las autoridades, toda vez que es razonable que las personas destinatarias de dichas prohibiciones tomen precauciones para evitar las consecuencias negativas de su incumplimiento. Por ejemplo, quien busque evitar actualizar un delito fiscal es muy probable que busque tomar medidas adicionales para asumir precauciones contables que lo lleven a evitar casos dudosos para las autoridades fiscalizadoras.

¹⁸ Tesis aislada 1a. XXXI/2016 (10a.) de la Primera Sala, visible en la página 678 del Libro 27 (febrero de 2016), Tomo I de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, con número de registro digital: 2010970, de rubro: "INTERÉS LEGÍTIMO EN AMPARO CONTRA LEYES PENALES. SE ACTUALIZA ANTE NORMAS CUYA MERA EXISTENCIA GENERA UN EFECTO DISUASIVO EN EL EJERCICIO DE LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y EL DERECHO FUNDAMENTAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN."



134. Así, todas las normas generan un efecto inhibitor de ciertas conductas que no están expresamente reguladas por ellas porque la aplicación coactiva de las normas jurídicas produce incentivos para que sus destinatarios se inhiban en la realización de conductas que los podrían ubicar en una zona de riesgo (de casos limítrofes para los órganos aplicadores). Esto se puede caracterizar como un efecto inhibitor o disuasivo de las normas sancionatorias frente a la zona de riesgo.

135. Ahora, no todo efecto disuasivo de las normas es reprochable constitucionalmente, por ejemplo, cuando las personas asumen precauciones adicionales que terminen dando una mayor protección al bien jurídico tutelado por las normas prohibitivas. Regresando al ejemplo de los delitos fiscales, las precauciones adicionales tomadas por los contribuyentes para conservar en orden su contabilidad facilita el cumplimiento de sus obligaciones formales y, con ello, los valores subyacentes al artículo 31, fracción IV, constitucional. Por tanto, para la Constitución no es reprochable que el legislador emita normas que inhiban conductas (incluso más allá de las expresamente prohibidas) cuando se trate de conductas que no reportan utilidad social.

136. Por el contrario, el efecto inhibitor de las normas es reprochable constitucionalmente cuando la conducta inhibida o desincentivada es aquella que goza de una protección reforzada por su valor intrínseco para el modelo democrático, como lo serían aquellas normas prohibitivas que llevarían a sus destinatarios a inhibirse en el ejercicio de sus derechos de libertad de expresión y acceso a la información.

137. Como se precisó, las restricciones indirectas a la libertad de expresión se identifican por referencia a una "inhibición", a "un efecto silenciador" o un "efecto disuasivo" generado en las personas; lo inconstitucional de estas medidas es que generan un incentivo negativo en las personas para evitar asumir riesgos para ejercer sus derechos constitucionales a la libertad de expresión y acceso a la información y deben entenderse removidas del ámbito de libertad configurativo del legislador, pues la Constitución busca evitar el "margen de error" en perjuicio de aquello que se lograría si las personas ejercieran sus derechos humanos de una manera abierta y desinhibida, a saber, la existencia de un proceso deliberativo.



138. Mediante la prohibición de las restricciones indirectas a la libertad de expresión, la Constitución busca evitar la existencia de una zona de riesgo alrededor de la discusión pública, consistente en aquella área de reglas, por ejemplo, del derecho administrativo sancionador, que llevaría a una persona media a autocensurarse de participar en el ejercicio de sus derechos humanos. Frente a este tipo de riesgos indirectos a la libertad de expresión, la Constitución prefiere imponer una sobre-protección de la deliberación pública y, por tanto, cuando dichas restricciones indirectas no superan el estándar de escrutinio aplicable, deben declararse inválidas.

139. La premisa de la proscripción constitucional de las restricciones indirectas a la libertad de expresión se basa en una valoración del daño comparado de las consecuencias y efectos de las normas en un contexto de incertidumbre sobre el impacto de éstas en el mundo real. La posición privilegiada de los derechos humanos a la libertad de expresión y acceso a la información, cuyo ejercicio colectivo produce en vía de resultado una práctica de la deliberación pública, dirige a los Jueces constitucionales a declarar la invalidez de aquella legislación que produzca un efecto inhibitor en su ejercicio.

140. Así, aunque las leyes busquen realizar un fin valioso, la deliberación pública, desinhibida, robusta y abierta siempre tiene un valor superior, por lo cual las autoridades tienen una obligación de minimizar zonas de riesgo.

141. Un precedente relevante para el presente caso es el amparo en revisión 1359/2015, resuelto por esta Primera Sala en sesión de quince de noviembre de dos mil diecisiete, en el cual se resolvió un caso planteado por una asociación civil, que acudió a promover juicio constitucional contra la omisión legislativa del Congreso de la Unión de emitir la legislación nacional que regule la contratación de publicidad oficial en los tres niveles de gobierno.

142. Esta Primera Sala otorgó el amparo a la quejosa y consideró que la omisión legislativa actualiza una de las prohibiciones indirectas a la libertad de expresión de las proscritas constitucionalmente, ya que *"la ausencia de esta regulación propicia que la política de gasto en comunicación social canalice los recursos fiscales hacia medios afines a las posiciones del gobierno y niegue el*



acceso a esos recursos –o simplemente se amenace con restringirlo– a los medios de comunicación que son críticos con las políticas del gobierno.”¹⁹

143. Al tratarse de una restricción indirecta, esta Sala estableció que lo relevante no era determinar si el acto reclamado restringe de manera inmediata e incondicional el goce de la referida libertad, sino determinar si a pesar de su neutralidad, ésta genera un efecto disuasivo o inhibitorio en las personas para participar en el debate público. Por ello, esta Sala al resolver el referido caso determinó que *"la restricción indirecta a la libertad de expresión trae consigo además un 'efecto silenciador' de los medios de comunicación críticos, en la medida en que a través de la asfixia financiera se prescinde de puntos de vista que enriquecen el debate robusto que debe existir en una democracia sobre asuntos de interés público."*

144. Esta Primera Sala concluye que para detectar la existencia de una de las restricciones indirectas a la libertad de expresión –de las prohibidas por la Constitución– no basta acreditar que la norma o acto tenga un efecto negativo en las condiciones de comunicación de las personas; lo relevante es evaluar los méritos de la medida con el fin de determinar si éste genera un efecto inhibitorio injustificado.

145. La determinación de si una norma legal es inconstitucional por incluir una de las restricciones indirectas prohibidas por el artículo 7o. constitucional debe ser el producto de una evaluación individualizada de las circunstancias de cada caso concreto. Como habíamos dicho, con dicha prohibición los autores de la Constitución buscaron otorgar una protección a las personas contra aquellas medidas perjudiciales para la libertad de expresión y acceso a la información poco previsibles de antemano, al ser conscientes de que dichas medidas se irían modificando con los cambios tecnológicos y con el cambio de circunstancias sociales.

¹⁹ Tesis aislada 1a. XXIV/2018 (10a.) de esta Primera Sala, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, con número de registro digital: 2016421, de rubro: "LIBERTAD DE EXPRESIÓN. LA OMISIÓN DE EXPEDIR UNA LEY QUE REGULE EL GASTO EN PUBLICIDAD OFICIAL VULNERA LA."



146. De ahí que la parte conducente del artículo 7o. constitucional se limite a establecer un listado enunciativo de estas medidas en los siguientes términos: "tales como el abuso de controles oficiales o particulares, de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios y tecnologías de la información y comunicación encaminados a impedir la transmisión y circulación de ideas y opiniones."

147. Esta Suprema Corte ha determinado que este listado es ejemplificativo, por lo que es dable identificar nuevas restricciones indirectas, como fue el amparo en revisión 1359/2015, en el cual se concluyó que "la falta de reglas claras y transparentes que establezcan los criterios con los cuales se asigna el gasto de comunicación social de las distintas instancias de gobierno constituye un medio de restricción indirecta a la libertad de expresión".

148. Con esta misma racionalidad ejemplificativa debe interpretarse la porción del segundo párrafo del artículo 7o. constitucional, que establece la prohibición de que: "[e]n ningún caso podrán secuestrarse los bienes utilizados para la difusión de información, opiniones e ideas, como instrumento del delito."

149. Como habíamos dicho, esta disposición constitucional tiene dos ámbitos de aplicación: en su núcleo, aplica como regla, es decir, cuando se constate que el secuestro de los bienes es una sanción que busca penalizar un determinado punto de vista, o bien, obstaculice a un determinado conjunto de personas de expresar sus puntos de vistas, en ese caso, debe declararse su invalidez. Fuera de este ámbito central, la prohibición aplica como un principio, por lo que es necesario evaluar los méritos de la medida a la luz de sus finalidades y ponderarla con su afectación en los derechos a la libertad de expresión y de acceso a la información.

150. Ahora bien, la interpretación funcional, dirigida a considerar los fines del parámetro de control de crear canales abiertos de deliberación pública, respecto de cuyos contenidos el Estado debe mantenerse neutro, lleva a esta Sala a reconocer que ahí donde la prohibición constitucional aplique en la manera de principio –fuera del núcleo de su ámbito donde aplica como regla– no



todas las reglamentaciones producen una sospecha de inconstitucionalidad, ya que ésta puede ser de dos tipos:

151. En primer lugar se encuentran aquellas medidas legislativas emitidas por el Estado Mexicano para cumplir con su responsabilidad de rectoría para reglamentar el ámbito de las telecomunicaciones a la luz de los artículos 6o., 7o. y 28 constitucionales, conforme al modelo de Estado regulador; aquí se ubica aquella legislación y, cualquier regulación, que sea general, que se limite a la regulación, promoción y supervisión del uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, las redes y la prestación de los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, así como del acceso a la infraestructura activa, pasiva y otros insumos esenciales, incluidas las cuestiones de competencia económica y combate a los monopolios.

152. Cuando esta legislación y/o regulación se limite a establecer reglas claras, generales, dirigidas razonablemente a cumplir los fines constitucionales de rectoría que se otorgan expresamente por la Constitución a favor del Estado, la autoridad judicial se limitará a constatar que las referidas reglas encuadran en estas categorías, así como a asegurarse de que no tienen un impacto desproporcionado en perjuicio de un punto de vista minoritario en la sociedad, comprobado lo cual debe aplicarse un estándar de escrutinio ordinario o de mera razonabilidad.

153. Por el contrario, si la legislación y/o regulación impugnada no contiene reglas justificables en razones técnicas de aplicación general y no se dirigen a realizar los fines de rectoría del Estado y, se demuestra que su implementación tiene el efecto de silenciar, inhibir o censurar un punto de vista minoritario en la sociedad; o bien, que se trata de una reglamentación que produce una zona de riesgo para el ejercicio de los derechos de libertad de expresión y acceso a la información, por el exceso de controles o discrecionalidad de las facultades fiscalizadoras de la autoridad, será aplicable un estándar de escrutinio estricto.

154. Esta Sala estima que la diferenciación de los dos estándares de escrutinio aplicable a la legislación que afecta a la libertad de expresión se basa en una línea de precedentes de este Tribunal, que ahora se retoma. Al respecto,



cabe citar la tesis de rubro: "LIBERTAD DE EXPRESIÓN. RESTRICCIONES Y MODALIDADES DE ESCRUTINIO."²⁰

Análisis del artículo 305 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión

155. Pues bien, habiendo fijado el parámetro de control y el estándar de escrutinio aplicable, esta Sala procede a aplicar lo expuesto al caso concreto para determinar si el artículo impugnado es válido desde la perspectiva constitucional o no. Conviene destacar nuevamente el contenido del dispositivo combatido:

"Artículo 305. Las personas que presten servicios de telecomunicaciones o radiodifusión, sin contar con concesión o autorización, o que por cualquier otro medio invadan u obstruyan las vías generales de comunicación, perderán en beneficio de la nación los bienes, instalaciones y equipos empleados en la comisión de dichas infracciones."

156. El precepto legal establece una sanción administrativa, consistente en la pérdida en beneficio de la nación de los bienes, instalaciones y equipos empleados en la comisión de una de las dos infracciones a la cuales se liga, a saber, cuando las personas presten servicios de telecomunicaciones o radiodifusión sin contar con concesión o autorización, o bien, cuando por cualquier otro medio invadan u obstruyan las vías generales de comunicación.

²⁰ Ver la tesis aislada 1a. XXXIX/2018 (10a.) de esta Primera Sala, visible en la página 1230 del Libro 54 (mayo de 2018), Tomo II de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, con número de registro digital: 2016865.

Cabe mencionar que recientemente el Tribunal Pleno también adoptó la premisa de que el escrutinio judicial sobre las restricciones legislativas a la libertad de expresión se debía modular en distintas intensidades. Al respecto ver la tesis de jurisprudencia P./ J. 9/2020 (10a.) del Pleno, visible en la página 27 del Libro 79 (octubre de 2020), Tomo I de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, con número de registro digital: 2022233, de rubro: "USO CORRECTO DEL LENGUAJE. EL ARTÍCULO 223, FRACCIÓN IX, DE LA LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES Y RADIODIFUSIÓN QUE LO PREVÉ COMO OBLIGACIÓN DE PROCURACIÓN EN LA PROGRAMACIÓN DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN, VIOLA LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN."



157. En el caso concreto, la quejosa combate la validez de la disposición únicamente por lo que respecta a la hipótesis infractora que se le aplicó, consistente en la prestación de servicios de telecomunicaciones o radiodifusión sin contar con concesión o autorización.

158. Para resolver la presente cuestión debe partirse de la premisa de que efectivamente el precepto legal impugnado no busca limitar ninguna de las actividades protegidas por los derechos reconocidos en el artículo 7o. constitucional, sino combatir la diversa irregularidad de prestar servicios de telecomunicaciones o de radiodifusión, sin contar con concesión o autorización, actividad que, la quejosa concede, no se encuentra cubierta por ningún derecho constitucional.

159. Por tanto, conforme a los lineamientos señalados, debe determinarse si dicha disposición va más allá de la sanción razonable que podría asociarse a dicha irregularidad para imponer una restricción indirecta a los derechos a la libertad de expresión y acceso a la información.

160. En el caso, debe constatararse en cuál de las modalidades de aplicación de la prohibición contenida en el segundo párrafo del artículo 7o. constitucional encuadra la disposición impugnada.

161. Como habíamos precisado, la norma constitucional tiene dos modalidades de aplicación: como regla, cuando se trate de bienes estrechamente relacionados con la difusión de información, opiniones e ideas, de tal manera que los mismos sea imprescindibles para el ejercicio de los derechos humanos de libertad de expresión y acceso a la información y, otro ámbito, en el cual dicha prohibición se proyecta como un principio, en donde se requiere de un estándar de escrutinio, ya sea ordinario si la medida legislativa cuestionada se limita a establecer lineamientos de tiempo, modo y lugar, o bien, un escrutinio estricto si se dirige a influir sobre los contenidos de la expresión.

162. Esta Sala estima que el precepto impugnado no se ubica en el ámbito de aplicación nuclear, donde la prohibición constitucional aplica como regla porque no existe base para equiparar el "uso de las instalaciones y equipos empleados para ofrecer servicios de telecomunicaciones o radiodifusión, sin



contar con concesión o autorización" a la utilización de los bienes instrumentalizados para lograr "la difusión de información, opiniones e ideas".

163. Ello, ya que si bien es cierto que las instalaciones y equipos empleados para prestar servicios de telecomunicaciones, como podría ser *Internet*, supone la transmisión de contenidos, lo relevante es que en autos no se demostró que la quejosa se haya involucrado en la prestación de esos servicios irregulares con la finalidad de difundir determinados contenidos a la población, sino más bien pretendió poner a disposición de las personas esos servicios para obtener una utilidad económica, con indiferencia del contenido de la información a la que accediera la población.

164. Como se precisó más arriba, la prohibición del artículo 7o. constitucional sólo debe aplicarse como regla cuando se trate de un precepto legal que permita a las autoridades secuestrar bienes utilizados para "la difusión de información, opiniones e ideas".

165. En otras palabras, el precepto impugnado contempla la privación de los bienes que permiten a una persona explotar un bien público sin contraprestación al Estado y no el secuestro de aquellos bienes utilizados para la difusión de las ideas.

166. Como lo había determinado el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación antes de la reforma constitucional de dos mil trece, el espectro radioeléctrico es un bien del dominio de la nación susceptible de entregarse a cambio de un precio, mediante un régimen de concesiones, al cual son aplicables los principios constitucionales no sólo de rectoría económica, sino también los referidos a derechos humanos, por tratarse de una actividad de interés público, "porque los medios de comunicación son un instrumento para hacer efectivos los derechos fundamentales de los gobernados."²¹

²¹ Ver tesis de jurisprudencia P./J. 72/2007 del Tribunal Pleno, visible en la página 986 del Tomo XXVI (diciembre de 2007) del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, con número de registro digital: 170758, de rubro: "ESPECTRO RADIOELÉCTRICO. A LAS CONCESIONES RELATIVAS SON APLICABLES LOS PRINCIPIOS CONTENIDOS EN EL ARTÍCULO 134 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, CONJUNTAMENTE



167. Como ahora se procederá a demostrar, el acceso a las concesiones para la prestación de los servicios públicos de telecomunicaciones y radiodifusión se encuentran predeterminadas constitucionalmente para permitir que se desarrolle un mercado de medios de comunicación que sea plural y competitivo, cuya obtención no dependa solamente del factor económico, llegando a preverse algunas concesiones que deben asignarse directamente por razones de interés público.

168. Para esta Primera Sala existe una correlación de variables para determinar la rigidez del control constitucional sobre sanciones administrativas que incluyan la pérdida de bienes utilizados para la prestación de servicios en materia de telecomunicaciones y radiodifusión: a mayor neutralidad y apertura en las reglas de acceso a las concesiones, menor sospecha de que el régimen sancionatorio dispuesto para proteger dichas reglas contenga restricciones indirectas a la libertad de expresión y acceso a la información. En otras palabras, a menores barreras de entrada para convertirse en un agente económico en la prestación de los servicios de telecomunicaciones, mayor libertad configurativa para diseñar sanciones para disuadir a quienes busquen prestar ese servicio explotando un bien público sin la concesión respectiva.

169. Como se observa, este criterio es condicional, pues si eventualmente, las reglas sobre otorgamiento, conservación y terminación de concesiones dejaran de ser neutras, abiertas y dirigidas a propiciar el pluralismo en los medios de comunicaciones, en ese caso, se justificará la reversión de la presunción de validez para generarse una sospecha de que las sanciones administrativas en realidad esconden afectaciones indirectas a la libertad de expresión y acceso a la información.

170. No obstante, actualmente, esta Sala considera que el orden jurídico mexicano contiene una regulación en materia de concesiones de servicios públicos de telecomunicaciones que, en general y hasta que no se compruebe lo

CON LOS ESTABLECIDOS EN LOS NUMERALES QUE CONFORMAN EL CAPÍTULO ECONÓMICO DE ÉSTA, Y PREFERENTEMENTE LOS RELATIVOS A LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LOS GOBERNADOS."



contrario en casos futuros, puede caracterizarse como neutra, abierta, dirigida a propiciar el pluralismo y la competencia.

171. El artículo 28 constitucional, en su parte conducente, establece que "[l]as concesiones del espectro radioeléctrico serán otorgadas mediante licitación pública, a fin de asegurar la máxima concurrencia, previendo fenómenos de concentración que contraríen el interés público y asegurando el menor precio de los servicios al usuario final; en ningún caso el factor determinante para definir al ganador de la licitación será meramente económico. Las concesiones para uso público y social serán sin fines de lucro y se otorgarán bajo el mecanismo de asignación directa conforme a lo previsto por la ley y en condiciones que garanticen la transparencia del procedimiento."

172. Inmediatamente después, el artículo 28 constitucional establece que "[e]l Instituto Federal de Telecomunicaciones llevará un registro público de concesiones. La ley establecerá un esquema efectivo de sanciones que señale como causal de revocación del título de concesión, entre otras, el incumplimiento de las resoluciones que hayan quedado firmes en casos de conductas vinculadas con prácticas monopólicas."

173. Como lo solicitó la recurrente, deben traerse a colación los propósitos de la reforma constitucional de junio de dos mil trece en materia de telecomunicaciones; de ahí que deba rescatarse lo resuelto por el Tribunal Pleno al conocer de la controversia constitucional 117/2014, en cuya ejecutoria determinó que debe considerarse que el propósito del órgano reformador fue ampliar los derechos humanos a la libertad de expresión y acceso a la información "de una manera cualificada, para lograr una proyección inédita en el sector de las telecomunicaciones y radiodifusión ... Sin embargo, para su protección se estimó insuficiente su mera enunciación y se procedió a establecer una garantía orgánica, por lo que se previó el otorgamiento de obligaciones al Estado para acompañar a los particulares removiendo los obstáculos generados para el libre ejercicio de estas libertades fundamentales."

174. Es por esta razón que, como se señaló en ese precedente que, "en la Constitución se reconfigura la naturaleza de las telecomunicaciones para redefinirlas como servicios públicos de interés general, lo que permite abrir el espacio para que el Estado cumpla su obligación de garantizar que dichos servicios



sean prestados en condiciones de competencia, calidad, pluralidad, cobertura universal, interconexión, convergencia, continuidad, acceso libre y sin injerencias arbitrarias, en beneficio de la autonomía de todas las personas para el libre ejercicio de sus libertades fundamentales."

175. En suma, el Pleno determinó que la reforma de junio de dos mil trece se basó en la premisa de que "la ampliación de los derechos humanos de las personas a la libre expresión y acceso a la información no podría entenderse sin la ampliación de las facultades regulatorias del Estado en los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión, toda vez que se ha estimado insuficiente su protección en el contexto de mercados desregulados dejados a la ley de la oferta y la demanda."

176. En consecuencia, el artículo 305 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión debe sujetarse a un estándar de escrutinio ordinario porque el precepto se ubica en la primera de las categorías señaladas en el apartado anterior, a saber, en aquel de las disposiciones que se limitan a establecer reglas claras, generales, dirigidas razonablemente a cumplir los fines constitucionales de rectoría que se otorgan expresamente por la Constitución a favor del Estado, en cuyo caso, como se determinó, la autoridad judicial se debe limitar a constatar que las referidas reglas encuadran en estas categorías, así como a asegurarse de que no tienen un impacto desproporcionado en perjuicio de un punto de vista minoritario en la sociedad, comprobado lo cual debe aplicarse un estándar de escrutinio ordinario o de mera razonabilidad.

177. Esta Sala estima que el precepto legal es neutro respecto a los contenidos que pudieran transmitirse en alguno de los servicios de telecomunicaciones; se trata de una sanción que se dirige íntegramente a inhibir a quienes pretendan utilizar instalaciones y dispositivos para prestar esos servicios sin concesión; además no tiene una afectación en las condiciones de ejercicio de los derechos a la libertad de expresión y acceso a la información, pues no impide que quien tenga esas instalaciones y dispositivos inicie un procedimiento para la obtención de una concesión.

178. De esta manera, al aplicarse al estándar de escrutinio ordinario, esta Sala estima que el precepto supera cada uno de sus pasos, consistentes en que



1) la medida legislativa tenga un fin constitucionalmente legítimo, sin necesidad de que éste sea imperante, 2) que sea instrumentalmente adecuado para lograr la realización del constitucionalmente legítimo, sin llegar al grado de ser necesario; y, 3) que sea proporcional en sentido estricto.

179. En primer lugar, esta Sala estima que el precepto impugnado se dirige a realizar el fin previsto en el artículo 28 constitucional, consistente en establecer un sistema de sanciones efectivo. Debe recordarse que en la porción relevante del precepto constitucional se establece "[e]l Instituto Federal de Telecomunicaciones llevará un registro público de concesiones. La ley establecerá un esquema efectivo de sanciones que señale como causal de revocación del título de concesión, entre otras, el incumplimiento de las resoluciones que hayan quedado firmes en casos de conductas vinculadas con prácticas monopólicas."

180. Por otra parte, se estima que la medida legislativa es instrumentalmente adecuada, pues a través de la imposición de la sanción, consistente en la pérdida en beneficio de la nación de los bienes, instalaciones y equipos empleados en la prestación de servicios de telecomunicaciones o radiodifusión, sin contar con concesión o autorización, se priva al infractor de los medios para realizar la conducta infractora; adicionalmente, la severidad de la sanción es un factor de inhibición para que las demás personas realicen la misma conducta.

181. Finalmente, la medida legislativa es proporcional en sentido estricto, pues la pérdida de los bienes se limitan a aquellas estrictamente relacionadas con las instalaciones y equipos empleados en la comisión de la infracción administrativa, sin incluir otros; si bien es cierto que esa pérdida produce una afectación que pudiera ser relevante en el patrimonio del sujeto infractor, debe concluirse que en cualquier caso es mayor el beneficio colectivo logrado con la norma impugnada, pues los desincentivos para que las personas burlen el régimen de concesiones para la prestación de los servicios de telecomunicaciones es indispensable para que el Estado logre realizar los fines del artículo 28 constitucional, a saber, garantizar que dichos servicios sean prestados en condiciones de competencia, calidad, pluralidad, cobertura universal, interconexión, convergencia, continuidad, acceso libre y sin injerencias arbitrarias, en beneficio de la autonomía de todas las personas para el libre ejercicio de sus libertades fundamentales.



182. Así, el artículo 305 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión supera el estándar de escrutinio ordinario, por lo que debe concluirse que no viola el artículo 7o. constitucional, pues no establece una restricción indirecta a la libertad de expresión ni al derecho de acceso a la información.

183. Por tanto, al ajustarse al parámetro de control fijado en esta sentencia, el precepto impugnado debe reconocerse como válido, por lo que los argumentos de la recurrente deben calificarse como infundados.

VI. REVISIÓN ADHESIVA Y RESERVA DE JURISDICCIÓN

184. Dada la calificación de infundados de los agravios de la revisión principal, debe declararse sin materia el recurso de revisión adhesivo interpuesto por el Instituto Federal de Telecomunicaciones; resulta aplicable la jurisprudencia 166/2007 de la Segunda Sala, de rubro: "REVISIÓN ADHESIVA EN AMPARO INDIRECTO. DEBE DECLARARSE SIN MATERIA SI LA REVISIÓN PRINCIPAL RESULTA INFUNDADA."²²

185. Por otra parte, al haberse desestimado el planteamiento de constitucionalidad de la parte recurrente, subsiste el estudio de los temas de legalidad planteados por el Instituto Federal de Telecomunicaciones en su revisión principal, por lo que debe reservarse jurisdicción al Primer Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones con residencia en la Ciudad de México y jurisdicción en toda la República para que, en el ámbito de su competencia, resuelva lo que en derecho corresponda.

VII. DECISIÓN

186. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación concluye que, al resultar infundados los agravios de la quejosa recurrente, debe confirmarse la sentencia recurrida y reconocerse la validez del artículo 305 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión. Por otra parte, debe

²² Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVI, septiembre de 2007, página 552, con número de registro digital: 171304.



declararse sin materia la revisión adhesiva y reservarse jurisdicción al Tribunal Colegiado del conocimiento para que resuelva los temas de legalidad pendientes en esta instancia.

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 ***** en contra del artículo 305 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión.

TERCERO.—Se declara sin materia la revisión adhesiva interpuesta por la autoridad responsable.

CUARTO.—Se reserva jurisdicción al Primer Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones con residencia en la Ciudad de México y jurisdicción en toda la República en los términos del apartado VI de esta sentencia.

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

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos de los señores y las señoras Ministras: Norma Lucía Piña Hernández, Juan Luis González Alcántara Carrancá, Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien está con el sentido, pero con consideraciones distintas y se reservó el derecho a formular voto concurrente, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (ponente) y presidenta Ana Margarita Ríos Farjat.

En términos de lo previsto en los artículos 113 y 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y 110 y 113 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública; así como en el Acuerdo General 11/2017, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la



Nación, publicado el dieciocho de septiembre de dos mil diecisiete en el Diario Oficial de la Federación, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Nota: Las tesis de jurisprudencia P./J. 9/2020 (10a.) y P./J. 20/2014 (10a.), y aisladas 1a. X/2022 (10a.), 1a. XXXIX/2018 (10a.), 1a. XXIV/2018 (10a.), 2a. CII/2017 (10a.), 2a. CV/2017 (10a.), 1a. XXXI/2016 (10a.), 1a. XXXIII/2016 (10a.), 1a. XXX/2016 (10a.) y 1a. CDXVIII/2014 (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 9 de octubre de 2020 a las 10:19 horas, 25 de abril de 2014 a las 9:32 horas, 4 de marzo de 2022 a las 10:07 horas, 11 de mayo de 2018 a las 10:16 horas, 16 de marzo de 2018 a las 10:19 horas, 16 de junio de 2017 a las 10:22 horas, 19 de febrero de 2016 a las 10:15 horas y 5 de diciembre de 2014 a las 10:05 horas, respectivamente.

La tesis aislada 2a. XXXI/2006 citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIII, abril de 2006, página 293, con número de registro digital: 175244.

La ejecutoria relativa a la controversia constitucional 117/2014 citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 27 de noviembre de 2015 a las 11:15 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 24, Tomo I, noviembre de 2015, página 382, con número de registro digital: 26022.

Esta sentencia se publicó el viernes 3 de marzo de 2023 a las 10:06 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 6 de marzo de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

Voto concurrente que formula el señor Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, en los autos del amparo en revisión 136/2021, resuelto por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En sesión de cinco de octubre de dos mil veintidós, la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos, determinó negar el amparo contra el artículo 305 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, y en consecuencia, confirmar la resolución impugnada, declarar sin materia la revisión adhesiva interpuesta por la autoridad responsable y reservar jurisdicción al Primer Tribunal Colegiado de Circuito en



Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones.

Tal como lo señalé en la respectiva sesión, coincido con el pronunciamiento de fondo respecto de que el artículo 305 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión vigente a partir del doce de agosto de dos mil catorce no es inconstitucional.

No obstante ello, respetuosamente me permito separarme de la metodología empleada, pues a consideración del suscrito, ésta nos lleva a introducir consideraciones innecesarias en la sustentación del fallo, que no abonan al principio de seguridad jurídica en cuanto a las razones fundamentales que sostienen la negativa del amparo. A saber:

En el planteamiento metodológico, el proyecto establece que fue indebido el análisis realizado por el Juzgado de Distrito sobre las violaciones aducidas en torno al precepto impugnado, en confronta con los artículos 7o. y 22 de la Constitución, pues la recurrente conjunta los contenidos de los dos artículos constitucionales –el 7o. y el 22– para sustentar una misma conclusión, a saber, que la sanción contemplada en el artículo 305 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, consistente en la pérdida de los bienes utilizados en la prestación de servicios de telecomunicaciones sin la autorización respectiva viola los derechos de acceso a la información, libertad de prensa y acceso a las tecnologías de la información. Lo relevante del planteamiento de la recurrente es que señala que esta violación se actualiza de manera indirecta y no directa.

De ahí que, la pregunta a contestar se trata de determinar si la sanción de privación de los bienes utilizados en la prestación de los servicios de telecomunicaciones sin autorización, produce una afectación injustificada en los derechos sustantivos previstos en el artículo 7o. constitucional, en relación con los fines de la reforma constitucional de dos mil trece.

Para establecer adecuadamente el parámetro de control constitucional, el proyecto anuncia su metodología a partir de 3 rubros esenciales. A saber:

- a. Los derechos a la libertad de expresión y acceso a la información son aplicables para evaluar los méritos de una norma aplicada en un procedimiento del derecho administrativo sancionador;
- b. En el caso, el precepto impugnado debe evaluarse a la luz del parámetro de control aplicable para impugnar "restricciones indirectas" a esos derechos; y,



c. La disposición combatida debe reconocerse como válida al superar un estándar de escrutinio ordinario.

En su desarrollo, existe cierta incongruencia entre el estudio realizado en los dos primeros apartados, con el escrutinio propio de la norma que se ejecuta en el tercer punto o el apartado "Análisis del artículo 305 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión."

Es así, porque en los dos primeros apartados se realiza un profundo estudio de los alcances de la prohibición contenida en el artículo 7o. de la Constitución, en correlación con el numeral 6o. de la Carta Magna, para determinar que, en efecto, la porción constitucional que proscribe la posibilidad de secuestrarse los bienes utilizados para la difusión de información, opiniones e ideas, como instrumento del delito, tiene un margen de aplicabilidad transversal, en tanto se dirige a impedir la restricción a los derechos de libertad de expresión y de acceso a la información, con independencia del orden jurídico que la contenga.

El análisis se extiende a partir de esa premisa, para establecer como parámetro de regularidad constitucional, la distinción entre las normas que limitan injustificadamente aun de manera indirecta la posibilidad de ejercer los derechos en cuestión, con aquellas que sólo regularían, también con afectación indirecta, cuestiones sobre el modo, tiempo y lugar para su ejercicio.

Sin embargo, en el análisis concreto de la norma (tercer tema), se excluye a la norma de las categorías antes indicadas para señalar que: *"no tiene una afectación en las condiciones de ejercicio de los derechos a la libertad de expresión y acceso a la información."*

Es precisamente el estudio que se realiza en el tercer apartado, el que me genera las dudas sobre la idoneidad de la metodología empleada, porque la conclusión a la que se arriba y que sustenta la negativa de amparo en el proyecto, es porque la medida prevista en el artículo 305 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, no guarda relación con una posible afectación ni directa ni indirecta al ejercicio de la libertad de expresión y acceso a la información. Por tanto, no es posible el estudio de su regularidad constitucional a la luz de la prohibición contenida en el artículo 7o. constitucional, cuyo núcleo esencial es la protección de afectaciones indirectas a los mencionados derechos.



Me parece que, para establecer un parámetro objetivo de análisis de la regularidad constitucional de la norma impugnada, tendría que establecerse *a priori* su naturaleza a partir de su finalidad y contexto normativo. Con ese propósito se recuerda el contenido de la disposición en estudio:

"Artículo 305. Las personas que presten servicios de telecomunicaciones o radiodifusión, sin contar con concesión o autorización, o que por cualquier otro medio invadan u obstruyan las vías generales de comunicación, perderán en beneficio de la nación los bienes, instalaciones y equipos empleados en la comisión de dichas infracciones."

El estudio realizado en la propuesta sigue la inercia de los agravios, estableciendo el núcleo de la disposición en la pérdida en beneficios de la nación de los bienes, instalaciones y equipos empleados, para seguir su estudio como si en esa parte de la disposición se encontrara la posible afectación indirecta a los derechos de libertad de expresión y acceso a la información.

Se pierde de vista que se trata de un supuesto condicionado y que es la condición la que, en todo caso, podría ser la que ocasionara la vulneración a las garantías analizadas.

Es cierto que al resolver el amparo en revisión 1/2017, la Segunda Sala sustentó la concesión del amparo en la consideración de que **"Internet ha pasado a ser un medio fundamental para que las personas ejerzan su derecho a la libertad de opinión y de expresión"**,¹ garantizado por el artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y que, por tanto, **"el flujo de información por Internet debería restringirse lo mínimo posible"**,² en muy pocas circunstancias, excepcionales y limitadas, previstas por el derecho internacional para proteger otros derechos humanos.

De dicho asunto surgió la tesis aislada 2a. CII/2017 (10a.) de la Segunda Sala, visible en la página 1433 del Libro 43 (junio de 2017), Tomo II de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, de rubro: "FLUJO DE INFORMACIÓN EN RED ELECTRÓNICA (*INTERNET*). PRINCIPIO DE RESTRICCIÓN MÍNIMA POSIBLE."

¹ *Ibídem.* Párrafo 20.

² ONU. Informe del relator especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, Sr. Frank La Rue. 10 de agosto de 2011. Párrafo 12.



Sin embargo, como se sustentó por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte al resolver la controversia constitucional 117/2014, la reforma al artículo 28 constitucional vino acompañada de una propuesta de adición de contenidos a los artículos 6o. y 7o. constitucionales, asociadas por una unidad de propósitos: ampliar los derechos humanos de expresión y de acceso a la información en los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión.

En aquél asunto, ciertamente, el Pleno analizó el proceso de reforma constitucional y concluyó que no sólo buscó avanzar a un nuevo diseño estructural que permitiera el desarrollo económico del país, realizable de la mano de un órgano regulador guiado por criterios técnicos y económicos –y no políticos– sino también –y principalmente– avanzar a un esquema de protección de derechos humanos esenciales para la democracia, como son los de libertad de expresión y de acceso a la información, con el fin de lograr su libre proyección en los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión, en el entendido de que en la época actual el Estado no es la principal amenaza, sino el medio para desvanecer obstáculos a su ejercicio.

De la sistematización del acervo de los precedentes referidos, es posible advertir la validación de los siguientes presupuestos:

- El acceso a *Internet*, constituye un instrumento fundamental del ejercicio de la libertad de expresión y acceso a la información. Por tanto, su regulación debe hacerse bajo el principio de mínima intervención.
- El espectro radioeléctrico mediante el cual proporciona el servicio de *Internet*, es un bien del dominio de la nación.
- Atento a ello, sólo mediante una concesión otorgada en los términos y condiciones previstas en la ley, es posible prestar el servicio de telecomunicaciones dentro de los cuales está el *Internet*.
- Es en todo caso, la regulación para obtener una concesión, la que interfiere y en su caso restringe el acceso a la prestación del servicio de *Internet*.

Luego, sin la concesión para explotar una frecuencia de telecomunicación, como en el caso, la posesión o propiedad de las herramientas tecnológicas con que se transmite dicha señal, es ajena a la posibilidad de afectar el acceso a la información o a la libertad de expresión. En consecuencia, ajena a la



prohibición del artículo 7o. constitucional, tal como se concluye en el proyecto en el análisis concreto de la norma.

En nada abona al establecimiento de esta conclusión, la comprensión sobre los alcances de los artículos 6o. y 7o., en torno a la libertad de expresión y acceso a la información o el establecimiento de un parámetro de regularidad sobre normas que pudieran causar una afectación indirecta a dichas libertades.

Es decir, que si bien constituye el fin didáctico de las sentencias, el aclarar los conceptos sobre los que erróneamente se funda el justiciable, me parece que la sistematicidad de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, proporciona los elementos necesarios para sustentar válidamente que la privación de los bienes que decreta la norma, son inocuos a la libertad de expresión y acceso a la información, cuando sólo se está impugnando la consecuencia y no el supuesto generador, que es en su caso el que aleja la consecuencia de los derechos que se dicen afectados.

De ahí que concluya que la norma impugnada, como consecuencia jurídica de un acto ilícito (sanción), sí puede ser analizada conforme a los agravios, a la luz del primer párrafo del artículo 22 constitucional,³ en cuanto se reclama como sanción desproporcional.

A ese respecto, cabe decir que este Alto Tribunal ha establecido que el **decomiso** es una sanción impuesta por la realización de actos contrarios a las leyes prohibitivas o por incumplimiento de obligaciones de hacer a cargo de los gobernados, aplicable tanto a la materia administrativa como a la penal,⁴ con la nota particular de que se reduce a los bienes que guarden relación con la conducta que se castiga, esto es, los que han sido utilizados como instrumento para la comisión del delito o de la infracción administrativa, los que son fruto de tales ilícitos, o bien, los que por sus características representan un peligro para la sociedad.

³ **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

"**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. ..."

⁴ La Primera y Segunda Salas de este Tribunal Constitucional, al resolver los **amparos directos en revisión 1338/2003 y 1184/2000**, en sesiones de catorce de abril de dos mil cuatro y veintiséis de abril del año dos mil dos, respectivamente, han diferenciado el decomiso administrativo del decomiso de carácter penal.



Por otra parte, se ha precisado que el **decomiso administrativo** constituye la sanción administrativa de policía,⁵ principal o accesoria, en virtud de la cual el infractor se ve privado, en definitiva y sin mediar indemnización, de aquellos bienes utilizados en la comisión de una infracción de la misma naturaleza.

Además, este Alto Tribunal ha fijado en diversos precedentes que el decomiso administrativo constituye una sanción que recae sobre determinados bienes como consecuencia de que éstos revisten una trascendencia negativa para el legislador, de tal forma que tiene como fin, además de disuadir la conducta infractora, retirar del tráfico jurídico un determinado bien en concreto.⁶

⁵ La Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia al resolver el **amparo directo en revisión 1184/2000**, en sesión de veintiséis de abril del año dos mil dos, ha explicado que las **sanciones administrativas**, en concreto, se dividen en **ejecutivas y de policía**, en función del medio en el que se expresa la advertencia de su imposición. Así, si la sanción se anuncia en lo individual, mediante un acto administrativo, es ejecutiva; si se anuncia de manera general, es de policía.

La **sanción ejecutiva** tiene por objeto la ejecución de la obligación incumplida, no obstante la advertencia de su imposición en caso de incumplimiento. Estas sanciones doctrinalmente a su vez se han dividido en dos modalidades: **a)** por desobediencia; o **b)** de ejecución subsidiaria.

a) Por desobediencia, que busca castigar la desobediencia a la autoridad, es el caso de la multa y el arresto.

b) De ejecución subsidiaria, consiste en el cumplimiento de la prestación, por la administración o por un tercero, a costa del obligado, en el supuesto de que éste incumpla una vez transcurrido el plazo que le fue señalado en el apercibimiento correspondiente para tal efecto. Un ejemplo es el caso en que la administración pública en uso de sus facultades, previo apercibimiento, retire obstáculos, vehículos, efectos o bienes irregularmente colocados o asentados en bienes del dominio público.

Las **sanciones de policía**, son aquéllas en que la amenaza del castigo se anuncia en lo general a través de una regla de derecho, y cuyo contenido implica una lesión a la libertad individual o a la propiedad privada. Puede ser que sean fijadas en la ley sin necesidad de ninguna otra condición exterior, o bien, que no obstante estar prevista en la ley, su fijación esté condicionada a la existencia de otra norma jurídica o de determinados actos administrativos. Este tipo de sanciones pueden ser clasificadas: **a)** atendiendo a su modo de aplicación; o, **b)** atendiendo a los bienes jurídicos afectados por las mismas.

a) Atendiendo a su modo de aplicación, pueden ser principales, si tienen una existencia autónoma, (multa y arresto); o bien, accesorias, si no tienen una existencia autónoma, por depender de una pena principal (decomiso).

b) Atendiendo al bien jurídico afectado, sea que impliquen restricciones a la libertad del sancionado (arresto), al ejercicio de ciertos derechos (inhabilitación) o al patrimonio (multa y decomiso).

⁶ La Primera Sala de este Alto Tribunal al resolver el **amparo en revisión 295/2001**, en sesión de treinta y uno de enero de dos mil dos, analizó la constitucionalidad del decomiso de vehículos internados ilegalmente al país previsto en la Ley Aduanera. En ese mismo sentido, la Segunda Sala ha sustentado dicho criterio en la jurisprudencia **2a./J. 20/2007**, de rubro: "DECOMISO. EL SISTEMA PREVISTO



Nota: La tesis aislada 2a. CII/2017 (10a.) citada en este voto, también aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 16 de junio de 2017 a las 10:22 horas.

Este voto se publicó el viernes 3 de marzo de 2023 a las 10:06 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR EN MATERIA DE TELECOMUNICACIONES Y RADIODIFUSIÓN. ES UN ÁMBITO DE PROYECCIÓN DE LOS DERECHOS A LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DE ACCESO A LA INFORMACIÓN.

Hechos: Una persona fue sancionada por el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT) por la prestación de servicios de telecomunicaciones sin el respectivo título de concesión, por lo cual se le impusieron diversas sanciones, entre ellas, la establecida en el artículo 305 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que los derechos humanos a la libertad de expresión y de acceso a la información integran un parámetro de control, que deben servir para evaluar la validez tanto de las leyes como de los actos incluidos en el ámbito del derecho administrativo sancionador.

Justificación: Los derechos a la libertad de pensamiento, de expresión y de acceso a la información se erigen como contenidos centrales del parámetro de control que no se limitan a proyectarse en una sola materia ni controlan únicamente un tipo de actos. Como derechos humanos, deben entenderse removidos del ámbito de configuración de las autoridades públicas de nuestro país. Por tanto, es incorrecto sostener que los artículos 6o. y 7o. de la Constitución General, 13 de la Convención Americana sobre Derechos

EN LA LEY ADUANERA PARA IMPONER TAL SANCIÓN A LA IMPORTACIÓN ILEGAL DE MERCANCIAS, NO SE RIGE POR EL ARTÍCULO 22 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS QUE PROHÍBE LAS MULTAS EXCESIVAS." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXV, marzo de dos mil siete, página 301, registro digital: 173058).



Humanos y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos cesan de ser parámetro de control frente a las resoluciones que son producto de un procedimiento seguido en forma de juicio y que recobren esa función frente a los actos administrativos unilaterales, como también lo sería afirmar que ese contenido sólo aplica en una materia –por ejemplo, en la administrativa– pero no en otras –civil, penal o laboral– ya que los derechos humanos, por imperativo del artículo 1o. constitucional son transversales a todo el ordenamiento jurídico y controlan la validez de todos los actos y normas jurídicas; siendo uno de los principales espacios de aplicación de los derechos que ahora nos ocupan el sector de las telecomunicaciones y radiodifusión, al tratarse del ámbito que aloja las leyes, regulaciones y actos que determinan las condiciones de prestación de los servicios públicos de funcionamiento de los medios de comunicación.

1a./J. 30/2023 (11a.)

Amparo en revisión 136/2021. Ernestina Martínez López. 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, quien está con el sentido, pero por consideraciones distintas y formuló voto concurrente en el que se separa de las consideraciones contenidas en la presente tesis, y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretario: David García Sarubbi.

Tesis de jurisprudencia 30/2023 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de veintidós de febrero de dos mil veintitres.

Esta tesis se publicó el viernes 3 de marzo de 2023 a las 10:06 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 6 de marzo de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

RESTRICCIONES INDIRECTAS A LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y ACCESO A LA INFORMACIÓN EN MATERIA DE TELECOMUNICACIONES Y RADIO-DIFUSIÓN. SI LA MEDIDA LEGISLATIVA IMPUGNADA SE DIRIGE A LA REALIZACIÓN DE LOS FINES DEL ESTADO REGULADOR, RESULTA APLICABLE UN ESTÁNDAR DE ESCRUTINIO ORDINARIO, PERO SI SE TRATA DE UNA MEDIDA CUYA FUNCIÓN PRINCIPAL ES INHIBIR O DESINCENTIVAR EL EJERCICIO DE DICHOS DERECHOS CONSTITUCIO-



NALES, ES APLICABLE UN ESTÁNDAR DE ESCRUTINIO ESTRICTO (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 7o. CONSTITUCIONAL).

Hechos: Una persona fue sancionada por el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT) por prestar servicios de telecomunicaciones sin el respectivo título de concesión, por lo cual se le impusieron diversas sanciones, entre ellas, las del artículo 305 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, consistente en la pérdida en beneficio de la Nación de los bienes, instalaciones y equipos empleados en la comisión de dichas infracciones. En el juicio de amparo se cuestionó si dicho precepto podía evaluarse a la luz del derecho de libertad de expresión.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que el artículo 7o. de la Constitución General protege contra violaciones indirectas a los derechos a la libertad de expresión y de acceso a la información, lo cual requiere de una valoración funcional de las medidas legislativas impugnadas para determinar si se dirigen a la realización de los fines del Estado Regulador, en cuyo caso resulta aplicable un estándar de escrutinio ordinario o, por el contrario, si se trata de medidas cuya función principal es inhibir o desincentivar el ejercicio de los derechos constitucionales, es aplicable un estándar de escrutinio estricto.

Justificación: El Constituyente partió de la premisa de que no era factible anticipar y prever cuáles eran las restricciones indirectas que los legisladores podrían introducir en el futuro, pues era consciente de que cambiarían con los distintos avances tecnológicos y dependerían del dinamismo de las circunstancias sociales, por lo que no fue su intención extender a todas una sospecha de inconstitucionalidad. Así, cuando esta legislación y/o regulación se limiten a establecer reglas claras, generales, dirigidas razonablemente a cumplir con los fines constitucionales de rectoría que se otorgan expresamente por la Constitución a favor del Estado, la autoridad judicial se limitará a constatar que las referidas reglas encuadran en estas categorías, así como a asegurarse de que no tienen un impacto desproporcionado en perjuicio de un punto de vista minoritario en la sociedad, comprobado lo cual debe aplicarse un estándar de escrutinio ordinario o de mera razonabilidad. Por el contrario, si la legislación y/o regulación impugnada no contiene reglas justificables en razones técnicas de aplicación



general y no se dirigen a realizar los fines de rectoría del Estado, y se demuestra que su implementación tiene el efecto de silenciar, inhibir o censurar un punto de vista minoritario en la sociedad, será aplicable un estándar de escrutinio estricto. Debe precisarse que la opción de aplicar uno u otro estándares se condiciona a que el parámetro de control aplique como principio, pues existe un ámbito nuclear donde no es necesario correr el estándar, sino que aplica como regla: cuando la legislación sanciona con la privación de los bienes que se relacionan íntimamente con la posibilidad de que se expresen determinados puntos de vista, como en su momento lo fue el secuestro de los instrumentos de imprenta de un periódico o el papel necesario para publicar revistas o libros.

1a./J. 31/2023 (11a.)

Amparo en revisión 136/2021. Ernestina Martínez López. 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, quien está con el sentido, pero por consideraciones distintas y formuló voto concurrente en el que se separa de las consideraciones contenidas en la presente tesis, y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretario: David García Sarubbi.

Tesis de jurisprudencia 31/2023 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de veintidós de febrero de dos mil veintitrés.

Esta tesis se publicó el viernes 3 de marzo de 2023 a las 10:06 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 6 de marzo de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

RESTRICCIONES INDIRECTAS A LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y ACCESO A LA INFORMACIÓN. LA PORCIÓN DEL ARTÍCULO 7o. CONSTITUCIONAL, QUE ESTABLECE LA PROHIBICIÓN DE SECUESTRAR LOS BIENES UTILIZADOS PARA LA DIFUSIÓN DE INFORMACIÓN, OPINIONES E IDEAS, COMO INSTRUMENTO DEL DELITO, ES APLICABLE AL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR EN EL SECTOR DE LAS TELECOMUNICACIONES Y LA RADIODIFUSIÓN.

Hechos: Una persona fue sancionada por el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT) por prestar servicios de telecomunicaciones sin el respectivo



título de concesión, por lo cual se le impusieron diversas sanciones, entre ellas, la establecida en el artículo 305 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, que establece la pérdida en beneficio de la Nación de los bienes, instalaciones y equipos empleados en la comisión de dichas infracciones. La materia de la revisión interpuesta por la quejosa se delimitó a evaluar la validez del referido precepto legal.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que la porción del artículo 7o. constitucional, que establece la prohibición de secuestrar los bienes utilizados para la difusión de información, opiniones e ideas, como instrumento del delito, es aplicable al derecho administrativo sancionador con condiciones de aplicación diferenciadas: en un ámbito nuclear donde aplica como regla de prohibición y, en otro, como principio.

Justificación: La porción normativa del artículo 7o. constitucional que protege a las personas con la prohibición de que, en ningún caso podrán secuestrarse los bienes utilizados para la difusión de información, opiniones e ideas, como instrumento del delito, debe entenderse con un ámbito de aplicación abierto no sólo en la materia penal, sino también en el derecho administrativo sancionador en el sector de las telecomunicaciones y la radiodifusión. No obstante su aplicabilidad, sus condiciones de aplicación varían de acuerdo a la naturaleza, finalidad y objeto de la medida legislativa de que se trate, pues no todo secuestro de bienes en el ámbito de las telecomunicaciones y radiodifusión actualiza la prohibición constitucional. Para que dicha prohibición aplique a la manera de una "regla dura", es necesario constatar que los bienes susceptibles del referido secuestro se encuentran ligados sustancialmente con las condiciones materiales que posibilitan la difusión de determinada información, opiniones e ideas, pues de otra manera la prohibición aplicaría en un regreso al infinito a cualquier instrumento o bien material relacionado con la prestación de los servicios de telecomunicaciones, sin importar lo remoto de su relación con los derechos a la libertad de expresión y de acceso a la información. Debe recordarse que la prohibición constitucional no protege el derecho de propiedad, sino la libertad de expresión y el derecho de acceso a la información; por ello, sólo cuando la autoridad judicial observe que la privación de los



bienes se relaciona íntimamente con la posibilidad de que se expresen determinados puntos de vista, como en su momento lo fue el secuestro de los instrumentos de imprenta de un periódico o el papel necesario para publicar revistas o libros, debe aplicar dicha prohibición como regla en cuyo caso es innecesario correr algún estándar de escrutinio. Para delimitar este ámbito nuclear donde la norma constitucional aplica como regla, se requiere de una evaluación pormenorizada y cuidadosa para determinar, en la época de las nuevas tecnologías, cuáles de los instrumentos generan esta afectación indirecta evidente en los derechos humanos a la libertad de expresión y de acceso a la información. Sin embargo, fuera de estos casos claros, la prohibición no opera como una regla dura, sino como un principio, cuya aplicación requiere de un estándar de escrutinio, que pasa por la necesidad de evaluar la finalidad del legislador, su instrumentalidad y su proporcionalidad. Por tanto, la autoridad judicial debe determinar primeramente si el parámetro de control invocado aplica en su modalidad como regla, limitada a un ámbito de núcleo duro, o bien, como un principio, donde se proyecta como mandato de optimización.

1a./J. 33/2023 (11a.)

Amparo en revisión 136/2021. Ernestina Martínez López. 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, quien está con el sentido, pero por consideraciones distintas y formuló voto concurrente en el que se separa de las consideraciones contenidas en la presente tesis, y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretario: David García Sarubbi.

Tesis de jurisprudencia 33/2023 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de veintidós de febrero de dos mil veintitrés.

Esta tesis se publicó el viernes 3 de marzo de 2023 a las 10:06 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 6 de marzo de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

SANCIONES EN MATERIA DE TELECOMUNICACIONES Y RADIODIFUSIÓN. EL ARTÍCULO 305 DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, QUE ESTABLECE QUE QUIENES PRESTEN SERVICIOS DE TELECOMUNICACIONES



O RADIODIFUSIÓN SIN CONTAR CON CONCESIÓN O AUTORIZACIÓN, PERDERÁN EN BENEFICIO DE LA NACIÓN LOS BIENES, INSTALACIONES Y EQUIPOS EMPLEADOS EN LA COMISIÓN DE DICHA INFRACCIÓN, NO ESTABLECE UNA RESTRICCIÓN INDIRECTA DE LAS PROHIBIDAS POR EL ARTÍCULO 7o. CONSTITUCIONAL.

Hechos: Una persona fue sancionada por el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT) por prestar servicios de telecomunicaciones sin el respectivo título de concesión y fue sancionada en términos de la legislación aplicable.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que el artículo 305 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, que establece que quienes presten servicios de telecomunicaciones o de radiodifusión, sin contar con concesión o autorización, perderán en beneficio de la nación los bienes, instalaciones y equipos empleados en la comisión de dicha infracción, no establece una restricción indirecta de las prohibidas por el artículo 7o. de la Constitución General, por lo que debe reconocerse como válido.

Justificación: El artículo 305 citado no busca limitar ninguna de las actividades protegidas por los derechos reconocidos en el artículo 7o. constitucional, sino combatir la diversa irregularidad de prestar servicios de telecomunicaciones o de radiodifusión, sin contar con concesión o autorización, actividad que no se encuentra cubierta por ningún derecho constitucional. Por tanto, debe determinarse si dicha disposición va más allá de la sanción razonable que podría asociarse a esa irregularidad para imponer una restricción indirecta a los derechos a la libertad de expresión y de acceso a la información. En el caso, debe aplicarse un estándar de escrutinio ordinario, pues el precepto impugnado se ubica en el ámbito de libertad configurativa del modelo de Estado Regulador. Se trata de una sanción que forma parte de un mecanismo para hacer efectivo un diseño legislativo neutro y abierto de reglas de acceso a las concesiones, en cuyo caso existe menor sospecha de inconstitucionalidad. En otras palabras, a menores barreras de entrada para convertirse en un agente económico en la prestación de los servicios de telecomunicaciones, mayor libertad configurativa para diseñar sanciones para disuadir a quienes busquen prestar ese



servicio explotando un bien público sin la concesión respectiva. Como se observa, este criterio es condicional, pues si eventualmente las reglas sobre otorgamiento, conservación y terminación de concesiones dejaran de ser neutras, abiertas y dirigidas a propiciar el pluralismo en los medios de comunicación, en ese caso se justificará la reversión de la presunción de validez para generarse una sospecha de que las sanciones administrativas en realidad esconden afectaciones indirectas a la libertad de expresión y de acceso a la información. De esta manera, al aplicarse al estándar de escrutinio ordinario, el precepto supera cada uno de sus pasos, consistente en: que tenga un fin constitucionalmente legítimo, ya que la norma busca reglamentar el sistema sancionatorio ordenado en el artículo 28 constitucional para darle eficacia a la regulación del sector; que sea instrumentalmente adecuado para lograr la realización del fin constitucionalmente legítimo, ya que con la privación de los bienes utilizados en la comisión de la infracción se inhabilitan los medios para la realización de la infracción, además de ser un desincentivo para la realización de esa conducta; y que sea proporcional en sentido estricto, porque el legislador limitó la sanción únicamente a los bienes utilizados en la comisión de la infracción sin incluir otros, con lo cual la afectación patrimonial que pudiera sufrir el sancionado se compensa con el beneficio social de hacer efectivo el modelo regulatorio en ese sector.

1a./J. 32/2023 (11a.)

Amparo en revisión 136/2021. Ernestina Martínez López. 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, quien está con el sentido, pero por consideraciones distintas y formuló voto concurrente en el que se separa de las consideraciones contenidas en la presente tesis, y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretario: David García Sarubbi.

Tesis de jurisprudencia 32/2023 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de veintidós de febrero de dos mil veintitrés.

Esta tesis se publicó el viernes 3 de marzo de 2023 a las 10:06 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 6 de marzo de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



DERECHO DE ACCESO A LA JUSTICIA. CONTENIDO, ETAPAS Y ALCANCE DE SU VERTIENTE DE EJECUCIÓN MATERIAL DE LAS SENTENCIAS.

PRINCIPIO DE IGUALDAD PROCESAL. SUS ALCANCES Y FUNDAMENTOS.

AMPARO EN REVISIÓN 144/2021. 17 DE NOVIEMBRE DE 2021. MAYORÍA DE CUATRO VOTOS DE LOS MINISTROS JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCA, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, QUIEN FORMULÓ VOTO ACLARATORIO, ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA Y LA MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT. DISIDENTE: MINISTRA NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ. PONENTE: MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. SECRETARIA: GABRIELA ELEONORA CORTÉS ARAUJO.

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

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelven los autos del amparo en revisión 144/2021, interpuesto por ***** y *****, por medio de sus apoderados legales, en contra de la sentencia autorizada por el Magistrado del Segundo Tribunal Unitario del Décimo Quinto Circuito el 31 de enero de 2020, dentro de los autos del juicio de amparo indirecto 12/2019, en el que se negó el amparo a la parte quejosa.

El problema jurídico a resolver por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación consiste en analizar la constitucionalidad del artículo 4o. del Código Federal de Procedimientos Civiles.

I. ANTECEDENTES¹

1. **Hechos.** La Coordinación de Abastecimiento y Equipamiento del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), a través de la licitación pública nacional

¹ Los datos se obtienen del expediente electrónico y de los que se encuentran en el Sistema Integral de Seguimiento de Expedientes (SISE).



LA-019GYR003-N310-2012, adjudicó el 26 de octubre de 2012 en favor de ***** (en adelante "ABC") el contrato de servicio particular para el traslado de pacientes de diversas localidades dentro de los Estados de Baja California y Sonora.

2. El 9 de noviembre de 2012, el IMSS celebró con ABC el *Contrato Abierto para la Prestación del Servicio de Traslado de Pacientes en Autobús* identificado como contrato S250742, el cual fue ampliado el 7 de agosto de 2013.

3. **Juicio ordinario mercantil 24/2017.** El 30 de mayo de 2017, ante la falta de pago del IMSS por los servicios contratados, ABC promovió juicio ordinario mercantil, en ejercicio de la acción de cumplimiento de contrato y de pago, del cual correspondió conocer al Juzgado Segundo de Distrito en el Estado de Baja California, con residencia en Mexicali.

4. El 4 de enero de 2018, el juzgador declaró improcedente la vía intentada y dejó a salvo los derechos de ABC.

5. **Apelación 2/2018.** En contra de la improcedencia antes señalada, ABC interpuso recurso de apelación, radicado para su conocimiento en el Primer Tribunal Unitario del Décimo Quinto Circuito y resuelto el 27 de febrero de 2018 en el sentido de revocar la resolución impugnada.

6. En cumplimiento a la decisión adoptada, el Juez de Distrito declaró procedente la vía ordinaria mercantil en el expediente 24/2017 y resolvió el 26 de marzo de 2018 que ABC no acreditó sus pretensiones y absolvió al IMSS de las prestaciones reclamadas.

7. **Apelación 10/2018.** En contra de la resolución definitiva adoptada en el juicio ordinario mercantil 24/2017, ABC interpuso recurso de apelación, el cual fue resuelto por el Primer Tribunal Unitario del Décimo Quinto Circuito el 31 de agosto de 2018, en el sentido siguiente:

"PRIMERO.—Es fundado el recurso de apelación intentado por el actor *****; en consecuencia, se revoca la resolución recurrida.



"SEGUNDO.—La parte actora de conformidad con lo expuesto en la presente ejecutoria, probó su acción.

"TERCERO.—Por su parte, la parte demandada no acreditó sus excepciones y defensas.

"CUARTO.—Consecuentemente, se condena a la parte demandada a cubrir las prestaciones señaladas en el escrito inicial de demanda señaladas con los incisos a), b), c), d) y e), en los términos precisados en la parte final del considerando octavo de la presente ejecutoria.

"QUINTO.—Se absuelve a la parte demandada del pago de gastos y costas en primera instancia señalada en el escrito inicial de demanda con el inciso f), en los términos precisados en la parte final del considerando octavo de la presente ejecutoria.

"SEXTO.—Es pública la información contenida en este fallo, con supresión de los datos confidenciales de las partes, tal y como quedó precisado en el considerando noveno de esta ejecutoria.

"SÉPTIMO.—Asimismo, el presente asunto no tiene relevancia documental; en términos del considerando décimo del presente fallo."

8. Por lo anterior, se condenó al IMSS al cumplimiento del contrato, al pago de \$2'830,017.00 (dos millones ochocientos treinta mil diecisiete pesos 00/100 M.N.) por adeudo en relación con la prestación de servicios contratados; pago de gastos financieros; pago de intereses legales; la cancelación de las fianzas de cumplimiento otorgadas por ABC al IMSS y, el pago de gastos y costas.

9. **Amparo directo 416/2018.** Inconforme con una parte de la sentencia definitiva anterior, ABC promovió juicio de amparo radicado en el Quinto Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito, el cual resolvió en sesión de 29 de noviembre de 2018, conceder el amparo para el efecto de que el Tribunal Unitario de Circuito se pronunciara sobre la condena en costas a cargo del IMSS, como demandada en el juicio ordinario mercantil.



10. Cumplimiento de la apelación 10/2018 y del amparo directo 416/2018.

El 13 de marzo de 2019, ABC solicitó al Juez Segundo de Distrito en el Estado de Baja California que el IMSS diera cumplimiento voluntario a la sentencia y, ante la contumacia, solicitó el cumplimiento forzoso de la sentencia y se procediera al embargo de cuentas del IMSS en términos del artículo 1395, fracción II, del Código de Comercio.

11. Por auto de 30 de julio de 2019, el juzgador federal proveyó, únicamente, la ejecución forzosa de sentencia y negó la solicitud de embargo de las cuentas bancarias del IMSS, con fundamento en el artículo 4o. del Código Federal de Procedimientos Civiles que establece la imposibilidad de embargar bienes a la institución pública.

12. **Recurso de apelación 11/2019.** En contra de la negativa de embargo, ABC interpuso recurso de apelación. El 25 de octubre de 2019, el Primer Tribunal Unitario del Décimo Quinto Circuito resolvió confirmar la sentencia recurrida.

II. JUICIO DE AMPARO

13. El 22 de noviembre de 2019, el abogado autorizado de ABC, promovió juicio de amparo indirecto en contra de las autoridades y por los actos siguientes:

"III. Autoridades responsables:

"1) H. Magistrado del Primer Tribunal Unitario del XV Circuito del Poder Judicial de la Federación con domicilio en calle del Hospital 594, Centro Cívico, 21000 de esta ciudad de Mexicali, Baja California.

2) H. Congreso de la Unión con domicilio en Av. Congreso No. 66, C.P. 15960, en la ciudad de México.

"IV. Acto reclamado:

"1) Del Primer Tribunal Unitario del XV Circuito, se reclama la sentencia interlocutoria de fecha veinticinco de octubre de dos mil diecinueve dictada dentro del toca mercantil 11/2019, radicado ante el Primer Tribunal Unitario del XV Circuito.



"2) Del Congreso de la Unión, se reclama la discusión y aprobación del Código Federal de Procedimientos Civiles por parte de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, específicamente en su artículo 4."

14. El 26 de noviembre de 2019, se admitió a trámite la demanda registrada bajo el expediente 12/2019, del índice del Segundo Tribunal Unitario del Décimo Quinto Circuito y se señaló día y hora para la celebración de la audiencia de ley.

15. Seguido el trámite correspondiente, se llevó a cabo la audiencia el 23 de enero de 2020 y se dictó sentencia, autorizada el 31 de enero de 2020, en el sentido de negar el amparo a la parte quejosa.

III. INTERPOSICIÓN DEL RECURSO DE REVISIÓN

16. En contra del fallo dictado por el Tribunal Unitario de Circuito, las quejas interpusieron recurso de revisión el 20 de febrero de 2020, del cual correspondió conocer por turno al Quinto Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito bajo el expediente 266/2020² y el cual lo admitió a trámite por auto de presidencia de 18 de noviembre de 2020.

17. Seguidos los trámites correspondientes, en sesión virtual de 24 de marzo de 2021, el órgano colegiado dejó a salvo la jurisdicción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer del asunto.

IV. TRÁMITE ANTE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

18. El 22 de abril de 2021, el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación asumió la competencia originaria para conocer del recurso interpuesto, respecto de la constitucionalidad del artículo 4o. del Código Federal de Procedimientos Civiles y registró el asunto bajo el expediente 144/2021.

² Previamente había sido turnado al Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito bajo el expediente 158/2020, pero declinó de su conocimiento en favor del ya señalado.



19. Asimismo, ordenó la notificación correspondiente a las autoridades responsables y al agente del Ministerio Público de la Federación adscrito a este Alto Tribunal y turnó el asunto al Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena para la elaboración del proyecto de resolución respectivo.

V. COMPETENCIA

20. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer del presente recurso de revisión, en términos de lo dispuesto en los artículos 107, fracción VIII, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 81, fracción I, inciso e), de la Ley de Amparo vigente, 21, fracción XI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación abrogada; 37, parte final, y 86, primer párrafo, del Reglamento Interior de la Suprema Corte de Justicia de la Nación vigente; y conforme a lo previsto en el punto tercero, por no darse los supuestos a que se alude en el punto segundo, fracción III y cuarto, fracción I, todos del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, de 13 de mayo de 2013, en virtud de que el recurso de revisión se interpuso en contra de una sentencia dictada por un Tribunal Unitario de Circuito, en un juicio de amparo en materia civil, en el que se cuestionó la constitucionalidad del artículo 4o. del Código Federal de Procedimientos Civiles, en el que no se estima necesaria la intervención del Tribunal Pleno.

VI. LEGITIMACIÓN Y OPORTUNIDAD DEL RECURSO DE REVISIÓN

21. Esta Primera Sala no se pronuncia sobre la oportunidad del recurso, toda vez que de ello se hizo cargo el Tribunal Colegiado de Circuito que previno del asunto.

22. Por otra parte, la parte quejosa cuenta con legitimación para acudir al medio de defensa y sus apoderados tienen la personalidad con que se ostentan, al haberles sido reconocida en el juicio de amparo indirecto que se recurre.

VII. CUESTIONES NECESARIAS PARA RESOLVER EL ASUNTO

23. Para una mejor exposición del asunto conviene precisar el contenido de los elementos que permiten el estudio de la revisión en esta instancia.



A. Demanda de amparo

24. En el escrito relativo, la quejosa formuló dos conceptos de violación:

a) El Magistrado del Tribunal Unitario de Circuito aplica de forma incorrecta lo previsto en el artículo 4 del Código Federal de Procedimientos Civiles para declarar improcedente la ejecución forzosa de la sentencia dictada en el juicio ejecutivo mercantil, sin haber analizado, en primer término, si en el caso se trataba de una relación de coordinación y no de supra a subordinación entre ABC y el IMSS. Por tanto, si desde el escrito de demanda del juicio ordinario mercantil y toda la secuela procesal se reconoció como demandada al IMSS es indiscutible que debe ser considerada como particular para la ejecución de sentencia y su cumplimiento, ya que, de lo contrario, se deja de observar lo señalado en la tesis 1a. CCXXXIX/2018 (10a.), de rubro: "DERECHO A LA EJECUCIÓN DE SENTENCIAS, COMO PARTE DE LA TUTELA JURISDICCIONAL EFECTIVA.", de ahí la inaplicabilidad del precepto referido.

b) El artículo 4o. del Código Federal de Procedimientos Civiles es inconstitucional o, como se expresó en el recurso de apelación del que deriva el juicio de amparo, debe ser interpretado conforme a la Constitución, al impedir que los embargos a instituciones provenientes de la administración pública federal puedan ser practicados para cumplir con las obligaciones que adquieren con los particulares. En este sentido, debe ser inaplicado de la esfera de derechos de la quejosa el artículo 4o. del Código Federal de Procedimientos Civiles, al ser contrario al derecho a la tutela judicial efectiva y a la igualdad procesal que protegen los artículos 13 y 17 constitucionales, en tanto permite que los gobernados procedan a la ejecución efectiva de una sentencia como lo disponen las jurisprudencias 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." y 1a./J. 37/2017 (10a.), de rubro: "INTERPRETACIÓN CONFORME. NATURALEZA Y ALCANCES A LA LUZ DEL PRINCIPIO PRO PERSONA."

B. Sentencia del Tribunal Unitario de Circuito

25. En la resolución dictada en el amparo indirecto 12/2019, el Segundo Tribunal Unitario del Décimo Quinto Circuito determinó:



- A pesar de que el artículo 4o. del Código Federal de Procedimientos Civiles excluye a las instituciones, servicios y dependencias de la administración pública de la Federación y de las entidades federativas de que se ejecute en su contra embargo y que otorguen garantías, lo cierto es que, a pesar de estar en un plano de igualdad, gozan de esta exención, lo cual no implica que puedan incumplir las sentencias que se dictan en su contra, ya que se parte de la idea de que el ente estatal dará cumplimiento voluntario y, por tanto, es innecesario acudir a una vía de apremio. No obstante, si no cumple, se cambiará de la relación de coordinación a la de supra a subordinación y deberá obligarse al cumplimiento por desacato.

- El artículo 4o., entonces, no viola el principio de igualdad en la medida de que contiene una excepción a dicho principio tratándose, entre otros, de la ejecución de una sentencia contra un ente público, quien en ese momento, no está en un plano de igualdad ante el particular lo que implica que no es jurídicamente factible dar un trato igual a una situación desigual. De hecho, cuando se trata de ejecutar una sentencia contra un ente público, éste y el particular no son iguales, ya que el principio de igualdad debe entenderse como la exigencia de tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales y no tratar igual a los desiguales o viceversa. De ahí que el precepto precisado no resulte inconstitucional ya que opuestamente a lo afirmado no viola los principios de legalidad, e igualdad procesal contenidos en los artículos 14, 16 y 17 de la Constitución Federal en términos de la jurisprudencia 1a./J. 55/2006, de rubro: "IGUALDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR SI EL LEGISLADOR RESPETA ESTE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL."

- El artículo 4o. tampoco es contrario al derecho de acceso a la justicia de forma completa y eficaz, en la medida de que parte del supuesto de que el Estado cumplirá las resoluciones judiciales de forma voluntaria y que siempre es solvente.

- De igual manera, el precepto no transgrede los principios de seguridad jurídica y de acceso a la justicia, ya que no impide la ejecución de la sentencia, porque el sistema jurídico mexicano establece los mecanismos para vencer la contumacia del incumplimiento en caso de desacato, ya que la parte vencedora



cuenta con el juicio de amparo como medio de control constitucional para obligar al ente público a cumplir con la sentencia condenatoria, tal como se desprende de la jurisprudencia 2a./J. 85/2011, de rubro: "DEPENDENCIAS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL O DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS. LA OMISIÓN EN DAR CUMPLIMIENTO A UNA SENTENCIA CONDENATORIA DICTADA EN UN JUICIO EN EL QUE FIGURARON COMO DEMANDADAS, CONSTITUYE UN ACTO DE AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL AMPARO (ARTÍCULO 4o. DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES)."

- En relación con la indebida aplicación del artículo 4o. del Código Federal de Procedimientos Civiles, debe calificarse infundada la pretensión de la parte quejosa, porque en virtud de que, en principio, al no prever el Código de Comercio qué procedimiento debe llevarse a cabo cuando en atención a una sentencia de condena dictada en contra de una dependencia de la administración pública federal, se solicite el embargo de bienes de dicha dependencia, cobra aplicabilidad el numeral 1054 del código mercantil, en el sentido de que se aplicará de manera supletoria el Código Federal de Procedimientos Civiles que sí establece la hipótesis en comento.

- Finalmente, fue adecuada la aplicación de la jurisprudencia citada por el Tribunal Unitario y su decisión fue congruente y exhaustiva; además de que se encontraba obligado, por jerarquía, a aplicar los criterios que resolvían el asunto.

C. Recurso de revisión

26. Inconforme con la resolución del Tribunal Unitario de Circuito, la parte quejosa interpuso recurso de revisión, a través del cual formuló tres agravios en los que, en esencia, aduce:

- El Tribunal Unitario justifica la constitucionalidad del artículo 4o. del CFPC a partir de la exposición de motivos de 1942, con lo cual se deja de contemplar la progresividad de los derechos humanos y, en el caso, el derecho a la ejecución de sentencias que garantiza el artículo 17 constitucional desde 1987 y que deben garantizar las leyes federales y locales en atención a la jurisprudencia 2a./J. 35/2019 (10a.), de rubro: "PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. SU NATURALEZA Y FUNCIÓN EN EL ESTADO MEXICANO."



- En la sentencia de amparo se reconoce el privilegio procesal que prevé el artículo impugnado y justifica el trato desigual que establece la norma, sin haber llevado a cabo un test de proporcionalidad para verificar si la limitación que impone el precepto es constitucionalmente válida y a la luz del criterio 1a. CCXXXIX/2018 (10a.), de rubro: "DERECHO A LA EJECUCIÓN DE SENTENCIAS, COMO PARTE DE LA TUTELA JURISDICCIONAL EFECTIVA."

- Es incorrecto que el Tribunal Unitario analizara la constitucionalidad del artículo 4o. del Código Federal de Procedimientos Civiles con base en la jurisprudencia 2a./J. 85/2011, ya que trata de temas de legalidad, pero no aborda la problemática constitucional en torno al precepto señalado la cual, además, es contraria a lo resuelto en la contradicción de tesis 116/2014 y de la que derivó la jurisprudencia 2a./J. 79/2014 (10a.), de rubro: "AYUNTAMIENTOS DE QUINTANA ROO Y YUCATÁN. EL INCUMPLIMIENTO A UN LAUDO PRONUNCIADO EN UN JUICIO LABORAL EN EL QUE FIGURARON COMO PARTE DEMANDADA, NO CONSTITUYE UN ACTO DE AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO."

D. Acuerdo del Tribunal Colegiado de Circuito

27. En el acuerdo relativo, el Tribunal Colegiado de Circuito se declaró incompetente para realizar el estudio de constitucionalidad del artículo 4o. del Código Federal de Procedimientos Civiles, al no darse supuesto alguno de los señalados en el acuerdo general y envió los autos del juicio de amparo y el recurso de revisión a este Alto Tribunal.

VIII. ANÁLISIS DE LA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA

28. Por acuerdo de 6 de septiembre de 2021 de la presidenta de esta Primera Sala, se informó la recepción del oficio 345/2021, de 29 de julio de 2021 del Segundo Tribunal Unitario del Décimo Quinto Circuito, remitido por el presidente del Quinto Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito vía MINTER (43516), mediante el cual el apoderado y representante del IMSS (tercera interesada en el juicio de amparo) manifiesta la actualización de una causal de improcedencia.

29. En el documento relativo, el IMSS expuso:



"Con fundamento en el artículo 64 de la Ley de Amparo en vigor, vengo a manifestar que en fecha seis de noviembre de 2020, se consignó ante el Juzgado Segundo de Distrito, cheque número *****, de veintiséis de octubre de dos mil veinte, emitido por la Institución Bancaria HSBC, S.A. Institución de Banca Múltiple, valioso por la cantidad de pesos \$2'030,017.00 pesos (dos millones treinta mil diecisiete pesos 00/100 moneda nacional), a nombre de la parte actora *****, con motivo de la sustitución procesal decretada en catorce de febrero del año en curso, lo anterior para cumplir con la sentencia dictada en contra del Instituto Mexicano del Seguro Social en su carácter de parte demandada y se cumplió voluntariamente con el pago de la condena impuesta en sentencia de catorce de diciembre de dos mil dieciocho, dictada por el Primer Tribunal Unitario del Décimo Quinto Circuito, de esta forma se cumplió con lo ordenado en el expediente de origen 24/2017, del índice del Juzgado Segundo de Distrito con sede en esta ciudad. Posteriormente el doce de noviembre se apersonó el apoderado general para pleitos y cobranzas, para actos de administración y actos de administración en materia laboral de *****, compareciendo al precitado Juzgado de Distrito a fin de recibir el cheque antes mencionado, por concepto de suerte principal, al cual fue condenado al pago del Instituto Mexicano del Seguro Social.

"Una vez que el Instituto Mexicano del Seguro Social, en su carácter de parte demandada, cumplimentó la sentencia principal al exhibir el pago correspondiente a la suerte principal y que en esa fecha estaba obligado al cumplimiento de la misma, esto repercute en el juicio de amparo indirecto 12/2019, del índice de este Segundo Tribunal Unitario del Décimo Quinto Circuito, así como el amparo en revisión 266/2020, del índice de este Quinto Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito, pues se actualizan las causales de improcedencia previstas en el artículo 61, fracciones XXI y XXII, en el presente asunto, mismas que señalan lo siguiente: (se transcriben).

"Esto obedece a que en la demanda de amparo se señaló como acto reclamado la sentencia interlocutoria dictada de fecha veinticinco de octubre de dos mil diecinueve dictada dentro del toca mercantil 11/2019, radicado ante el Primer Tribunal Unitario del Décimo Quinto Circuito, en la que confirma el auto de fecha treinta de julio de dos mil diecinueve, pues ya ha quedado cumplimentada la sentencia y no es necesaria la ejecución forzosa de la sentencia dictada en el juicio ordinario mercantil 24/2017."



30. Como se aprecia, la parte tercero interesada manifiesta que, en virtud de haber cumplido como demandada en el juicio ordinario mercantil con el pago de la suerte principal, se actualiza la cesación de efectos del acto reclamado, o bien, ante la subsistencia del acto reclamado no es posible que surta efecto legal o material la eventual protección constitucional, por haber dejado de existir el objeto material del mismo. No obstante, los argumentos son infundados.

31. Las causas de improcedencia invocadas indican, literalmente, lo siguiente:

"Artículo 61. El juicio de amparo es improcedente:

"...

"XXI. Cuando hayan cesado los efectos del acto reclamado;

"XXII. Cuando subsista el acto reclamado pero no pueda surtir efecto legal o material alguno por haber dejado de existir el objeto o la materia del mismo; y ..."

32. En primer término, la hipótesis prevista en el artículo 61, fracción XXI, no es aplicable en el caso, ya que, al subsistir el planteamiento de inconstitucionalidad sobre el artículo 4o. del Código Federal de Procedimientos Civiles, uno de los efectos en caso de declararse la invalidez de la norma, es que la protección constitucional se traduce en la no aplicación presente ni futura de ésta, hasta tanto sea corregido el vicio de inconstitucionalidad advertido, en términos de la jurisprudencia P./J. 112/99, de rubro: "AMPARO CONTRA LEYES. SUS EFECTOS SON LOS DE PROTEGER AL QUEJOSO CONTRA SU APLICACIÓN PRESENTE Y FUTURA."³

³ Texto: "El principio de relatividad de los efectos de la sentencia de amparo establecido en los artículos 107, fracción II, constitucional y 76 de la Ley de Amparo, debe interpretarse en el sentido de que la sentencia que otorgue el amparo tiene un alcance relativo en la medida en que sólo se limitará a proteger al quejoso que haya promovido el juicio de amparo. Sin embargo, este principio no puede entenderse al grado de considerar que una sentencia que otorgue el amparo contra una ley sólo protegerá al quejoso respecto del acto de aplicación que de la misma se haya reclamado en el juicio, pues ello atentaría contra la naturaleza y finalidad del amparo contra leyes. Los efectos de una sentencia que otorgue el amparo al quejoso contra una ley que fue señalada como acto



33. Por tanto, no es relevante que, como lo manifiesta la tercero interesada, se ha actualizado la causal de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XXI, de la Ley de Amparo, toda vez que a su parecer cesaron los efectos del acto reclamado ya que ha dado cumplimiento voluntario al pago de la condena que le fue impuesta como demandada en el juicio ordinario mercantil 24/2017; pues, aun cuando la autoridad jurisdiccional del conocimiento tuviera cumplida totalmente su ejecutoria, lo cierto es que esa decisión no envuelve que el vicio de constitucionalidad haya quedado superado.

34. Lo anterior, porque el amparo contra leyes no depende de la aplicación o interpretación de las normas reclamadas hecha por la autoridad ejecutora; por el contrario, el juzgador debe verificar que la norma sea la que contiene el vicio aducido y, en su caso, deberá declarar la inconstitucionalidad de ésta así como del acto concreto de aplicación, en su caso.⁴

reclamado son los de protegerlo no sólo contra actos de aplicación que también haya impugnado, ya que la declaración de amparo tiene consecuencias jurídicas en relación con los actos de aplicación futuros, lo que significa que la ley ya no podrá válidamente ser aplicada al peticionario de garantías que obtuvo la protección constitucional que solicitó, pues su aplicación por parte de la autoridad implicaría la violación a la sentencia de amparo que declaró la inconstitucionalidad de la ley respectiva en relación con el quejoso; por el contrario, si el amparo le fuera negado por estimarse que la ley es constitucional, sólo podría combatir los futuros actos de aplicación de la misma por los vicios propios de que adolecieran. El principio de relatividad que sólo se limita a proteger al quejoso, deriva de la interpretación relacionada de diversas disposiciones de la Ley de Amparo como son los artículos 11 y 116, fracción III, que permiten concluir que en un amparo contra leyes, el Congreso de la Unión tiene el carácter de autoridad responsable y la ley impugnada constituye en sí el acto reclamado, por lo que la sentencia que se pronuncie debe resolver sobre la constitucionalidad de este acto en sí mismo considerado; asimismo, los artículos 76 bis, fracción I, y 156, que expresamente hablan de leyes declaradas inconstitucionales por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; y, finalmente, el artículo 22, fracción I, conforme al cual una ley puede ser impugnada en amparo como autoaplicativa si desde que entra en vigor ocasiona perjuicios al particular, lo que permite concluir que al no existir en esta hipótesis acto concreto de aplicación de la ley reclamada, la declaración de inconstitucionalidad que en su caso proceda, se refiere a la ley en sí misma considerada, con los mismos efectos antes precisados que impiden válidamente su aplicación futura en perjuicio del quejoso. Consecuentemente, los efectos de una sentencia que otorga la protección constitucional al peticionario de garantías en un juicio de amparo contra leyes, de acuerdo con el principio de relatividad, son los de proteger exclusivamente al quejoso, pero no sólo contra el acto de aplicación con motivo del cual se haya reclamado la ley, si se impugnó como heteroaplicativa, sino también como en las leyes autoaplicativas, la de ampararlo para que esa ley no le sea aplicada válidamente al particular en el futuro.", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo X, noviembre de 1999, página 19, con número de registro digital: 192846.

⁴ Véase jurisprudencia 2a./J. 71/2000, de rubro: "LEYES, AMPARO CONTRA. REGLAS PARA SU ESTUDIO CUANDO SE PROMUEVE CON MOTIVO DE UN ACTO DE APLICACIÓN.", *Semanario*



35. Así, la causal de improcedencia invocada se actualiza cuando todos los efectos del acto reclamado son destruidos en forma total e incondicional, por lo que si en el caso, además del pago forzoso de las prestaciones que ABC demandó del IMSS a través del juicio ordinario mercantil, se reclamó la inconstitucionalidad de la norma en que se apoyó la no ejecución forzosa de la sentencia, es claro que aun cuando se haya pagado la suerte principal (mas no sus intereses), los efectos que pudiera generar lo previsto en el artículo 4o. del Código Federal de Procedimientos Civiles siguen subsistiendo.

36. Esta conclusión encuentra apoyo en la jurisprudencia 2a./J. 59/99, de rubro: "CESACIÓN DE EFECTOS EN AMPARO. ESTA CAUSA DE IMPROCEDENCIA SE ACTUALIZA CUANDO TODOS LOS EFECTOS DEL ACTO RECLAMADO SON DESTRUIDOS EN FORMA TOTAL E INCONDICIONAL.",⁵ que esta Primera Sala comparte.

37. Por otra parte, tampoco se actualiza la causal prevista en el artículo 61, fracción XXII, toda vez que no ha dejado de existir el acto de aplicación materia del amparo y, por tanto, sus efectos sí pueden materializarse.

38. En efecto, debe recordarse que el acto de aplicación del que proviene tanto el juicio de amparo como la presente revisión es la sentencia interlocutoria dictada en el recurso de apelación 11/2019, en el que se determinó que:

"[E]n relación con los agravios y entrando al análisis del problema planteado, es necesario mencionar que la institución de embargo de bienes a entidades de la administración pública federal, como se vio con antelación, conforme a las reglas de supletoriedad de leyes en concreto cuando una norma (en este caso Código Federal de Procedimientos Civiles), aplicable supletoriamente, no contraría el ordenamiento legal a suplir (Código de Comercio), sino que el primero es congruente con sus principios y con las bases que rigen específicamente la institución de que se trate (como en el presente estudio lo es el embargo de

Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XII, agosto de 2000, página 235, con número de registro digital: 191311.

⁵ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo IX, junio de 1999, página 38, con número de registro digital: 193758.



bienes a dependencias de la administración pública federal); si bien no se encuentra regulada por el Código de Comercio, sí se prevé en el artículo 4o. del Código Federal de Procedimientos Civiles, complementando a la ley a suplir, al indicarse en dicho numeral que las dependencias de la Administración Pública de la Federación y de las entidades federativas, tendrán dentro del procedimiento judicial, en cualquier forma en que intervengan, la misma situación que otra parte cualquiera; pero nunca podrá dictarse, en su contra, mandamiento de ejecución ni **providencia de embargo.**

"Este numeral prevé el principio de igualdad procesal de las partes, pero tiene sus excepciones a favor de las instituciones, servicios y dependencias de la administración pública de la Federación y de las entidades federativas, de aplicación supletoria a los juicios mercantiles, pues respecto de ellas existe prohibición de dictar en su contra mandamiento de ejecución y providencia de embargo, lo que se estima es de estricta aplicación, por tanto, opuesto a lo señalado por el actor recurrente en sus agravios, es ajustado a derecho el auto apelado.

"Esto es, cuando una norma general prevé excepciones, éstas sólo pueden aplicarse a los supuestos determinados expresamente, condicionante que se colma en el presente caso con el Instituto Mexicano del Seguro Social, puesto que el mismo según se demostró, resulta ser un organismo público descentralizado, dependiente de la administración pública de la Federación, al cual se hace extensiva la prohibición de dictar mandamiento de ejecución o providencia de embargo cuando se pretenda ejecutar sentencia condenatoria en su contra en un juicio mercantil en el que haya figurado como parte demandada. De ahí que los agravios en estudio **resulten infundados.**

"Es así, pues al margen de la fundamentación empleada en el auto apelado, para no acordar de conformidad la petición de embargo de bienes del Instituto Mexicano del Seguro Social, lo cierto es que existe norma supletoria que avala y corrobora el correcto proceder del a quo (artículo 4o. del Código Federal de Procedimientos Civiles), y como la normatividad en cita no distingue qué tipo de bienes están exentos de embargo, cuando menos en la materia mercantil que nos ocupa, la excepción es absoluta, pues nunca puede dictarse en su contra mandamiento de ejecución, ni providencia precautoria de embargo, consecuentemente, en este tipo de asuntos, tampoco se le puede embargar numerario de



sus cuentas bancarias, a pesar de que entre las partes, como refiere el apelante, exista una relación de coordinación, o bien, de igualdad ante la ley.

"Esta decisión, opuesto a lo indicado en agravios, no violenta su derecho a una tutela judicial efectiva, pues la normatividad mercantil prevé medidas de apremio para que el juzgador pueda hacer valer sus determinaciones, en relación con casos como el que nos ocupa, en donde opera una excepción al principio de igualdad procesal, y tiene expeditos sus derechos para hacerlo."

39. De esta manera, el artículo 61, fracción XXII, de la Ley de Amparo establece que el juicio de amparo es improcedente cuando subsista el acto reclamado pero no pueda surtir efecto legal o material alguno, por haber dejado de existir su objeto o materia, lo que implicaría que, jurídicamente, se tornaría imposible restituir al quejoso en el goce del derecho que se estime violado, o bien, ningún efecto jurídico tendría la respectiva sentencia estimativa.

40. No obstante, dado que el pago efectuado por el IMSS es únicamente por la suerte principal a que fue condenada en el juicio natural y en la sentencia de apelación se recalcó que no es posible el cumplimiento forzoso ni el embargo de bienes en su contra, esta declaración sigue vigente al no haber sido revocada y, por ende, subsiste la aplicación del artículo 4o. del Código Federal de Procedimientos Civiles en perjuicio de la quejosa.

41. Adicionalmente, debe insistirse en que, aun de desaparecer el acto de aplicación, subsiste el análisis del amparo contra leyes con el cual la parte quejosa obtiene un mayor beneficio de declararse la inconstitucionalidad de la norma y obtener, no sólo protección contra el acto que le afecta, sino de su aplicación en el futuro.

IX. ESTUDIO DE FONDO

42. Esta Primera Sala determina que los agravios propuestos por la parte recurrente son fundados, toda vez que la decisión adoptada por el Tribunal Unitario de Circuito en relación con la constitucionalidad del artículo 4o. del Código Federal de Procedimientos Civiles no es conforme con los principios y derechos que tutela la Constitución.



43. En efecto, tal como afirma la recurrente, la constitucionalidad del precepto no puede sostenerse a partir de la exposición de motivos que sirvió como fundamento para su emisión en 1942 ni supera el test de proporcionalidad que debió llevarse a cabo. Tampoco es posible sostener su validez a partir de la aplicación de jurisprudencia que no resuelve el planteamiento constitucional propuesto por la parte quejosa desde la demanda de amparo, la cual, además, no es vinculante ni obligatoria para esta Primera Sala.

44. Para justificar la conclusión anterior, esta ejecutoria retomará y reiterará las consideraciones fundamentales que fijó esta Primera Sala al resolver el amparo en revisión 246/2020, en sesión de 30 de junio de 2021.⁶

45. El artículo 4o. del Código Federal de Procedimientos Civiles establece:

"Artículo 4o. Las instituciones, servicios y dependencias de la administración pública de la Federación y de las entidades federativas, tendrán dentro del procedimiento judicial, en cualquier forma en que intervengan, la misma situación que otra parte cualquiera; pero nunca podrá dictarse, en su contra, mandamiento de ejecución ni providencia de embargo, y estarán exentos de prestar las garantías que este código exija de las partes.

"Las resoluciones dictadas en su contra serán cumplimentadas por las autoridades correspondientes, dentro de los límites de sus atribuciones.

"La intervención que, en diversos casos, ordena la ley que se dé al Ministerio Público, no tendrá lugar cuando, en el procedimiento, intervenga ya el procurador general de la República o uno de sus agentes, con cualquier carácter o representación."

46. En lo relevante para el caso, destaca lo previsto en el párrafo primero que establece una excepción procesal en favor de las instituciones, servicios y dependencias de la administración pública de la Federación y las entidades

⁶ Mayoría de 3 votos de la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat y de los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (ponente), en contra de los emitidos por la Ministra Norma Lucía Piña Hernández y el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.



federativas, relacionada con la imposibilidad de dictar mandamientos de ejecución ni providencias de embargo cuando, en un plano de igualdad procesal, han sido condenadas a cumplir con determinadas prestaciones, generalmente de carácter económico.

47. Estas normas, sin embargo, a partir de la interpretación realizada por el Tribunal Unitario de Circuito, no superan un examen ordinario de constitucionalidad al contravenir los derechos fundamentales de igualdad jurídica, igualdad procesal y acceso a la justicia en su garantía de ejecución material y efectiva de las sentencias, aun cuando esta autoridad estime que a través del juicio de amparo se harían justiciables, como se explicará en párrafos subsecuentes.

A. Parámetro de regularidad

48. Previo a analizar su constitucionalidad a partir de los conceptos de violación, cabe hacer una exposición cuidadosa del contenido de los derechos humanos que la recurrente estimó violados.

49. En primer término, el derecho de acceso a la justicia se encuentra reconocido en una gran variedad de normas de rango constitucional. El artículo 17⁷

⁷ "Artículo 17. Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.

"Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.

"Siempre que no se afecte la igualdad entre las partes, el debido proceso u otros derechos en los juicios o procedimientos seguidos en forma de juicio, las autoridades deberán privilegiar la solución del conflicto sobre los formalismos procedimentales.

"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.



de la Constitución⁸ reconoce el derecho humano que tiene toda persona a que se le administre justicia por tribunales expeditos, dentro de plazos y términos fijados por las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta completa e imparcial. Siendo importante resaltar que, en su párrafo séptimo, de manera expresa se reconoce como parte de este derecho la plena ejecución de las sentencias.

"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."

⁸ Complementado por otras normas de rango constitucional. Por ejemplo:

Declaración Universal de los Derechos Humanos

"...

"Artículo 8. Toda persona tiene derecho a un recurso efectivo ante los tribunales nacionales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la constitución o por la ley. ..."

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

"...

"Artículo 2. ...

"3. Cada uno de los Estados Partes en el presente pacto se compromete a garantizar que:

"a) Toda persona cuyos derechos o libertades reconocidos en el presente pacto hayan sido violados podrá interponer un recurso efectivo, aun cuando tal violación hubiera sido cometida por personas que actuaban en ejercicio de sus funciones oficiales;

"b) La autoridad competente, judicial, administrativa o legislativa, o cualquiera otra autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado, decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso, y desarrollará las posibilidades de recurso judicial;

"c) Las autoridades competentes cumplirán toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso."

Convención Americana sobre Derechos Humanos

"...

"Artículo 25. Protección judicial

"1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los Jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.

"2. Los Estados Partes se comprometen:

"a) a garantizar que la autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso;

"b) a desarrollar las posibilidades de recurso judicial; y,

"c) a garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso."



50. Conforme a los criterios desarrollados por esta Suprema Corte, respecto a tal precepto constitucional y a lo dispuesto en los tratados internacionales, se ha concluido que la garantía a la tutela jurisdiccional se define como el derecho público subjetivo que toda persona tiene, dentro de los plazos y términos que fijen las leyes, para acceder de manera expedita a tribunales independientes e imparciales, a plantear una pretensión o defenderse de ella; ello, con el fin de que a través de un proceso en el que se respeten ciertas formalidades, se decida sobre la pretensión planteada y, en su caso, se ejecute esa decisión.⁹

51. En síntesis, se ha sostenido que este derecho comprende tres etapas: i) una previa al juicio, a la que le corresponde el derecho de acceso a la jurisdicción; ii) una judicial, que va desde el inicio del procedimiento hasta la última actuación, a la que le corresponden las garantías del debido proceso; y, iii) una posterior al juicio, identificada con la eficacia de las resoluciones emitidas.¹⁰

52. Es decir, se ha interpretado que este derecho no se limita a la facultad de someter una controversia al conocimiento de los tribunales y que la misma se tramite conforme a las garantías procesales; el derecho también comprende la posibilidad de que la sentencia dictada tenga plena eficacia mediante su ejecución. Al respecto, de manera expresa, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, al resolver el *Caso Buendía y otros contra Perú*, determinó que:

"40. ... este derecho [el de acceso a la protección judicial] sería ilusorio si el sistema legal de los Estados Partes permitiese que una resolución final y de obligatorio cumplimiento permanezca inoperante en detrimento de una de las partes [involucradas en un proceso]. Sería inconcebible que el artículo 6 párr. 1 (artículo 6-1) describiese en detalle todas las garantías procesales con que cuentan los litigantes –procedimientos justos, públicos y rápidos– sin proteger la

⁹ Jurisprudencia 1a./J. 42/2007, de rubro: "GARANTÍA A LA TUTELA JURISDICCIONAL PREVISTA EN EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. SUS ALCANCES.", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, «Novena Época», Tomo XXV, abril de 2007, página 124, con número de registro digital: 172759.

¹⁰ Tesis 1a. LXXIV/2013 (10a.), de rubro: "DERECHO DE ACCESO A LA JUSTICIA. SUS ETAPAS.", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XVIII, Tomo 1, marzo 2013, página 882, con número de registro digital: 2003018.



implementación de decisiones judiciales; construir el artículo 6 (artículo 6) refiriéndolo únicamente al acceso a la justicia y al desarrollo de los procedimientos probablemente daría lugar a situaciones incompatibles con el principio de 'Estado de derecho' que los Estados Partes se comprometieron a respetar cuando ratificaron el Convenio (ver, *mutatis mutandi*, *Golder v. the United Kingdom*, sentencia de 21 febrero 1975, Serie A No. 18, pp. 16-18, párrs. 34-36). La ejecución de una sentencia emitida por cualquier tribunal debe, por tanto, ser entendida como parte integral del 'juicio' bajo los términos del artículo 6.

"El artículo 6.1 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (Derecho a un proceso equitativo) señala que:

"1. Toda persona tiene derecho a que su causa sea oída equitativa, públicamente y dentro de un plazo razonable, por un tribunal independiente e imparcial, establecido por la ley, que decidirá los litigios sobre sus derechos y obligaciones de carácter civil o sobre el fundamento de cualquier acusación en materia penal dirigida contra ella. La sentencia debe ser pronunciada públicamente, pero el acceso a la Sala de audiencia puede ser prohibido a la prensa y al público durante la totalidad o parte del proceso en interés de la moralidad, del orden público o de la seguridad nacional en una sociedad democrática, cuando los intereses de los menores o la protección de la vida privada de las partes en el proceso así lo exijan o en la medida en que será considerado estrictamente necesario por el tribunal, cuando en circunstancias especiales la publicidad pudiera ser perjudicial para los intereses de la justicia.

"72. En ese sentido, en los términos del artículo 25 de la Convención, es posible identificar dos responsabilidades concretas del Estado. La primera, consagrar normativamente y asegurar la debida aplicación de recursos efectivos ante las autoridades competentes, que amparen a todas las personas bajo su jurisdicción contra actos que violen sus derechos fundamentales o que conlleven la determinación de los derechos y obligaciones de éstas. La segunda, **garantizar los medios para ejecutar las respectivas decisiones y sentencias definitivas emitidas por tales autoridades competentes, de manera que se protejan efectivamente los derechos declarados o reconocidos. Esto último, debido a que una sentencia con carácter de cosa juzgada otorga certeza**



sobre el derecho o controversia discutida en el caso concreto y, por ende, tiene como uno de sus efectos la obligatoriedad o necesidad de cumplimiento. Lo contrario supone la negación misma del derecho involucrado.¹¹

53. Asimismo, la Corte Interamericana ha resaltado reiteradamente que "[n]o pueden considerarse efectivos aquellos recursos que, por las condiciones generales del país o, incluso por las circunstancias particulares de un caso dado, resulten ilusorios. Ello puede ocurrir, por ejemplo, cuando su inutilidad haya quedado demostrada por la práctica, porque el Poder Judicial carezca de la independencia necesaria para decidir con imparcialidad o porque falten los medios para ejecutar las decisiones".¹²

54. Por tanto, a juicio de este Alto Tribunal, para que el Estado garantice un efectivo derecho de acceso a la justicia, no basta con la existencia de sistemas legales mediante los cuales las autoridades competentes emitan resoluciones ni con la existencia formal de recursos, sino que éstos deben ser efectivos y parte de esa efectividad implica, precisamente, la ejecución de las sentencias y resoluciones y, respecto al plazo de cumplimiento, las sentencias deberán ser acatadas sin dilación, ya que el "[c]umplimiento de la sentencia forma parte del propio derecho de acceso a la justicia, ... por lo que el Estado está obligado a garantizar que las sentencias se cumplan en un **tiempo razonable**".¹³

55. Incluso, en los casos en que el propio Estado es quien incumple la ejecución de sentencias y resoluciones, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha indicado que "[l]a obligación del Estado de garantizar el cumplimiento de los fallos judiciales adquiere especial importancia cuando quien tiene que cumplir la sentencia es un órgano del Estado, sea del Poder Ejecutivo, Legis-

¹¹ Corte IDH, *Caso Acevedo Buendía y otros ("Cesantes y Jubilados de la Contraloría") Vs. Perú*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de julio de 2009. Serie C No. 198, párrafo 70.

¹² Corte I.D.H., *Caso Ivcher Bronstein*. Sentencia de 6 de febrero de 2001. Serie C No. 74, párrafo 137; Garantías Judiciales en Estados de Emergencia (arts. 27.2, 25 y 8 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-9/87 del 6 de octubre de 1987. Serie A No. 9, párrafo 24, entre otros. Informe CIDH, párrafo 251.

¹³ Juez Cançado Trindade en el voto concurrente relativo al *Caso Acevedo Jaramillo y otros Vs. Perú*, sentencia de 7 de febrero de 2006, párrafos 3 y 4.



lativo o Judicial, provincial o municipal, de la administración central o descentralizada, de empresas o institutos públicos, o cualquier otro órgano similar, pues tales órganos forman también parte del Estado y suelen tener privilegios procesales, como por ejemplo, la inembargabilidad de sus bienes. Dichos órganos pueden tener una inclinación a usar su poder y sus privilegios para tratar de ignorar las sentencias judiciales dictadas en contra de ellos".¹⁴

56. Lo anterior, pues detrás del reconocimiento del derecho de acceso a la justicia en su modalidad del derecho a la ejecución de las sentencias, no sólo están el derecho subjetivo del vencedor en juicio y el derecho de acceso a la justicia, sino que para la efectividad del "Estado democrático de derecho", es indispensable que las autoridades estatales cumplan con sus obligaciones contenidas en la Constitución y en los diversos tratados internacionales.

57. En complemento a este derecho y conforme a los artículos 13 y 17 constitucionales,¹⁵ esta Corte ha sostenido que en todo procedimiento jurisdiccional, el juzgador debe dar un trato igual a las partes cuando éstas se encuentren en la misma situación jurídica y, cuando éstas se encuentren en situaciones jurídicas diversas, debe darles un trato diferenciado; lo que implica que el juzgador puede hacer distinciones cuando se sustenten en bases objetivas y evitando, en todo momento, cualquier distinción no razonada y desproporcional, esto es, discriminatoria.

58. Consecuentemente, tanto en los procedimientos como en las normas que rigen los procedimientos, existe una relación entre el derecho a la igualdad

¹⁴ CIDH. Informe No. 110/00, *Caso 11.800 César Cabrejos Bernuy Vs. Perú*, 4 de diciembre de 2000, párrafo 31.

¹⁵ "Artículo 13. Nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales. Ninguna persona o corporación puede tener fuero, ni gozar más emolumentos que los que sean compensación de servicios públicos y estén fijados por la ley. Subsiste el fuero de guerra para los delitos y faltas contra la disciplina militar; pero los tribunales militares en ningún caso y por ningún motivo podrán extender su jurisdicción sobre personas que no pertenezcan al Ejército. Cuando en un delito o falta del orden militar estuviese complicado un paisano, conocerá del caso la autoridad civil que corresponda."

"Artículo 17. ...

"Siempre que no se afecte la igualdad entre las partes, el debido proceso u otros derechos en los juicios o procedimientos seguidos en forma de juicio, las autoridades deberán privilegiar la solución del conflicto sobre los formalismos procedimentales. ..."



jurídica y el debido proceso; en particular, el derecho a la igualdad procesal. En principio, a nuestro juicio, a partir de la reforma de 2011, cuando se alega una violación al principio de igualdad jurídica, el juzgador no puede desdeñar el texto de los tratados internacionales que hacen referencia a la igualdad y a la prohibición de discriminación, sino que debe efectuar el escrutinio de constitucionalidad correspondiente teniendo como ámbito material de validez a la Constitución y a los diferentes tratados ratificados por México; más cuando ese análisis ha sido solicitado por la parte quejosa.¹⁶

59. En ese sentido, se tiene que el derecho humano a la igualdad jurídica se encuentra reconocido en el artículo 1o. de la Constitución Federal y en otras normas constitucionales y convencionales; en concreto, en el artículo 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos,¹⁷ que prevé expresamente que todas las partes tienen derecho a la igual protección de la ley sin discriminación. Sobre este derecho, nuestra jurisprudencia ha sido prolifera sobre las diferentes modalidades y su relación con otros derechos.

60. En términos generales, la igualdad jurídica es un derecho humano expresado a través de un principio adjetivo, el cual invariablemente se predica de algo y consiste en que toda persona debe recibir el mismo trato y gozar de los mismos derechos en igualdad de condiciones que otra u otras personas, siempre y cuando se encuentren en una situación similar que sea jurídicamente relevante.¹⁸

¹⁶ Criterio que se refleja, entre otras, en la jurisprudencia 1a./J. 124/2017 (10a.), de rubro: "DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. SU ÁMBITO MATERIAL DE VALIDEZ A PARTIR DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 10 DE JUNIO DE 2011.", *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 49, Tomo I, diciembre de 2017, página 156, con número de registro digital: 2015680.

¹⁷ **Artículo 24. Igualdad ante la ley**

"Todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley."

¹⁸ Este derecho se expresa normativamente a través de distintas modalidades o facetas y se relaciona con otros derechos y principios; uno de ellos es la prohibición de no discriminación, que radica en que ninguna persona podrá ser excluida del goce de un derecho humano ni deberá de ser tratada de manera distinta a otra que presente similares características o condiciones jurídicamente relevantes; especialmente cuando tal diferenciación tenga como motivos el origen étnico, nacional o social, el género, la edad, las discapacidades, las preferencias sexuales, el estado civil, la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, las opiniones políticas o de cualquier otra índole, la posición económica o "cualquier otra [diferenciación] que atente contra la dignidad humana y que tenga por objeto menoscabar los derechos y libertades de las personas" (artículo 1o., último párrafo, constitucional).



61. Así, en jurisprudencia reiterada,¹⁹ el derecho humano a la igualdad jurídica, como principio adjetivo, se encuentra configurado por distintas facetas que, aunque son interdependientes y complementarias entre sí, pueden distinguirse conceptualmente en dos modalidades: la igualdad formal o de derecho y la igualdad sustantiva o de hecho.

62. La primera es una protección en contra de distinciones o tratos arbitrarios y se compone a su vez en la igualdad ante la ley, como uniformidad en la aplicación de la norma jurídica por parte de todas las autoridades, e igualdad en la norma jurídica, que va dirigida a la autoridad materialmente legislativa y que consiste en el control del contenido de las normas a fin de evitar diferencias legislativas sin justificación constitucional o violatorias del principio de proporcionalidad en sentido amplio.

63. En cambio, la igualdad sustantiva o de hecho radica en alcanzar una paridad de oportunidades en el goce y ejercicio real y efectivo de los derechos humanos de todas las personas, lo que conlleva que en algunos casos sea necesario remover y/o disminuir los obstáculos sociales, políticos, culturales, económicos o de cualquier otra índole que impidan a los integrantes de ciertos grupos sociales sujetos a vulnerabilidad gozar y ejercer tales derechos.

64. Íntimamente relacionado con la igualdad, el derecho al debido proceso encuentra también reconocimiento en normas de rango constitucional (como el artículo 14 de la Constitución y el numeral 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos)²⁰ y consiste en un conjunto de requisitos que deben obser-

¹⁹ Criterio que se ha adoptado en una gran variedad de precedentes y que se refleja en la tesis de rubro 1a./J. 126/2017 (10a.), emitida por la Primera Sala, publicada en el *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 49, Tomo I, diciembre de 2017, página 119, con número de registro digital: 2015678, de rubro: "DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. DIFERENCIAS ENTRE SUS MODALIDADES CONCEPTUALES."

²⁰ **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

"Artículo. 14. ...

"Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho. ..."

Convención Americana sobre Derechos Humanos

"Artículo 8. Garantías judiciales



varse en las instancias procesales, con la finalidad de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier acto del Estado que pueda afectarlos.²¹ En síntesis, se ha afirmado que este derecho requiere el cumplimiento de "ciertas formalidades esenciales del procedimiento",²² que a su vez se materializa en: i) un acceso a la justicia no sólo formal sino que reconozca y resuelva los factores de desigualdad real de los justiciables, ii) el desarrollo de un juicio justo y iii) la resolución de las controversias de forma tal que la decisión adoptada se acerque al mayor nivel de corrección del derecho, es decir, se asegure su solución justa.²³

65. En particular, la jurisprudencia ha reconocido una modalidad específica de este derecho que se refiere a la igualdad procesal. Como lo ha referido la

"1. Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un Juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter. ..."

²¹ Criterio que se refleja en la tesis de jurisprudencia 1a./J. 11/2014 (10a.), emitida por la Primera Sala, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 3, Tomo I, febrero de 2014, página 396, con número de registro digital: 2005716, de rubro: "DERECHO AL DEBIDO PROCESO. SU CONTENIDO."

Véase, a su vez, entre muchas otras, lo fallado por la Corte. I.D.H. *Caso del Tribunal Constitucional Vs. Perú*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de enero de 2001. Serie C No. 71, párr. 69; y, **Caso de Personas Dominicanas y Haitianas Expulsadas Vs. República Dominicana. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de agosto de 2014. Serie C No. 282**, párrafo 349.

²² Sobre las formalidades esenciales del procedimiento, esta Suprema Corte se ha ocupado en diferentes precedentes y ha adoptado un criterio que se encuentra resumido en la siguiente tesis de jurisprudencia P./J. 47/95, de rubro: "FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO. La garantía de audiencia establecida por el artículo 14 constitucional consiste en otorgar al gobernado la oportunidad de defensa previamente al acto privativo de la vida, libertad, propiedad, posesiones o derechos, y su debido respeto impone a las autoridades, entre otras obligaciones, la de que en el juicio que se siga 'se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento'. Estas son las que resultan necesarias para garantizar la defensa adecuada antes del acto de privación y que, de manera genérica, se traducen en los siguientes requisitos: 1) La notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias; 2) La oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa; 3) La oportunidad de alegar; y, 4) El dictado de una resolución que dirima las cuestiones debatidas. De no respetarse estos requisitos, se dejaría de cumplir con el fin de la garantía de audiencia, que es evitar la indefensión del afectado.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, «Tomo II», diciembre de 1995, página 133, con número de registro digital: 200234.

²³ **Corte. I.D.H. Caso Ruano Torres y otros Vs. El Salvador. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 05 de octubre de 2015. Serie C No. 303**, párr. 151.



Corte Interamericana de Derechos Humanos, la garantía del debido proceso es la necesaria para que "[u]n justiciable pueda hacer valer sus derechos y defender sus intereses en forma efectiva y en condiciones de igualdad procesal con otros justiciables [pues] el proceso es un medio para asegurar, en la mayor medida posible, la solución justa de una controversia".²⁴

66. Así, como se determinó al fallar el amparo directo en revisión 308/2017,²⁵ el principio de igualdad procesal de las partes está relacionado con el derecho de contradicción, el cual radica en el núcleo fundamental del derecho de audiencia y el principio de contradicción y radica, en esencia, en que toda petición o

²⁴ Opinión consultiva OC-16/99 de 1 de octubre de 1999. Serie A, No. 16.

²⁵ Fallado en sesión de siete de marzo de dos mil dieciocho. Si bien este caso no fue el primero sobre el principio de igualdad de partes como modalidad del debido proceso, es un precedente relevante ya que dio lugar a la tesis 1a. CCCXVI/2018 (10a.), de rubro: "PRINCIPIO DE IGUALDAD PROCESAL. SUS ALCANCES. El derecho al debido proceso, reconocido por los artículos 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 8, numeral 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, ha sido entendido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos como el necesario para que un justiciable pueda hacer valer sus derechos y defender sus intereses en forma efectiva y en condiciones de igualdad procesal con otros justiciables. En ese sentido, la igualdad procesal de las partes, inmersa en el derecho al debido proceso, está íntimamente relacionada con el derecho de contradicción y constituye el núcleo fundamental del derecho de audiencia que consiste, en esencia, en que toda petición o pretensión formulada por una de las partes en el proceso, se comunique a la contraria para que ésta pueda prestar a ella su consentimiento o formular su oposición. Así, por el principio de igualdad procesal, se procura la equiparación de oportunidades para ambas partes en las normas procesales, pero también se erige como una regla de actuación del Juez, el cual, como director del proceso, debe mantener, en lo posible, esa igualdad al conducir las actuaciones, a fin de que la victoria de una de las partes no esté determinada por su situación ventajosa, sino por la justicia de sus pretensiones. Ahora bien, dicho principio no implica una igualdad aritmética o simétrica, por la cual sea exigible la exactitud numérica de derechos y cargas para cada una de las partes, sino que lo que este principio demanda es una razonable igualdad de posibilidades en el ejercicio de sus pretensiones, de modo que no se genere una posición sustancialmente desventajosa para una de ellas frente a la otra; de ahí que las pequeñas desigualdades que pueda haber, requeridas por necesidades técnicas del proceso, no quebrantan el principio referido.", *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 61, Tomo I, diciembre de 2018, página 376, con número de registro digital: 2018777.

Entre otros casos donde se ha reiterado este criterio se encuentra el amparo directo en revisión 1824/2019, que dio lugar a la tesis 1a. VIII/2020 (10a.), de rubro: "EXCEPCIÓN AL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD EN EL JUICIO DE AMPARO DIRECTO. EL ARTÍCULO 171, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY DE LA MATERIA QUE LA ESTABLECE POR CONDICIONES DE POBREZA O MARGINACIÓN, NO VIOLA EL PRINCIPIO DE IGUALDAD PROCESAL DE LAS PARTES.", *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 74, Tomo I, enero de 2020, página 649, con número de registro digital: 2021531].



pretensión formulada por una de las partes en el proceso, debe ser comunicada a la parte contraria para que pueda ésta prestar a ella su consentimiento o formular su oposición;²⁶ lo cual se manifiesta en diversas normas procesales, por ejemplo, las relativas al emplazamiento y la concesión de un plazo para contestar la demanda, la apertura del periodo probatorio para ambas partes, el derecho a participar en el desahogo de las pruebas de la contraria, el derecho a objetarlas, el traslado a una parte con los incidentes promovidos por la otra, etcétera.

67. En ese sentido, para esta Primera Sala, el principio de igualdad procesal como modalidad del debido proceso y de la igualdad jurídica procura la equiparación de oportunidades para ambas partes en las normas procesales y, al mismo tiempo, se erige como una regla de actuación del Juez, el cual, como director del proceso, debe mantener en lo posible esa igualdad al conducir las actuaciones, a fin de que la victoria de una de las partes no esté determinada por su situación ventajosa, sino por la justicia de sus pretensiones. Sin que dicho principio signifique una igualdad aritmética o simétrica, por la cual sea exigible la exactitud numérica de derechos y cargas para cada una de las partes, sino que lo que este principio demanda es una razonable igualdad de posibilidades en el ejercicio de cada una de las pretensiones de las partes. De modo que no se genere una posición sustancialmente desventajosa para una de ellas frente a la otra y de suerte que las pequeñas desigualdades que pueda haber, requeridas por necesidades técnicas del proceso, no quebranten el principio.

68. Finalmente, en relación con estos derechos a la igualdad jurídica y su relación con otros derechos como el debido proceso y el acceso a la justicia, no puede pasarse por alto nuestra jurisprudencia reiterada consistente en que, cuando en las normas (incluyendo las que regulan un juicio) se realicen clasificaciones entre personas que incidan en tales derechos, éstas deben evitar la arbitrariedad y, por tanto, deben ser objetivas y razonables. Consecuentemente, para analizar si se cumplen tales condiciones y dependiendo si nos encontramos o no ante una categoría sospechosa, se ha optado por llevar a cabo un test (estricto u ordinario, según sea el caso) en el que se analice si la medida legislativa: i) cumple con una finalidad constitucionalmente válida o imperiosa; ii) es

²⁶ Cfr., Couture. Eduardo J. *Fundamentos de Derecho Procesal Civil*. Depalma, Buenos Aires, 1993, p. 183.



idónea para alcanzar dicho fin; iii) es necesaria, al tenor de que no exista otro medio alternativo menos lesivo; y, iv) si es proporcional en sentido estricto, lo cual exige ponderar entre aquello que se logra a través de la restricción y la afectación al derecho en el caso concreto. Debe alcanzarse un mayor beneficio de derechos sin afectar excesivamente el derecho restringido.

B. Análisis del artículo 4o. del Código Federal de Procedimientos Civiles

69. Como ya se estableció, el precepto impugnado se compone de tres párrafos que implementan un contenido complejo. Por un lado, en su párrafo primero, en su primera porción normativa, se prevé una regla general de igualdad procesal consistente en que dentro del procedimiento judicial regido bajo las disposiciones de ese ordenamiento adjetivo, cualquier institución, servicio y/o dependencia de la administración pública de la Federación y de las entidades federativas (también de la de los Municipios) estarán colocadas en la misma situación que cualquier otra parte en el procedimiento; es decir, que la condición de ser entes públicos no implica ninguna distinción en comparación con las partes que no tengan tal carácter. Sin embargo, en la segunda porción normativa de este párrafo se detalla una regla de excepción a dicha regla general: que no se podrá dictar en contra de los entes públicos referidos, mandamiento de ejecución ni providencia de embargo y estarán exentos de prestar las garantías señaladas en el propio ordenamiento.²⁷

²⁷ Al fallar la contradicción de tesis 44/2015, se estableció que este privilegio de inembargabilidad de los bienes previsto en el artículo 4o. del Código Federal de Procedimientos Civiles, desde luego, es adicional de las restricciones que en materia de embargo de bienes derivan de las propias reglas legales que resulten aplicables a los casos concretos; puesto que, respecto de los bienes que integran el patrimonio de los entes públicos, la Ley General de Bienes Nacionales establece la inembargabilidad de los bienes de dominio público y, por otra parte, el propio Código Federal de Procedimientos Civiles dispone un listado de bienes, atento a su naturaleza, que no son susceptibles de embargo. Incluso, hay limitaciones al embargo de bienes públicos, por sí, derivan de alguna otra legislación federal, estatal o municipal, que contenga disposiciones expresas que establezcan la inembargabilidad de determinados bienes. No obstante, por más que sea un privilegio adicional, no significa que su interpretación no pueda hacerse de manera interrelacionada con los otros supuestos de inembargabilidad. Es decir, en algunos casos esta excepción procesal de no providencia de embargo coincide con alguna norma que dispone la inembargabilidad de ciertos bienes, mientras que en otros casos, a pesar de que no exista una norma expresa sobre la inembargabilidad de un determinado bien, podrá actualizarse la excepción procesal de inembargabilidad precisamente a partir de lo dispuesto en el artículo 4o.



70. Por otro lado, en el párrafo segundo, se señala que las entidades de la administración pública federal y estatal cumplirán las diferentes resoluciones atendiendo a sus facultades y, por su parte, en el párrafo tercero se prevé una regla específica de intervención del Ministerio Público cuando forme parte del procedimiento la procuraduría (ahora Fiscalía General) o uno de sus agentes en cualquier tipo de carácter o representación.

71. Atendiendo a este contenido, ha sido criterio de esta Suprema Corte²⁸ que para valorar la constitucionalidad de una medida legislativa debe analizarse, en un primer momento, si la misma incide en el contenido de algún derecho humano y, de ser así, deberá aplicarse un test de proporcionalidad en términos de los pasos explicados en párrafos previos.

²⁸ Tesis 1a. CCLXIII/2016 (10a.), de rubro: "TEST DE PROPORCIONALIDAD. METODOLOGÍA PARA ANALIZAR MEDIDAS LEGISLATIVAS QUE INTERVENGAN CON UN DERECHO FUNDAMENTAL. El examen de la constitucionalidad de una medida legislativa debe realizarse a través de un análisis en dos etapas. En una primera etapa, debe determinarse si la norma impugnada incide en el alcance o contenido inicial del derecho en cuestión. Dicho en otros términos, debe establecerse si la medida legislativa impugnada efectivamente limita al derecho fundamental. De esta manera, en esta primera fase corresponde precisar cuáles son las conductas cubiertas *prima facie* o inicialmente por el derecho. Una vez hecho lo anterior, debe decidirse si la norma impugnada tiene algún efecto sobre dicha conducta; esto es, si incide en el ámbito de protección *prima facie* del derecho aludido. Si la conclusión es negativa, el examen debe terminar en esta etapa con la declaración de que la medida legislativa impugnada es constitucional. En cambio, si la conclusión es positiva, debe pasarse a otro nivel de análisis. En esta segunda fase, debe examinarse si en el caso concreto existe una justificación constitucional para que la medida legislativa reduzca o limite la extensión de la protección que otorga inicialmente el derecho. Al respecto, es necesario tener presente que los derechos y sus respectivos límites operan como principios, de tal manera que las relaciones entre el derecho y sus límites encierran una colisión que debe resolverse con ayuda de un método específico denominado test de proporcionalidad. En este orden de ideas, para que las intervenciones que se realizan a algún derecho fundamental sean constitucionales debe corroborarse lo siguiente: (i) que la intervención legislativa persiga un fin constitucionalmente válido; (ii) que la medida resulte idónea para satisfacer en alguna medida su propósito constitucional; (iii) que no existan medidas alternativas igualmente idóneas para lograr dicho fin, pero menos lesivas para el derecho fundamental; y, (iv) que el grado de realización del fin perseguido sea mayor al grado de afectación provocado al derecho fundamental por la medida impugnada. En este contexto, si la medida legislativa no supera el test de proporcionalidad, el derecho fundamental preservará su contenido inicial o *prima facie*. En cambio, si la ley que limita al derecho se encuentra justificada a la luz del test de proporcionalidad, el contenido definitivo o resultante del derecho será más reducido que el contenido inicial del mismo.", *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 36, Tomo II, noviembre de 2016, página 915, con número de registro digital: 2013156.



72. Bajo ese tenor, la primera convicción a la que arriba esta Primera Sala es que la norma reclamada, al prever una regla específica de trato procesal que se relaciona con el procedimiento de ejecución, sí incide en el alcance interrelacionado de los derechos humanos de la quejosa a la igualdad jurídica y al debido proceso en su modalidad de igualdad procesal y al acceso a la justicia en su vertiente de ejecución material de las sentencias.

73. La referida excepción procesal abarca varios supuestos: mandamiento de ejecución, providencia de embargo y garantías. Sobre el supuesto de mandamiento de ejecución, debe resaltarse que la denominada "ejecución forzosa" de una resolución ejecutiva o sentencia constituye un efecto connatural de las mismas que busca obtener la satisfacción de la pretensión correspondiente.²⁹

74. A diferencia de lo que ocurre en la denominada ejecución voluntaria, cuando se alude a la ejecución forzosa, no es el deudor quien satisface la obligación de cumplimiento, sino que ante la actitud de incumplimiento (expresa o tácita) es el juzgador o juzgadora quien dicta, a instancia de la parte interesada, las medidas adecuadas para lograr la realización coactiva del contenido de la resolución o sentencia aun en contra de la voluntad de la parte vencida.

75. Esta etapa del procedimiento se integra por una importante variedad de actos del juzgador,³⁰ los cuales se justifican bajo la idea de que en esta parte del procedimiento ya no se está en presencia de un pretendido obligado –como en la relación de origen–; más bien se trata de un "*subiectus*", de un sometido por la fuerza coercible de la sentencia.³¹ Por ende, el denominado mandamiento de ejecución es el mecanismo con el que cuenta el juzgador para dictar las medidas pertinentes a fin de lograr el cumplimiento de una determinada resolución sujeta a ejecución.

²⁹ Rafael De Pina y a José Castillo Larrañaga establecen "como efectos de las sentencias, principalmente los siguientes: a) la cosa juzgada; b) la llamada impropia *actio iudicati*, o sea la facultad que corresponde a la parte que ha obtenido sentencia favorable de hacerla ejecutar judicialmente cuando el vencido no la cumple de modo voluntario, y c) las costas procesales." (De Pina, R., Larrañaga, José C., *Derecho Procesal Civil*, Porrúa, 29a. Edición, México, 2007, p. 329).

³⁰ Ovalle Favela, José, *Derecho Procesal Civil*, Oxford University Press México, S.A. de C.V., México, 2013, pp. 311 a 313.

³¹ De Pina, R., Larrañaga, José, *Op. cit.*, p. 338.



76. Por otro lado, sobre el supuesto referido a la providencia de embargo, la figura del embargo es una institución jurídica que radica en que, para garantizar la satisfacción de una determinada obligación, se afectan bienes de una persona física o moral por mandato de autoridad estatal. Esta afectación de bienes es su nota esencial y, en los procesos ordinarios civiles federales en México, puede adoptarse como una medida precautoria o como parte del procedimiento de ejecución.³²

77. Su procedimiento es complejo y peculiar, pues, por sí misma, la orden de embargo dictada por un Juez conlleva una reclamación de ejecución. La palabra *exequendo* es usada para referirse al auto que dicta el Juez al admitir y despachar la demanda ejecutiva; es decir, el auto de *exequendo* que se dicta en el procedimiento de embargo contiene de por sí un mandato, una amenaza y la posible actualización coercitiva de la amenaza si no se cumple con la respectiva obligación al momento de exigirse su cumplimiento.

78. En ese tenor, aunque en algunas ocasiones el embargo y el mandamiento de ejecución son actuaciones que se llevan a cabo de manera concomitante o deriva una de la otra, no debe confundirse ambos conceptos. Mientras que la providencia de embargo es un acto emitido por un juzgador que puede dictarse dentro del juicio o antes de éste³³ y, en ciertos supuestos, es una medida que integra la etapa de ejecución de una sentencia. Por su parte, el mandamiento de ejecución forma parte de los actos que se llevan a cabo en la etapa de ejecución de los documentos ejecutivos³⁴ (como una sentencia ejecutoriada) y clara-

³² Guasp, J., *Derecho Procesal Civil*, 2a. Ed, Instituto de Estudios Politécnicos de Madrid, 1961, t. I, p. 433 en Arellano García, C., "Derecho Procesal Civil", 2007, Porrúa, p. 599.

³³ **Código Federal de Procedimientos Civiles**

"**Artículo 389.** Dentro del juicio o antes de iniciarse éste, pueden decretarse, a solicitud de parte, las siguientes medidas precautorias:

"I. Embargo de bienes suficientes para garantizar el resultado del juicio; y,

"II. Depósito o aseguramiento de las cosas, libros, documentos o papeles sobre que verse el pleito."

³⁴ **Código Federal de Procedimientos Civiles**

"Capítulo II. Documentos ejecutivos

"**Artículo 407.** Motivan ejecución:

"I. Las **sentencias ejecutoriadas**;

"II. Los documentos públicos que, conforme a este código, hacen prueba plena;



mente varía en atención al tipo de obligación a la que se sujetó a la parte vencida (de dar, de no hacer, etcétera).

79. Siendo que, en este punto, el Código Federal de Procedimientos Civiles es claro al establecer que el mandamiento de ejecución³⁵ es una resolución en la que se ordena al deudor para que, en el acto de requerimiento, si es posible cumpla con la obligación a la que se le condenó y, si no lo hace, se le embarguen o aseguren bienes suficientes para cumplirla o para asegurar el pago de los daños y perjuicios. Lo que implica que este mandamiento tiene de manera aparejada una orden de embargo.

"III. Los documentos privados reconocidos ante notario o ante la autoridad judicial; y,

"IV. Los demás documentos que, conforme a la ley, traigan aparejada ejecución."

³⁵ **Código Federal de Procedimientos Civiles:**

"Título quinto

"Ejecución

"Capítulo I

"Reglas generales

"Artículo 400. La demanda de ejecución debe llenar los requisitos establecidos por el título primero, capítulo I, de este libro, a no ser que exista sentencia anterior ejecutoria, caso en el cual sólo se pedirá que se ejecute."

"Artículo 401. Admitida la demanda, se dictará auto ordenando que se requiera al deudor para que, en el acto del requerimiento, cumpla con la obligación, si esto es posible y, si no lo hace, se le embarguen o aseguren bienes suficientes para cumplirla, o para asegurar el pago de los daños y perjuicios."

"Artículo 402. Si el deudor no cumple con la obligación, se practicará el aseguramiento o embargo, y se emplazará al demandado en los términos del capítulo II del título primero de este libro, siguiéndose, conforme al mismo, el juicio."

"Artículo 403. Transcurrido el término del emplazamiento, sin haber sido contestada la demanda, cuando la diligencia se haya entendido personal y directamente con el demandado, su representante o apoderado, si de los mismos documentos acompañados con la demanda no apareciese justificada una excepción, estando justificados los elementos de la acción, se pronunciará sentencia de condena, y se llevarán adelante los procedimientos de ejecución. ..."

"Artículo 405. Aun cuando, en la sentencia, que haya causado ejecutoria, se fije término para el cumplimiento de la obligación, a solicitud de parte puede decretarse, en cualquier tiempo, antes de su cumplimiento, el embargo o aseguramiento de bienes suficientes para cumplir la sentencia, o para asegurar el pago de los daños y perjuicios, en caso de incumplimiento.

"Se equiparan, a las sentencias, las transacciones o convenios judiciales o extrajudiciales ratificados judicialmente."

"Capítulo II

"Documentos ejecutivos ...

"Artículo 419. Puede prepararse la ejecución por alguna de las medidas señaladas por el artículo 379.

"Si se tratase de ejecución de una obligación alternativa, cuya elección corresponda al deudor, se requerirá a éste previamente para que la haga, apercibido de que será hecha por el tribunal, en su rebeldía, o por quien corresponda, de conformidad con lo establecido en el contrato o en la ley."



80. Por tanto, bajo este contexto normativo, es notoria la incidencia que tiene la aludida excepción procesal prevista en la norma impugnada en el contenido, *prima facie*, de ciertos derechos humanos de la quejosa. Si bien las entidades de la administración pública se encuentran en un plano de igualdad en cualquier etapa del procedimiento judicial, es justo a partir de los recién mencionados supuestos de excepción que se rompe con esa posición de igualdad que rige cualquier proceso judicial en atención al debido proceso; ello, precisamente motivado por la inclusión de una distinción legislativa que depende enteramente de la naturaleza del sujeto (entidades de la administración pública federal, estatal o municipal frente a cualquier otro) y que puede llegar a ocasionar una afectación en el curso ordinario de un juicio y en el cumplimiento de una resolución o documento que amerite ejecución.

81. Inclusive, es el propio segundo párrafo del artículo 4o. el que explícitamente deja en plena disposición de las referidas entidades el cumplimiento de resoluciones dictadas en su contra, en posible detrimento del derecho de acceso a la justicia en su vertiente de ejecución de sentencias u otro tipo de resoluciones.

82. Se recalca, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que, para garantizar realmente el acceso a la justicia, debe ponerse especial atención en los procesos donde quien tiene que cumplir la sentencia es un órgano del Estado.³⁶ Además, el hecho de que la disposición reclamada se trate de una norma procesal que regule, en parte, cómo se debe efectuar el procedimiento de ejecución, no demerita la necesidad de cumplir con el requisito de igualdad procesal; la ejecución es una etapa formal de un procedimiento judicial donde, incluso, debe ser igualmente relevante la igualdad de oportunidades en el ejercicio de las prerrogativas de las partes.

83. Por lo expuesto, atendiendo a la metodología de análisis y tras verificar la incidencia normativa, la pregunta que surge es si los referidos supuestos de excepción, como medidas legislativas que inciden en el alcance de varios derechos humanos, superan o no un escrutinio ordinario de constitucionalidad (al no estar presente en un escenario de categorías sospechosas). La respuesta es

³⁶ Informe No. 110/00, *Caso 11.800 César Cabrejos Bernuy Vs. Perú*, 4 de diciembre de 2000, párr. 31.



negativa: la norma reclamada no supera un examen ordinario de constitucionalidad si se interpreta de la forma en que lo hizo el Juez de Distrito.

84. No obstante, como se adelantó, esta Sala advierte que la norma puede ser interpretada de manera distinta a como lo hizo la autoridad responsable y esta modalidad interpretativa sí supera el examen de constitucionalidad y debe ser priorizada a la declaratoria de invalidez en atención a los principios de presunción de constitucionalidad y legalidad jurídica, dando lugar a un beneficio al promovente de la demanda de amparo.

85. En efecto, cuando el artículo 4o. del Código Federal de Procedimientos Civiles implementa las excepciones al principio de igualdad procesal relativas al mandamiento de ejecución y providencia de embargo, su contenido no sólo puede ser valorado de la forma en que lo hizo la autoridad responsable. Por el contrario, esta disposición puede interpretarse, al menos, de dos maneras:

86. La primera interpretación radica en que estas excepciones se valoren de manera absoluta. Es decir, bajo ningún motivo y en ningún escenario podrá dictarse mandamiento de ejecución o providencia de embargo en contra de las entidades de la administración pública de la Federación, de las entidades federativas y de los Municipios (sin importar la naturaleza de la obligación que debe cumplirse ni el régimen de los bienes de dichas entidades que pueden ser sujetos de embargo). Ésta fue la interpretación adoptada por el Juez ordinario en el acto reclamado mediante la demanda de amparo indirecto.

87. Otra modalidad interpretativa consiste en que la regla de excepción no debe apreciarse de manera absoluta; es decir, cabe delimitar el campo de aplicación de las excepciones relativas a dictar mandamientos de ejecución y providencia de embargo, de modo que la imposibilidad únicamente recaiga sobre determinados bienes del Estado.

88. Esta interpretación implicaría que, aunque la regla general sea la aplicabilidad de las referidas excepciones procesales, será posible que el juzgador dicte mandamiento de ejecución o providencia de embargo cuando a partir de la información que conste en el expediente (aportada por las partes o incorporada mediante medidas para mejor proveer) sea factible identificar que los bienes



que podrían ser objeto de tales determinaciones no están sujetos a cualquier régimen de dominio público por parte del orden jurídico (Federación, Estados o Municipios) al que pertenecen las referidas entidades de la administración pública o que, en su caso, no exista una prohibición expresa para ser embargados conforme a las leyes aplicables.

89. Lo anterior es normativamente viable ya que por un lado, no se excluye de manera categórica y absoluta por el propio artículo 4o. del código procesal civil. Aunque se utiliza la expresión "nunca", ese término también puede ser objeto de matizaciones; y esa matización deriva de la propia forma en que está construida la norma. No hay que olvidar que estos supuestos de excepción son justamente particularizaciones de la regla general de igualdad procesal, por lo que cabe su interpretación restrictiva.

90. Dos, el artículo 4o. no puede valorarse de manera aislada, sino de manera sistemática con el resto de las disposiciones del código. Así, es viable interpretar que las diferentes normas que rigen el procedimiento civil y, en particular, la etapa de ejecución, parten de una presunción impuesta por el legislador de que todas las obligaciones deben cumplirse cuando derivan de resoluciones que gozan de ejecutabilidad, incluso de manera forzosa. Si no se partiera de esa presunción, quedaría totalmente desprotegido el derecho de acceso a la justicia.

91. Y tres, tal artículo también debe interpretarse de manera sistemática con otras legislaciones. Por consiguiente, si se parte de la premisa de que las entidades de la administración pública actúan en el procedimiento ordinario en un plano de igualdad procesal, no puede pasarse por alto que ciertos bienes de las entidades de la administración pública federal, estatal o municipal no están sujetos al régimen de dominio público y, por ende, su uso u aprovechamiento no busca satisfacer enteramente una finalidad pública. Por tanto, es posible apreciar una disminución en la protección que otorga el ordenamiento jurídico a dichos bienes.

92. Sobre este punto, la definición y régimen normativo aplicable a los bienes de la Federación, las entidades federativas o los Municipios es altamente compleja y no es homogénea, ya que aunque existen contenidos constituciona-



les y legales que deben ser respetados por todos los órdenes jurídicos (Federación, Estados, Ciudad de México y Municipios), cada uno de ellos cuenta a su vez con regulaciones normativas específicas para los bienes sujetos a su dominio. Sin embargo, lo que sí es posible concluir de estas regulaciones es que existen diferentes bienes que están sujetos a diferentes regímenes; incluyendo regímenes que no necesariamente son de dominio público por parte del Estado.

93. A saber, en el ámbito federal, el Código Civil Federal agrupa los bienes según las personas a quienes pertenecen. Por ello, se indica que los bienes o son propiedad de los particulares o son bienes propiedad del poder público de la Federación, de los Estados o de los Municipios; bienes que se clasifican en: de uso común, destinados a un servicio público o bienes propios.³⁷

94. En cuanto a los bienes de uso común –dentro de los cuales pueden encontrarse los de dominio directo–, cualquier habitante del país puede usarlos, sin más restricciones que las que establezcan las leyes o normas; lo que conlleva que los aprovechamientos especiales requieren de concesiones, autorizaciones o permisos otorgados con base en la disposición específica para ello.

95. Los bienes destinados a un servicio público son afectados para cumplir necesidades de interés público, cuya atención está encomendada al Estado; así, no pueden enajenarse, sujetarse a prescripción, embargarse ni gravarse, en

³⁷ **Código Civil Federal**

"Artículo 764. Los bienes son de dominio del poder público o de propiedad de los particulares."

"Artículo 765. Son bienes de dominio del poder público los que pertenecen a la Federación, a los Estados o a los Municipios."

"Artículo 766. Los bienes de dominio del poder público se regirán por las disposiciones de este código en cuanto no esté determinado por leyes especiales."

"Artículo 767. Los bienes de dominio del poder público se dividen en bienes de uso común, bienes destinados a un servicio público y bienes propios."

"Artículo 768. Los bienes de uso común son inalienables e imprescriptibles. Pueden aprovecharse de ellos todos los habitantes, con las restricciones establecidas por la ley; pero para aprovechamientos especiales se necesita concesión otorgada con los requisitos que prevengan las leyes respectivas."

"Artículo 770. Los bienes destinados a un servicio público y los bienes propios, pertenecen en pleno dominio a la Federación, a los Estados o a los Municipios; pero los primeros son inalienables e imprescriptibles, mientras no se les desafecte del servicio público a que se hallen destinados."



tanto no se cambie el destino, toda vez que la necesidad pública que motiva su finalidad, está por encima de cualquier otro interés particular o del Estado. Por su parte los bienes propios en contraposición de las dos clasificaciones anteriores, se sujetan a la legislación común y no están afectados por el régimen de dominio público.

96. En complemento con esta legislación, la Ley General de Bienes Nacionales, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veinte de mayo de dos mil cuatro, entre otras cuestiones, establece los bienes que constituyen el patrimonio de la Nación y el régimen de dominio público a los que están sujetos. En suma, esta legislación clasifica a los bienes en bienes nacionales o bienes regulados por leyes específicas.³⁸

97. Respecto a los bienes nacionales, se definen en el artículo 3 y, en el artículo 4, se señala que están sujetos al régimen de dominio público o bien a

³⁸ Previa a la emisión de esta ley en mayo de 2004, la legislación general entonces vigente (abrogada con la nueva ley general y que había sido emitida en 1982) clasificaba los bienes del Estado en bienes de dominio público o bienes de dominio privado. El Congreso de la Unión decidió separarse de esta clasificación, señalando en la iniciativa de reforma:

"Partiendo de esta concepción y del análisis de la evolución del régimen patrimonial de la Federación, se considera que el **régimen de dominio privado** que reconoce la ley vigente, **deja de tener razón de ser**, por lo que la iniciativa que se presenta a esa H. Soberanía, regula únicamente el régimen de dominio público.

"Es de señalar que la Federación llega a adquirir diversos bienes de manera transitoria por disposición legal o de autoridad competente, con propósitos distintos a los de utilizarlos en sus funciones públicas, cuya administración, control y disposición ya están reguladas específicamente en leyes especiales, por lo cual la iniciativa que se propone reconoce esta situación y remite a dichos ordenamientos.

"En tal virtud, los bienes señalados no serían regulados por la Ley General de Bienes Nacionales y, en consecuencia, no estarían sujetos al régimen de dominio público, aplicándose las disposiciones de las leyes especiales (artículo 4, primer y segundo párrafos).

"En este aspecto, resulta relevante la congruencia que se establece entre la presente iniciativa con la Ley Federal para la Administración y Enajenación de Bienes del Sector Público, recientemente aprobada por este H. Congreso de la Unión, en el sentido de dejar claro que este último ordenamiento es una ley especial y, por ende, los bienes que regula no estarán sujetos a la Ley General de Bienes Nacionales, pero precisando que los bienes sujetos al régimen de dominio público que esta última establece y que sean transferidos al organismo descentralizado Servicio de Administración y Enajenación de Bienes, continuarán en ese régimen hasta que se desincorporen del mismo (artículo 4, último párrafo)."

Así, para el ámbito federal, hoy en día tenemos bienes nacionales que son de dominio público o bienes sujetos a regímenes específicos regulados en otras leyes.



la regulación específica que señalen las leyes respectivas.³⁹ Destacándose que dentro de los bienes nacionales están aquellos previstos en los artículos 27, párrafos cuarto, quinto y octavo; 42, fracción IV y 132 de la Constitución; los bienes de uso común; los bienes muebles e inmuebles de la Federación; los bienes muebles e inmuebles propiedad de las entidades⁴⁰ y los demás bienes considerados por otras leyes como nacionales.⁴¹

³⁹ **Ley General de Bienes Nacionales**

"Artículo 4. Los bienes nacionales estarán sujetos al régimen de dominio público o a la regulación específica que señalen las leyes respectivas.

"Esta ley se aplicará a todos los bienes nacionales, excepto a los bienes regulados por leyes específicas. Respecto a estos últimos, se aplicará la presente ley en lo no previsto por dichos ordenamientos y sólo en aquello que no se oponga a éstos.

"Se consideran bienes regulados por leyes específicas, entre otros, los que sean transferidos al Servicio de Administración y Enajenación de Bienes de conformidad con la Ley Federal para la Administración y Enajenación de Bienes del Sector Público. Para los efectos del penúltimo párrafo del artículo 1 de la citada ley, se entenderá que los bienes sujetos al régimen de dominio público que establece este ordenamiento y que sean transferidos al Servicio de Administración y Enajenación de Bienes, continuarán en el referido régimen hasta que los mismos sean desincorporados en términos de esta ley.

"Los bienes muebles e inmuebles propiedad de las instituciones de carácter federal con personalidad jurídica y patrimonio propios a las que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos les otorga autonomía, son inembargables e imprescriptibles. Estas instituciones establecerán, de conformidad con sus leyes específicas, las disposiciones que regularán los actos de adquisición, administración, control y enajenación de los bienes mencionados. En todo caso, dichas instituciones deberán tramitar la inscripción de los títulos a que se refiere la fracción I del artículo 42 de esta ley, en el Registro Público de la Propiedad Federal.

"Los monumentos arqueológicos y los monumentos históricos y artísticos propiedad de la Federación, se regularán por esta ley y la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas."

⁴⁰ **"Artículo 2.** Para los efectos de esta ley, se entiende por:

"...

"III. Entidades: las entidades paraestatales que con tal carácter determina la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; ..."

Véase la Relación de entidades paraestatales de la administración pública federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de agosto de 2018, consultable en http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5534868&fecha=15/08/2018; en la cual aparece el IMSS como Organismo Descentralizado No Sectorizado en la posición 70 de dicha relación.

⁴¹ **"Artículo 3.** Son bienes nacionales:

"I. Los señalados en los artículos 27, párrafos cuarto, quinto y octavo; 42, fracción IV, y 132 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

"II. Los bienes de uso común a que se refiere el artículo 7 de esta ley;

"III. Los bienes muebles e inmuebles de la Federación;

"IV. Los bienes muebles e inmuebles propiedad de las entidades;



98. De igual forma, la ley dispone un listado de los bienes sujetos al régimen de dominio público de la Federación,⁴² dentro de los cuales se encuentran los

"V. Los bienes muebles e inmuebles propiedad de las instituciones de carácter federal con personalidad jurídica y patrimonio propios a las que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos les otorga autonomía; y,

"VI. Los demás bienes considerados por otras leyes como nacionales."

⁴² **Artículo 6.** Están sujetos al régimen de dominio público de la Federación:

"I. Los bienes señalados en los artículos 27, párrafos cuarto, quinto y octavo; 42, fracción IV, y 132 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

"II. Los bienes de uso común a que se refiere el artículo 7 de esta ley;

"III. Las plataformas insulares en los términos de la Ley Federal del Mar y, en su caso, de los tratados y acuerdos internacionales de los que México sea Parte;

"IV. El lecho y el subsuelo del mar territorial y de las aguas marinas interiores;

"V. Los inmuebles nacionalizados a que se refiere el artículo decimoséptimo transitorio de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

"VI. Los inmuebles federales que estén destinados de hecho o mediante un ordenamiento jurídico a un servicio público y los inmuebles equiparados a éstos conforme a esta ley;

"VII. Los terrenos baldíos, nacionales y los demás bienes inmuebles declarados por la ley inalienables e imprescriptibles;

"VIII. Los inmuebles federales considerados como monumentos arqueológicos, históricos o artísticos conforme a la ley de la materia o la declaratoria correspondiente;

"IX. Los terrenos ganados natural o artificialmente al mar, ríos, corrientes, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional;

"X. Los inmuebles federales que constituyan reservas territoriales, independientemente de la forma de su adquisición;

"XI. Los inmuebles que formen parte del patrimonio de los organismos descentralizados de carácter federal;

"XII. Los bienes que hayan formado parte del patrimonio de las entidades que se extingan, disuelvan o liquiden, en la proporción que corresponda a la Federación;

"XIII. Las servidumbres, cuando el predio dominante sea alguno de los anteriores;

"XIV. Las pinturas murales, las esculturas y cualquier obra artística incorporada o adherida permanentemente a los inmuebles sujetos al régimen de dominio público de la Federación;

"XV. Los bienes muebles de la Federación considerados como monumentos históricos o artísticos conforme a la ley de la materia o la declaratoria correspondiente;

"XVI. Los bienes muebles determinados por ley o decreto como monumentos arqueológicos;

"XVII. Los bienes muebles de la Federación al servicio de las dependencias, la Procuraduría General de la República y las unidades administrativas de la presidencia de la República, así como de los órganos de los Poderes Legislativo y Judicial de la Federación;

"XVIII. Los muebles de la Federación que por su naturaleza no sean normalmente sustituibles, como los documentos y expedientes de las oficinas, los manuscritos, incunables, ediciones, libros, documentos, publicaciones periódicas, mapas, planos, folletos y grabados importantes o raros, así como las colecciones de estos bienes; las piezas etnológicas y paleontológicas; los especímenes tipo de la flora y de la fauna; las colecciones científicas o técnicas, de armas, numismáticas y filatélicas; los archivos, las fonogramas, películas, archivos fotográficos, magnéticos o informáticos, cintas magnetofónicas y cualquier otro objeto que contenga imágenes y sonido, y las piezas artísticas o históricas de los museos;



bienes de uso común.⁴³ Este tipo de bienes pueden ser utilizados por todos los habitantes de la República sin más restricciones que las establecidas por las leyes y reglamentos administrativos.

99. En algunos casos, la ley autoriza el aprovechamiento especial sobre estos bienes siempre y cuando se otorgue concesión, autorización o permiso en los que se precisen las condiciones y requisitos que establezcan las leyes; resaltándose en la propia ley que todos los bienes sujetos al régimen de dominio

"XIX. Los meteoritos o aerolitos y todos los objetos minerales, metálicos pétreos o de naturaleza mixta procedentes del espacio exterior caídos y recuperados en el territorio mexicano en términos del reglamento respectivo;

"XX. Cualesquiera otros bienes muebles e inmuebles que por cualquier vía pasen a formar parte del patrimonio de la Federación, con excepción de los que estén sujetos a la regulación específica de las leyes aplicables; y,

"XXI. Los demás bienes considerados del dominio público o como inalienables e imprescriptibles por otras leyes especiales que regulen bienes nacionales."

⁴³ **Artículo 7.** Son bienes de uso común:

"I. El espacio aéreo situado sobre el territorio nacional, con la extensión y modalidades que establezca el derecho internacional;

"II. Las aguas marinas interiores, conforme a la Ley Federal del Mar;

"III. El mar territorial en la anchura que fije la Ley Federal del Mar;

"IV. Las playas marítimas, entendiéndose por tales las partes de tierra que por virtud de la marea cubre y descubre el agua, desde los límites de mayor reflujo hasta los límites de mayor flujo anuales;

"V. La zona federal marítimo terrestre;

"VI. Los puertos, bahías, radas y ensenadas;

"VII. Los diques, muelles, escolleras, malecones y demás obras de los puertos, cuando sean de uso público;

"VIII. Los cauces de las corrientes y los vasos de los lagos, lagunas y esteros de propiedad nacional;

"IX. Las riberas y zonas federales de las corrientes;

"X. Las presas, diques y sus vasos, canales, bordos y zanjas, construidos para la irrigación, navegación y otros usos de utilidad pública, con sus zonas de protección y derechos de vía, o riberas en la extensión que, en cada caso, fije la dependencia competente en la materia, de acuerdo con las disposiciones legales aplicables;

"XI. Los caminos, carreteras, puentes y vías férreas que constituyen vías generales de comunicación, con sus servicios auxiliares y demás partes integrantes establecidas en la ley federal de la materia;

"XII. Los inmuebles considerados como monumentos arqueológicos conforme a la ley de la materia;

"XIII. Las plazas, paseos y parques públicos cuya construcción o conservación esté a cargo del Gobierno Federal y las construcciones levantadas por el Gobierno Federal en lugares públicos para ornato o comodidad de quienes los visiten; y,

"XIV. Los demás bienes considerados de uso común por otras leyes que regulen bienes nacionales."



público son inalienables, imprescriptibles e **inembargables**; además, que no están sujetos a acción reivindicatoria, posesión definitiva o provisional o alguna otra por parte de terceros.⁴⁴

100. Conforme a lo expuesto, y partiendo de estas dos interpretaciones posibles, esta Primera Sala opta por la modalidad interpretativa que puede superar un análisis de validez constitucional.

101. En primer lugar, por lo que hace a la grada inicial de escrutinio constitucional, se estima que el artículo 4o. reclamado cumple un objetivo determinado bajo cualquiera de sus modalidades interpretativas. Como se destacó al resolver la contradicción de tesis 44/2015, las excepciones procesales fueron justificadas "[p]or el legislador en la exposición de motivos del Código Federal de Procedimientos Civiles, con el señalamiento que, dicha prohibición contenida en el artículo 4o., como excepción a la regla de igualdad procesal, tenía como finalidad evitar que los órganos de poder se coaccionaran a sí mismos y evitar que dentro del Estado, existiera un poder superior al mismo poder estatal; y la excepción relativa a la prestación de las garantías previstas en el código, en la misma exposición de motivos se justificó a partir de la atención del principio de derecho público de que el Estado siempre es solvente".

102. Esta Suprema Corte considera que esta finalidad es constitucionalmente legítima. A nuestro parecer, el legislador federal buscó implementar un mecanismo de acompañamiento del principio de división de poderes; su pretensión fue incorporar una excepción procesal que permitiera que órganos del Poder Judicial y del Poder Ejecutivo coadyuvaran entre sí para el correcto desempeño de la función pública ejecutiva y judicial, sin sobreponerse uno con el otro. Es decir, las nociones referidas en los antecedentes legislativos a evitar "coacción" y "superioridad", se traducen en la búsqueda del correcto desempeño de la administración pública, sin interferencias excesivas e injustificadas por parte del Poder Judicial.

⁴⁴ **Artículo 13.** Los bienes sujetos al régimen de dominio público de la Federación son inalienables, imprescriptibles e inembargables y no estarán sujetos a acción reivindicatoria o de posesión definitiva o provisional, o alguna otra por parte de terceros."



103. Al respecto, es verdad que en los procedimientos civiles las entidades de la administración pública federal, estatal y municipal actúan en un plano de igualdad con las otras partes y que una providencia de embargo o la ejecución de una condena no es un capricho o un acto libre o subjetivo del juzgador. Sin embargo, esa idea de igualdad procesal y que los Jueces actúan conforme al marco de la ley no puede pasar por alto que el cumplimiento forzoso de las sentencias o las medidas de embargo pueden envolver una afectación en los recursos públicos del Estado; en particular, en aquellos que se encuentran asignados al servicio de la administración pública.

104. Por ende, no es ajeno a la división de poderes el que se busque implementar una regla que regule la forma en que se puede llevar a cabo la ejecución o embargo (diferente cuestión es si ese objetivo se cumple o no)⁴⁵ cuando una de las partes es una entidad de la administración pública. Las reglas que de alguna manera tienen incidencia directa o indirecta en los patrimonios de los Poderes Ejecutivo y Judicial son reglas que pueden verse a la luz del principio de división de poderes.

105. En segundo lugar y en relación con la grada del test referida a la idoneidad, se estima que el artículo 4o. también cumple con este requisito en cualquiera de sus modalidades interpretativas. Como lo hemos anunciado en jurisprudencia reiterada, al tratarse de un examen ordinario, basta que la medida legislativa contribuya en algún modo y en algún grado a lograr el propósito buscado por el legislador.

106. En el caso, delimitar una regla de actuación procesal a los juzgadores en torno a la forma en que puede o no afectarse el patrimonio de ciertas entidades de los Poderes Ejecutivos Federales, Estatales y Municipales (para asegurar el resultado de un proceso o cumplir una condena) sí tiene una relación indirecta

⁴⁵ Sobre este punto, como lo hemos resaltado en otros precedentes, no hay que confundir la finalidad pretendida por el legislador con el resto de elementos del estándar de constitucionalidad. Por ejemplo, el que el legislador haya pretendido salvaguardar la división de poderes con el contenido normativo cuestionado, no significa que lo haya realizado de la manera correcta o que por ese solo hecho la medida legislativa realmente fortalezca la división de poderes a través de medidas idóneas, necesarias y proporcionales. El legislador puede pretender fortalecer la división de poderes y aun así adoptar una medida que carezca de razonabilidad constitucional.



con la división de poderes. No hay que olvidar que ciertos bienes son de dominio público e, incluso, son bienes de uso común por parte de la propia ciudadanía. Consiguientemente, delimitar legislativamente las facultades que tiene un juzgador para afectar o no afectar los bienes del Poder Ejecutivo coadyuva, en cierto grado, con la finalidad de que un integrante de un Poder no se inmiscuya con el patrimonio de otra u otras entidades de otro Poder.

107. Ello, se insiste, por más que los mandamientos de ejecución o embargos sean determinaciones que deriven de las pretensiones de las partes de un procedimiento y no de la subjetividad del juzgador. El requisito de idoneidad, en un examen ordinario, no exige calificar que la relación de instrumentalidad sea la más óptima, sino que de alguna manera o en cualquier grado la medida legislativa se relacione con el fin pretendido; lo cual se cumple en el caso concreto, pues se recalca, no podemos dejar de lado que la ejecución o embargo podrían afectar bienes de dominio público de la administración pública y, con ello, generar una afectación en el correcto desempeño de las funciones de la administración pública.

108. No obstante lo anterior y por lo que hace a la exigencia de necesidad de la medida legislativa, se considera que la modalidad interpretativa del contenido del artículo 4o. adoptada por el Juez de Distrito no cumple con este requisito. La prohibición absoluta y bajo cualquier escenario de dictar un mandamiento de ejecución o providencia de embargo es una medida legislativa que no es la única posible para alcanzar el fin pretendido y que, más bien, es más gravosa que otras alternativas igualmente viables.⁴⁶

⁴⁶ Simplemente por ilustrar, en el derecho comparado, normas con contenido similar al artículo 4o. reclamado también han sido objeto de declaraciones de inconstitucionalidad. El Tribunal Constitucional español, en la sentencia -STC-166/1998, de 15 de julio, estudió la regularidad constitucional del artículo 154.2 de la Ley 39/1988, Reguladora de las Haciendas Locales, que decía lo siguiente: "2. Los tribunales, Jueces y autoridades administrativas no podrán despachar mandamientos de ejecución ni dictar providencias de embargo contra los derechos, fondos, valores y **bienes en general** de la hacienda local ni exigir fianzas, depósitos y cauciones a las entidades locales." En suma, se decretó la invalidez de la porción normativa que refería "bienes en general" porque la medida legislativa no excluía de la inembargabilidad los bienes patrimoniales no afectados a un uso o servicio público. A juicio de ese tribunal, la inembargabilidad de algunos bienes y fondos públicos se puede justificar en atención a su destino, que es la satisfacción de intereses y finalidades públicos; sin embargo, tal conclusión no se puede sostener respecto de todos los bienes que integran la



109. A saber, el mandamiento de ejecución o el embargo de un bien no es una actuación que sea dictada a placer por un juzgador o que tienda, en sí misma, a afectar a entidades del Poder Ejecutivo. La ejecución y el embargo son consecuencias de un procedimiento jurisdiccional, que penden de las circunstancias de cada caso, que son motivadas por las pretensiones de las partes y cuya forma de ejecución se encuentra regulada y detallada en la ley (el Juez debe cumplir con esas reglas ya impuestas por el legislador).

110. Así, lejos que la división de poderes inspire que el Poder Ejecutivo actúe y ejerza sus facultades siempre de manera ajena a los otros poderes y órganos del Estado, este principio constitucional busca una relación y equilibrio entre los mismos, a fin de coadyuvar al correcto ejercicio de las competencias constitucionales y la protección de los derechos de las personas. Por ello, si la premisa inicial del artículo 4o. es que las entidades de la administración pública actúan en un plano de igualdad con las otras partes en los procedimientos jurisdiccionales, no puede validarse una medida legislativa que rompe totalmente esta igualdad procesal en la etapa de ejecución y que imposibilita cualquier tipo de intervención de los Jueces como rectores del proceso.

111. Como se detalló, no todos los bienes del Estado y, en particular, no todos los bienes que forman parte del patrimonio de las entidades de la administración pública les aplica un régimen de dominio público. Normativamente, cabe la posibilidad, según sea el caso y la regulación aplicable, que estas entidades cuenten con bienes ajenos al dominio público, cuya afectación por un mandamiento de ejecución o medida de embargo no pone en entredicho el servicio público ni su correcto desempeño.

112. En consecuencia, una medida legislativa que permite el mandamiento de ejecución o providencia de embargo sobre este tipo de bienes es una medida igualmente idónea para lograr el fin pretendido, pero que interviene en menor intensidad en los derechos humanos a la igualdad jurídica y debido proceso, en su vertiente de igualdad procesal, y al acceso a la justicia en la modalidad de ejecución material de las sentencias.

hacienda local, entendida como los ingresos y el gasto público de un determinado ente público que no están afectos de un uso o servicio público, bajo pena de violar el derecho a la ejecución de las resoluciones judiciales firmes que se reconoce en el artículo 24.1. de la Constitución española.



113. Por ello, atendiendo a las facultades de interpretación amplia con las que cuenta este Tribunal Constitucional, se estima que este vicio de constitucionalidad del artículo 4o. reclamado no se encuentra presente si su contenido se delimita bajo la diversa modalidad interpretativa que identificamos en párrafos previos. A saber, es válida la prohibición de dictar mandamientos de ejecución y providencias de embargo en contra de las entidades de la administración pública federal, estatal y municipal, siempre y cuando esta excepción procesal no se interprete de manera absoluta y recaiga únicamente sobre determinados bienes del Estado afectos al dominio público o a un régimen regulado legalmente de inembargabilidad.

114. Con esta delimitación normativa se cumple la exigencia de necesidad, pues aunque la regla general sea la aplicabilidad de las referidas excepciones procesales, será posible que el juzgador dicte mandamiento de ejecución o providencia de embargo cuando a partir de la información que conste en el expediente (aportada por las partes o incorporada mediante medidas para mejor proveer) sea factible identificar que los bienes que podrían ser objeto de tales determinaciones no están sujetos a algún régimen de dominio público por parte del orden jurídico (Federación, Estados o Municipios) al que pertenecen las respectivas entidades de la administración pública o que, en su caso, no exista una prohibición expresa para ser embargados conforme a las legislaciones aplicables.⁴⁷ Escenario que dependerá de cada caso concreto y de la información que se encuentre en el expediente para efecto de identificar el régimen de dominio de los bienes de la determinada entidad pública.

115. Este alcance cumple, por un lado, la intención de evitar coacción entre poderes y que exista un Poder superior al otro, pues los juzgadores dictarán esas determinaciones únicamente respecto a ciertos bienes del Estado; pero también se protegen los derechos de las personas que son parte en los procesos

⁴⁷ La interpretación que se realiza de este artículo 4o. reclamado no significa un pronunciamiento anticipado de la constitucionalidad de todas las normas que regulan el régimen de dominio de los bienes del IMSS ni, por ejemplo, de las normas que establezcan de manera específica que un determinado bien o tipo de bien es inembargable.

Esas normas también pueden ser sujeto a un examen de constitucionalidad y esta sentencia no implica una validación de las mismas.



en donde intervengan las entidades de la administración pública al generarse escenarios donde podrá darse el mandamiento de ejecución o la providencia de embargo y, concomitantemente, no se afecta de manera injustificada el patrimonio del Poder Ejecutivo ni se pone en entredicho el correcto desempeño de la función de la administración pública, ya que el uso común o la función pública no dependen de los bienes que posiblemente serían sujetos de esas determinaciones dada su naturaleza y régimen de dominio aplicable.

116. Igualmente, esta modalidad interpretativa cumple con el requisito de proporcionalidad en sentido estricto. Si bien se vuelve más complejo el procedimiento de embargo o de ejecución de una condena cuando una de las partes del procedimiento ordinario sea una entidad de la administración pública federal, estatal o municipal o, incluso, podrán existir casos en donde todos los bienes de la entidad de la administración pública estén sujetos a algún régimen del dominio público o una regla de inembargabilidad, esa incidencia en los derechos humanos se encuentra justificada.

117. De este modo, la afectación de la medida legislativa en el derecho de los particulares no es absoluta. Con el alcance normativo atribuido se protegen los bienes de dominio público que son de interés común para toda la sociedad y, en todo caso, cuando las entidades de la administración pública no cumplan de manera voluntaria las obligaciones a las que fueron condenadas, existe un remedio constitucional que lleva a que la entidad de la administración pública lleve a cabo todos los actos necesarios para su cumplimiento: el juicio de amparo.

118. En consecuencia, por todo lo expuesto, esta Suprema Corte llega a la convicción que resulta inconstitucional la modalidad interpretativa adoptada por el Tribunal Unitario de Circuito en relación con el artículo 4o. del Código Federal de Procedimientos Civiles. Empero, esa deficiencia constitucional puede ser superada si tal disposición se interpreta de conformidad con la Constitución.

X. DECISIÓN

119. Ante lo fundado de los agravios, esta Primera Sala concluye que la interpretación realizada por el Tribunal Unitario de Circuito sobre la constitucio-



nalidad del artículo 4o. del Código Federal de Procedimientos Civiles no es conforme con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; por lo que, de interpretarse de acuerdo con los lineamientos antes precisados, dicho precepto supera el examen de validez.

120. En este orden, se concede el amparo a la parte quejosa que invalida el acto de aplicación consistente en la resolución interlocutoria de 25 de octubre de 2019, dictada por el Primer Tribunal Unitario del Décimo Quinto Circuito en el recurso de apelación 11/2019,⁴⁸ para un doble efecto:

a) Que la modalidad interpretativa del artículo 4o. es la que tiene que ser aplicada a la quejosa en el presente y en el futuro.⁴⁹

⁴⁸ En esta resolución, como se detalló en el apartado de antecedentes y actos reclamados, el Tribunal Unitario de Circuito sostuvo que no era viable realizar mandamiento de ejecución y providencia de embargo en contra del IMSS, pues así lo prohibía el artículo 4o. del Código Federal de Procedimientos Civiles. Norma que, como se ha visto, es de aplicabilidad para el caso, el IMSS es un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios, de integración operativa tripartita, en razón de que a la misma concurren los sectores público, social y privado, el cual tiene también el carácter de organismo fiscal autónomo, en términos del artículo 5o. de la Ley del Seguro Social.

⁴⁹ Es aplicable, por analogía, la jurisprudencia P./J. 112/99, de rubro: "AMPARO CONTRA LEYES. SUS EFECTOS SON LOS DE PROTEGER AL QUEJOSO CONTRA SU APLICACIÓN PRESENTE Y FUTURA. El principio de relatividad de los efectos de la sentencia de amparo establecido en los artículos 107, fracción II, constitucional y 76 de la Ley de Amparo, debe interpretarse en el sentido de que la sentencia que otorgue el amparo tiene un alcance relativo en la medida en que sólo se limitará a proteger al quejoso que haya promovido el juicio de amparo. Sin embargo, este principio no puede entenderse al grado de considerar que una sentencia que otorgue el amparo contra una ley sólo protegerá al quejoso respecto del acto de aplicación que de la misma se haya reclamado en el juicio, pues ello atentaría contra la naturaleza y finalidad del amparo contra leyes. Los efectos de una sentencia que otorgue el amparo al quejoso contra una ley que fue señalada como acto reclamado son los de protegerlo no sólo contra actos de aplicación que también haya impugnado, ya que la declaración de amparo tiene consecuencias jurídicas en relación con los actos de aplicación futuros, lo que significa que la ley ya no podrá válidamente ser aplicada al peticionario de garantías que obtuvo la protección constitucional que solicitó, pues su aplicación por parte de la autoridad implicaría la violación a la sentencia de amparo que declaró la inconstitucionalidad de la ley respectiva en relación con el quejoso; por el contrario, si el amparo le fuera negado por estimarse que la ley es constitucional, sólo podría combatir los futuros actos de aplicación de la misma por los vicios propios de que adolecieran. El principio de relatividad que sólo se limita a proteger al quejoso, deriva de la interpretación relacionada de diversas disposiciones de la Ley de Amparo como son los artículos 11 y 116, fracción III, que permiten concluir que en un amparo contra leyes, el Congreso de la Unión tiene el carácter de autoridad responsable y la ley impugnada constituye en sí el acto reclamado, por lo que la sentencia que se pronuncie debe resolver sobre la constitucionalidad de este



b) En relación con el juicio del que deriva el presente amparo, se ordena al referido Tribunal Unitario de Circuito que deje sin efectos la referida resolución de 25 de octubre de 2019 y que al momento de dictar una nueva que sustituya a la invalidada atienda, primero, a la interpretación conforme realizada en la presente ejecutoria del artículo 4o. del Código Federal de Procedimientos Civiles y, luego, resuelva lo que considere procedente con libertad de jurisdicción tomando en cuenta la información que consta en el expediente sobre los bienes del IMSS y su regulación en la normatividad aplicable.

121. Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—En la materia de la revisión, competencia de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se revoca la sentencia recurrida.

SEGUNDO.—La Justicia de la Unión ampara y protege a ***** y a ***** , en contra de los actos y autoridades precisados en esta ejecutoria.

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

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

acto en sí mismo considerado; asimismo, los artículos 76 bis, fracción I, y 156, que expresamente hablan de leyes declaradas inconstitucionales por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; y, finalmente, el artículo 22, fracción I, conforme al cual una ley puede ser impugnada en amparo como autoaplicativa si desde que entra en vigor ocasiona perjuicios al particular, lo que permite concluir que al no existir en esta hipótesis acto concreto de aplicación de la ley reclamada, la declaración de inconstitucionalidad que en su caso proceda, se refiere a la ley en sí misma considerada, con los mismos efectos antes precisados que impiden válidamente su aplicación futura en perjuicio del quejoso. Consecuentemente, los efectos de una sentencia que otorga la protección constitucional al peticionario de garantías en un juicio de amparo contra leyes, de acuerdo con el principio de relatividad, son los de proteger exclusivamente al quejoso, pero no sólo contra el acto de aplicación con motivo del cual se haya reclamado la ley, si se impugnó como heteroaplicativa, sino también como en las leyes autoaplicativas, la de ampararlo para que esa ley no le sea aplicada válidamente al particular en el futuro.", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo X, noviembre de 1999, página 19, con número de registro digital: 192846.



Carrancá, Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien se reservó el derecho a formular voto aclaratorio, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (ponente) y la Ministra presidenta Ana Margarita Ríos Farjat, en contra del emitido por la Ministra Norma Lucía Piña Hernández.

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

Nota: Las tesis de jurisprudencia 2a./J. 35/2019 (10a.), 1a./J. 37/2017 (10a.) y 2a./J. 79/2014 (10a.) y aislada 1a. CCXXXIX/2018 (10a.) citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 15 de febrero de 2019 a las 10:17 horas, 26 de mayo de 2017 a las 10:31 horas, 8 de agosto de 2014 a las 8:05 horas y 7 de diciembre de 2018 a las 10:19 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libros 63, Tomo I, febrero de 2019, página 980, con número de registro digital: 2019325, 42, Tomo I, mayo de 2017, página 239, con número de registro digital: 2014332, 9, Tomo II, agosto de 2014, página 699, con número de registro digital: 2007066 y 61, Tomo I, diciembre de 2018, página 284, con número de registro digital: 2018637, respectivamente.

Las tesis de jurisprudencia 2a./J. 85/2011 y 1a./J. 55/2006 citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomos XXXIV, julio de 2011, página 448, con número de registro digital: 161652 y XXIV, septiembre de 2006, página 75, con número de registro digital: 174247, respectivamente.

Las tesis de jurisprudencia 1a./J. 124/2017 (10a.), 1a./J. 126/2017 (10a.) y 1a./J. 11/2014 (10a.) y aisladas 1a. VIII/2020 (10a.), 1a. CCCXLVI/2018 (10a.) y 1a. CCLXIII/2016 (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 1 de diciembre de 2017 a las 10:13 horas, 28 de febrero de 2014 a las 11:02 horas, 31 de enero



de 2020 a las 10:32 horas, 7 de diciembre de 2018 a las 10:19 horas y 25 de noviembre de 2016 a las 10:36 horas, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 3 de marzo de 2023 a las 10:06 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 6 de marzo de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

Voto aclaratorio que formula el señor Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo en el amparo en revisión 144/2021.

En sesión de diecisiete de noviembre de dos mil veintiuno, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió por mayoría de cuatro votos, el amparo en revisión 144/2021, promovido por *****.

Al respecto, si bien comparto el sentido de la ejecutoria, debo aclarar mi postura en el presente asunto, frente al voto en contra que emití en sesión de treinta de junio de dos mil veintiuno, al resolverse el amparo en revisión 246/2020. Lo anterior, a partir de las razones que desarrollaré en el presente voto aclaratorio.

I. Antecedentes

La Coordinación de Abastecimiento y Equipamiento del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), a través de una licitación pública nacional, adjudicó en favor de ***** y ***** el contrato de servicio particular para el traslado de pacientes de diversas localidades dentro de los Estados de Baja California y Sonora.

Posteriormente, el IMSS celebró con ***** el Contrato Abierto para la Prestación del Servicio de Traslado de Pacientes en Autobús, el cual fue ampliado en fecha posterior. No obstante, ante la falta de pago del IMSS por los servicios contratados, ***** promovió juicio ordinario mercantil, en ejercicio de la acción de cumplimiento de contrato y de pago, y una vez agotada la secuela procesal, el Juez de Distrito de conocimiento declaró improcedente la vía intentada y dejó a salvo los derechos de *****.

Dicha determinación fue revocada por el Tribunal Unitario encargado de resolver el recurso de apelación y, en cumplimiento el Juez de Distrito declaró procedente la vía y resolvió que ***** no acreditó sus pretensiones y absolvió al IMSS de las prestaciones reclamadas. Inconforme con ese fallo, ***** interpuso recurso de apelación, el cual fue resuelto en el sentido de revocar



la sentencia recurrida, declarar que la parte actora acreditó su acción y, en consecuencia, condenar a la parte demandada a cubrir las prestaciones reclamadas.

Por no estar de acuerdo con esa determinación, ***** promovió juicio de amparo el cual se concedió por el Tribunal Colegiado únicamente para el efecto de que el Tribunal Unitario responsable se pronunciara sobre la condena en costas a cargo del IMSS, como demandada en el juicio ordinario mercantil.

Atento a lo anterior, ***** solicitó al Juez de Distrito que el IMSS diera cumplimiento voluntario a la sentencia y, ante la contumacia, solicitó el cumplimiento forzoso de la sentencia para que se procediera al embargo de cuentas en términos del artículo 1395, fracción II, del Código de Comercio. En diverso proveído, el juzgador federal proveyó, únicamente, la ejecución forzosa de sentencia y negó la solicitud de embargo de las cuentas bancarias del IMSS, con fundamento en el artículo 4o. del Código Federal de Procedimientos Civiles que establece la imposibilidad de embargar bienes a la institución pública. Determinación que fue confirmada en el recurso de apelación respectivo.

En contra de esa determinación, ***** promovió juicio de amparo indirecto, en el que, entre otras cuestiones, se dolió precisamente de la inconstitucionalidad del artículo 4o. señalado en el párrafo anterior. Seguido el trámite correspondiente, el Tribunal Unitario, dictó sentencia en el sentido de negar el amparo a la parte quejosa.

Inconforme con el sentido del fallo, ***** interpuso recurso de revisión, en el que expresó que contrario a lo sostenido por el Tribunal Unitario, la constitucionalidad del precepto no puede sostenerse a partir de la exposición de motivos que sirvió como fundamento para su emisión en 1942, además que el mismo tampoco supera el test de proporcionalidad.

II. Consideraciones destacadas de la sentencia

En la ejecutoria aprobada, se determina revocar la sentencia reclamada y otorgar la protección constitucional, con base en las consideraciones fundamentales que fijó esta Primera Sala, al resolver el amparo en revisión 246/2020.

En ese sentido, se estiman fundados los agravios de la parte recurrente. Ello pues, la norma reclamada, al prever una regla específica de trato procesal que se relaciona con el procedimiento de ejecución, sí incide en el alcance interrelacionado de los derechos humanos de la quejosa a la igualdad jurídica y al



debido proceso en su modalidad de igualdad procesal y al acceso a la justicia en su vertiente de ejecución material de las sentencias.

Se señala que las entidades de la administración pública se encuentran en un plano de igualdad en cualquier etapa del procedimiento judicial, es justo a partir de los supuestos de excepción mencionados que se rompe con esa posición de igualdad que rige cualquier proceso judicial en atención al debido proceso; ello, precisamente motivado por la inclusión de una distinción legislativa que depende enteramente de la naturaleza del sujeto y que puede llegar a ocasionar una afectación en el curso ordinario de un juicio y en el cumplimiento de una resolución o documento que amerite ejecución.

En ese sentido, se destaca que los supuestos de excepción a que hace alusión la norma **no superan un examen ordinario de constitucionalidad si se interpretan de la forma en que lo hizo el Juez de Distrito**. No obstante, la norma puede ser interpretada de manera distinta. En ese sentido, se tiene que el artículo 4o. del Código Federal de Procedimientos Civiles puede ser interpretado de dos maneras: i) que se valoren las excepciones al principio de igualdad procesal relativas al mandamiento de ejecución y providencia de embargo de manera absoluta; o, ii) que la regla de excepción no se aprecie de manera absoluta y se pueda delimitar el campo de aplicación de las excepciones relativas a dictar mandamientos de ejecución y providencia de embargo, de modo que la imposibilidad únicamente recaiga sobre determinados bienes del Estado.

Esta última interpretación implicaría que, aunque la regla general sea la aplicabilidad de las referidas excepciones procesales, será posible que el juzgador dicte mandamiento de ejecución o providencia de embargo cuando, a partir de la información que conste en el expediente, sea factible identificar que los bienes que podrían ser objeto de tales determinaciones no están sujetos a cualquier régimen de dominio público por parte del orden jurídico (Federación, Estados o Municipios) al que pertenecen las referidas entidades de la administración pública o que, en su caso, no exista una prohibición expresa para ser embargados conforme a las leyes aplicables; lo que resulta normativamente viable, pues no se excluye de manera categórica y absoluta por el propio artículo 4o. Esto pues, aunque se utiliza la expresión "nunca", ese término también puede ser objeto de matizaciones; y esa matización deriva de la propia forma en que está construida la norma.

También, se destaca que el artículo 4o., no puede valorarse de manera aislada, sino de manera sistemática con el resto de las disposiciones del código. Así, es



viable interpretar que las diferentes normas que rigen el procedimiento civil y, en particular, la etapa de ejecución, parten de una presunción impuesta por el legislador de que todas las obligaciones deben cumplirse cuando derivan de resoluciones que gozan de ejecutabilidad, incluso de manera forzosa; pues de lo contrario, quedaría totalmente desprotegido el derecho de acceso a la justicia. También, se señala que debe interpretarse de manera sistemática con otras legislaciones, por lo que no puede pasarse por alto que ciertos bienes de las entidades de la administración pública federal, estatal o municipal no están sujetos al régimen de dominio público y, por ende, su uso u aprovechamiento no busca satisfacer enteramente una finalidad pública.

Bajo esta óptica, se estima que el artículo 4o., reclamado cumple un objetivo determinado bajo cualquiera de sus modalidades interpretativas; conforme al cual el legislador pretendió incorporar una excepción procesal que permitiera que órganos del Poder Judicial y del Poder Ejecutivo coadyuvaran entre sí para el correcto desempeño de la función pública ejecutiva y judicial, sin sobreponerse uno con el otro. Finalidad que resulta constitucionalmente válida.

También, se señala que el artículo cumple con el requisito de idoneidad, puesto que, al tratarse de un examen ordinario, basta que la medida legislativa contribuya en algún modo y en algún grado a lograr el propósito buscado por el legislador. **Sin embargo, si se opta por una interpretación absoluta de las excepciones previstas en el artículo 4o. del Código en comento, la exigencia de necesidad del test de proporcionalidad no se cumple.** Por ello, se estima que este vicio de constitucionalidad del artículo 4o. reclamado no se encuentra presente si su contenido se delimita bajo la diversa modalidad interpretativa: a saber, que es válida la prohibición de dictar mandamientos de ejecución y providencias de embargo en contra de las entidades de la administración pública federal, estatal y municipal, siempre y cuando esta excepción procesal no se interprete de manera absoluta y recaiga únicamente sobre determinados bienes del Estado afectos al dominio público o a un régimen regulado legalmente de inembargabilidad.

Igualmente, esta modalidad interpretativa cumple con el requisito de proporcionalidad en sentido estricto. Si bien se vuelve más complejo el procedimiento de embargo o de ejecución de una condena cuando una de las partes del procedimiento ordinario sea una entidad de la administración pública federal, estatal o municipal o, incluso, podrán existir casos en donde todos los bienes de la entidad de la administración pública estén sujetos a algún régimen del dominio público o una regla de inembargabilidad, esa incidencia en los derechos humanos se encuentra justificada.



De este modo, la afectación de la medida legislativa en el derecho de los particulares no es absoluta. Con el alcance normativo atribuido se protegen los bienes de dominio público que son de interés común para toda la sociedad y, en todo caso, cuando las entidades de la administración pública no cumplan de manera voluntaria las obligaciones a las que fueron condenadas, existe un remedio constitucional que lleva a que la entidad de la administración pública lleve a cabo todos los actos necesarios para su cumplimiento: el juicio de amparo.

En consecuencia, se llegó a la convicción de que resulta inconstitucional la modalidad interpretativa adoptada por el Tribunal Unitario de Circuito en relación con el artículo 4o. del Código Federal de Procedimientos Civiles. Sin embargo, esa deficiencia constitucional puede ser superada si tal disposición se interpreta de conformidad con la Constitución.

III. Consideraciones de la aclaración

Como previamente anticipé, el presente voto aclaratorio se enfoca únicamente en aclarar mi postura a favor en el presente caso, frente al voto en contra que emití al resolver por esta Primera Sala el amparo en revisión 246/2020, el cual fue utilizado como base para resolver el caso particular.

A decir de ello, se tiene que en esa ocasión, disentí de la ejecutoria emitida por la mayoría y emití voto particular, pues a mi parecer, **no debió entrarse al estudio de constitucionalidad de la norma**, a decir, el artículo 4o. del Código Federal de Procedimientos Civiles, pues los agravios plasmados en el recurso de revisión no lograban destruir los argumentos que sostenían la inoperancia decretada por el tribunal de amparo.

Consecuentemente, los motivos de disenso que expresé en aquella ocasión no emergieron propiamente del estudio de fondo efectuado en la sentencia, sino que derivaron únicamente del análisis de los agravios expresados en el recurso de revisión que, a mi juicio, resultaban inoperantes al no combatir todas y cada una de las consideraciones expuestas en la sentencia recurrida.

Aclarado lo anterior, coincido con las consideraciones que sustentan el sentido del fallo emitido por esta Primera Sala.

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.

Este voto se publicó el viernes 3 de marzo de 2023 a las 10:06 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

DERECHO DE ACCESO A LA JUSTICIA. CONTENIDO, ETAPAS Y ALCANCE DE SU VERTIENTE DE EJECUCIÓN MATERIAL DE LAS SENTENCIAS.

Hechos: Una entidad de la administración pública federal fue condenada en un juicio civil por el incumplimiento de un contrato. En la etapa de ejecución, la parte actora requirió que se diera cumplimiento voluntario a la sentencia y, ante la contumacia, solicitó el cumplimiento forzoso y el embargo de cuentas de dicha institución pública. El juzgador federal negó la solicitud de embargo con fundamento en el artículo 4o. del Código Federal de Procedimientos Civiles, dicha decisión fue confirmada en apelación. En desacuerdo, se promovió juicio de amparo indirecto, el cual fue negado al considerar que no existía una violación a los derechos de igualdad, al debido proceso y de acceso a la justicia. En contra de esta última resolución se interpuso revisión.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que el derecho de acceso a la justicia es de contenido complejo y abarca las etapas previas al juicio, durante y posterior al mismo; siendo que parte esencial de este derecho es la efectividad en la ejecución de sentencias y resoluciones.

Justificación: El derecho de acceso a la justicia se encuentra reconocido en una gran diversidad de normas de rango constitucional y ha sido interpretado en varios precedentes de este Alto Tribunal y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. En suma, atendiendo integralmente a todo este parámetro, se sostiene que la garantía a la tutela jurisdiccional se define como el derecho público subjetivo que toda persona tiene, dentro de



los plazos y términos que fijen las leyes, para acceder de manera expedita a tribunales independientes e imparciales, a plantear una pretensión o a defenderse de ella; con el fin de que a través de un proceso en el que se respeten ciertas formalidades, se decida sobre la pretensión planteada y en su caso, se ejecute esa decisión. Derecho que comprende tres etapas: i) una previa al juicio, a la que le corresponde el derecho de acceso a la jurisdicción; ii) una judicial, que va desde el inicio del procedimiento hasta la última actuación, a la que le corresponden las garantías del debido proceso; y, iii) una posterior al juicio, identificada con la eficacia de las resoluciones emitidas. Así las cosas, se considera que este derecho no se limita a la facultad de someter una controversia al conocimiento de los tribunales y que la misma se tramite conforme a las garantías procesales, pues también comprende la posibilidad de que la sentencia dictada tenga plena eficacia mediante su ejecución. Por lo tanto, para que el Estado garantice un efectivo derecho de acceso a la justicia, no basta con la existencia de sistemas legales mediante los cuales las autoridades competentes emitan resoluciones ni con la existencia formal de recursos, sino que éstos deben ser efectivos y parte de esa efectividad implica, precisamente, la ejecución de las sentencias y resoluciones y, respecto al plazo de cumplimiento, que éste sea sin dilación en un tiempo razonable; esto inclusive cuando el Estado, como parte, sea quien incumpla la ejecución de una sentencia o resolución. Lo anterior es así, pues detrás del reconocimiento del derecho de acceso a la justicia en su modalidad del derecho a la ejecución de las sentencias, no sólo están el derecho subjetivo del vencedor en juicio y el derecho de acceso a la justicia, sino que, para la efectividad del "Estado democrático de derecho", es indispensable que las autoridades estatales cumplan con sus obligaciones contenidas en la Constitución y en los diversos tratados internacionales.

1a./J. 28/2023 (11a.)

Amparo en revisión 144/2021. Autobuses de la Baja California, S.A. de C.V. y otra. 17 de noviembre de 2021. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto aclaratorio, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat. Disidente: Ministra Norma Lucía Piña Hernández. Ponente: Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretaria: Gabriela Eleonora Cortés Araujo.



Tesis de jurisprudencia 28/2023 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de veintidós de febrero de dos mil veintitrés.

Esta tesis se publicó el viernes 3 de marzo de 2023 a las 10:06 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 6 de marzo de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

PRINCIPIO DE IGUALDAD PROCESAL. SUS ALCANCES Y FUNDAMENTOS.

Hechos: Una entidad de la administración pública federal fue condenada en un juicio civil por el incumplimiento de un contrato. En la etapa de ejecución, la parte actora requirió que se diera cumplimiento voluntario a la sentencia y, ante la contumacia, solicitó el cumplimiento forzoso y el embargo de cuentas de dicha institución pública. El juzgador federal negó la solicitud de embargo con fundamento en el artículo 4o. del Código Federal de Procedimientos Civiles, dicha decisión fue confirmada en apelación. En desacuerdo, se promovió juicio de amparo indirecto, el cual fue negado al considerar que no existía una violación a los derechos de igualdad, al debido proceso y de acceso a la justicia. En contra de esta última resolución se interpuso revisión.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que la igualdad procesal es una vertiente de los derechos al debido proceso y a la igualdad jurídica, que demanda una razonable igualdad de posibilidades en el ejercicio de cada una de las pretensiones de las partes en un juicio y que se erige a su vez como una regla de actuación de la persona juzgadora como director del proceso.

Justificación: El derecho al debido proceso encuentra reconocimiento en normas de rango constitucional (artículos 14 de la Constitución General y 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos) y consiste en un conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales con la finalidad de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier acto del Estado que pueda afectarlos. En síntesis, se ha afirmado que este derecho requiere el cumplimiento de "ciertas formalidades esenciales del procedimiento", que



a su vez se materializa en: i) un acceso a la justicia no sólo formal sino que reconozca y resuelva los factores de desigualdad real de los justiciables; ii) el desarrollo de un juicio justo; y, iii) la resolución de las controversias de forma tal que la decisión adoptada se acerque al mayor nivel de corrección del derecho, es decir, se asegure su solución justa. Atendiendo a este contenido, la jurisprudencia ha reconocido una modalidad específica de este derecho que se refiere a la igualdad procesal, el cual ha sido interpretado exhaustivamente en el amparo directo en revisión 308/2017. En ese sentido, se estima que el principio de igualdad procesal como modalidad del debido proceso y de la igualdad jurídica procura la equiparación de oportunidades para ambas partes en las normas procesales y, al mismo tiempo, se erige como una regla de actuación del Juez, el cual, como director del proceso, debe mantener en lo posible esa igualdad al conducir las actuaciones, a fin de que la victoria de una de las partes no esté determinada por su situación ventajosa, sino por la justicia de sus pretensiones. Sin que dicho principio signifique una igualdad aritmética o simétrica, por la cual sea exigible la exactitud numérica de los derechos y las cargas para cada una de las partes, sino que lo que este principio demanda es una razonable igualdad de posibilidades en el ejercicio de cada una de las pretensiones de las partes. De modo que no se genere una posición sustancialmente desventajosa para una de ellas frente a la otra y de suerte que las pequeñas desigualdades que pueda haber, requeridas por necesidades técnicas del proceso, no quebranten el principio.

1a./J. 29/2023 (11a.)

Amparo en revisión 144/2021. Autobuses de la Baja California, S.A. de C.V. y otra. 17 de noviembre de 2021. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, Jorge Mario Pardo Rebollo, quien formuló voto aclaratorio, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat. Disidente: Ministra Norma Lucía Piña Hernández. Ponente: Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretaria: Gabriela Eleonora Cortés Araujo.

Tesis de jurisprudencia 29/2023 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de veintidós de febrero de dos mil veintitrés.

Esta tesis se publicó el viernes 3 de marzo de 2023 a las 10:06 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 6 de marzo de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



PLAZOS PROCESALES EN LOS JUICIOS MERCANTILES DURANTE EL PERIODO DE PANDEMIA DERIVADO DEL VIRUS SARS-COV-2. SON DÍAS INHÁBILES AQUELLOS EN LOS QUE LOS TRIBUNALES DE LA CIUDAD DE MÉXICO LABOREN A PUERTA CERRADA.

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 4870/2021. 6 DE ABRIL DE 2022. CINCO VOTOS DE LAS MINISTRAS NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ, QUIEN ESTÁ CON EL SENTIDO, PERO SE SEPARA DE ALGUNOS PÁRRAFOS, Y ANA MARGARITA RÍOS FARJAT, Y LOS MINISTROS JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO Y ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. PONENTE: MINISTRA PRESIDENTA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT. SECRETARIO: WERTHER BUSTAMANTE SÁNCHEZ.

ÍNDICE TEMÁTICO SÍNTESIS

Hechos relevantes y/o contexto:

Este asunto deriva de un juicio ordinario mercantil, en el que la Sala responsable desechó el recurso de apelación interpuesto por la empresa demandada en contra de la sentencia definitiva, bajo la consideración esencial de que conforme al Acuerdo V-31/2020 emitido por el Consejo de la Judicatura de la Ciudad de México, el surtimiento de efectos de la notificación de dicha sentencia definitiva tuvo lugar el siete de agosto de dos mil veinte, no obstante de que ese día el juzgado de origen haya laborado a puerta cerrada, por lo que contado el plazo a partir de esa fecha, la apelación se presentó fuera de tiempo.

El Tribunal Colegiado, en amparo directo, revocó dicha determinación, sobre la base de que en los días que los órganos jurisdiccionales laboren a puerta cerrada, no puede correr ningún plazo procesal, incluido el día en que surte efectos la respectiva notificación.

Problema(s) jurídico(s):

Dilucidar si el recurso de revisión resulta procedente y, en su caso, determinar si el Acuerdo V-31/2020, emitido por el Pleno del Consejo de la Judicatura de la Ciudad de México, resulta o no constitucional, así como analizar si la interpretación que llevó a cabo el Tribunal Colegiado respecto de los artículos 1064, 1067, 1075 y 1076 del Código de Comercio resulta conforme a la Constitución Política del País.

**Decisión jurisdiccional**

El argumento por el cual se impugna de inconstitucional el Acuerdo V-31/2020, deviene infundado, ya que no es verdad que la suspensión de los plazos procesales ordenada por dicho acuerdo esté modificando o contraviniendo las reglas relativas del Código de Comercio.

Lo cual es así, porque en una interpretación conforme de estas disposiciones, en la que se privilegia la circunstancia de que los justiciables puedan consultar los autos todos los días que la ley concede para tal efecto, considerado como un elemento indispensable del derecho de acceso a la justicia, esto sobre la necesaria consecuencia de un cierto retraso en los tiempos previstos para la tramitación de los juicios mercantiles, se arriba a la conclusión de que tal y como lo consideró el Tribunal Colegiado, son días inhábiles para efecto del cómputo de los plazos en estos procedimientos, incluyendo el día en que surte efectos la respectiva notificación, aquellos en que los tribunales de la Ciudad de México laboren a puerta cerrada con motivo de los acuerdos emitidos por el Consejo de la Judicatura de la Ciudad de México, para evitar la propagación del virus SARS-CoV-2.

Considerando además de que se trata de una situación extraordinaria y temporal.

	Apartado	Criterio y decisión	Págs.
I.	ANTECEDENTES		2
II.	COMPETENCIA	La Primera Sala es competente para conocer del presente asunto.	10
III.	OPORTUNIDAD	El recurso es oportuno.	11
IV.	LEGITIMACIÓN	La parte recurrente cuenta con legitimación.	11
V.	PROBLEMÁTICA JURÍDICA A RESOLVER	Dilucidar si el recurso de revisión resulta procedente y, en su caso, determinar si el Acuerdo V-31/2020, emitido por el Pleno del Consejo de la Judicatura de la Ciudad de México, resulta o no constitucional, así como analizar si la interpretación que llevó a cabo el Tribunal Colegiado respecto de los artículos 1064, 1067, 1075 y 1076 del Código de Co-	12



		mercio resulta conforme a la Constitución Política del País	
VI.	PROCEDENCIA DEL RECURSO	El recurso es procedente.	12
VII.	ESTUDIO	El argumento por el cual se impugna de inconstitucional el Acuerdo V-31/2020, deviene infundado, ya que no es verdad que la suspensión de los plazos procesales ordenada por dicho acuerdo esté modificando o contravieniendo las reglas relativas del Código de Comercio.	16
		El argumento de que el Tribunal Colegiado llevó a cabo una interpretación de los artículos 1064, 1067, 1075 y 1076 del Código de Comercio, contraría al derecho humano a una justicia pronta prevista en el artículo 17 constitucional, se declara infundado, pues el entendimiento correcto de dichos preceptos, lleva a la conclusión de que, tal y como lo consideró el Tribunal Colegiado, son días inhábiles para efecto del cómputo de los plazos en los juicios mercantiles, incluyendo el día en que surte efectos la respectiva notificación, aquellos en los que los tribunales de la Ciudad de México laboren a puerta cerrada con motivo de los Acuerdos emitidos por el Consejo de la Judicatura de la Ciudad de México, para evitar la propagación del virus SARS-CoV-2.	
VII.	DECISIÓN	Resolutivos: PRIMERO.— En la materia de la revisión, competencia de esta Primera Sala se confirma la sentencia recurrida.	35



	SEGUNDO.— La Justicia de la Unión ampara y protege a la quejosa *****.	
	TERCERO.— La Justicia de la Unión no ampara ni protege a la quejosa adherente *****	

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

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve el amparo directo en revisión 4870/2021, promovido en contra de la sentencia dictada en sesión de **nueve de septiembre de dos mil veintiuno** por el **Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito**, en el juicio de amparo directo *****.

En el presente asunto deberá dilucidarse si el recurso de revisión resulta procedente y, en su caso, determinar si el Acuerdo V-31/2020, emitido el cinco de agosto de dos mil veinte, por el Pleno del Consejo de la Judicatura de la Ciudad de México, resulta o no constitucional, así como analizar si la interpretación que llevó a cabo el Tribunal Colegiado respecto de los artículos 1064, 1067, 1075 y 1076 del Código de Comercio resulta conforme a la Constitución Política del País.¹

I. ANTECEDENTES Y TRÁMITE

1. Los antecedentes son narrados con base en la información obtenida de la demanda de amparo y de la sentencia constitucional emitida en el expediente ***** , del índice del Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer

¹ Véanse *infra* notas 21 a 24.



Circuito, así como de las constancias que fueron remitidas a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación por ese Órgano Colegiado.

2. Juicio ordinario mercantil ***.** El cinco de diciembre de dos mil dieciocho, *****, *****, *****, ***** (en lo sucesivo *****) promovió un juicio ordinario mercantil en contra de *****, ***** (en lo sucesivo *****), en el que reclamó el pago de las siguientes prestaciones:

a) La cantidad de \$***** (*****) por concepto de suerte principal, con motivo del adeudo de diversas facturas.

b) Intereses moratorios a una tasa legal anual del 6%.

c) Gastos y costas judiciales.

3. Admisión. El diez de diciembre de dos mil dieciocho, la Jueza Cuarta de lo Civil del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México admitió a trámite la demanda.

4. Contestación. La demandada ***** contestó la demanda, en la que opuso las excepciones y defensas que consideró pertinentes.

5. Sentencia definitiva de primera instancia. Seguido el juicio por todas sus etapas procesales, el cinco de agosto de dos mil veinte, la Jueza natural emitió sentencia en la que condenó a la empresa ***** al pago de las prestaciones reclamadas.

6. Recurso de apelación ***.** Inconforme con tal sentencia, ***** interpuso recurso de apelación, el cual se admitió a trámite por auto de siete de septiembre de dos mil veinte.

7. El treinta de octubre de dos mil veinte, la Cuarta Sala Civil del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México, confirmó la admisión del recurso de apelación.



8. Recurso de reposición. En contra del auto anterior, la actora ***** interpuso recurso de reposición, el cual se resolvió por sentencia de seis de abril de dos mil veintiuno, en el sentido de **revocar** el auto impugnado y, en su lugar, **desechó el recurso de apelación por considerarlo extemporáneo**, en atención a las siguientes consideraciones esenciales:

a) La sentencia definitiva de cinco de agosto de dos mil veinte, se notificó a las partes por Boletín Judicial del jueves seis de agosto de dos mil veinte y surtió sus efectos al día siguiente, esto es, el viernes siete de agosto de dos mil veinte, con fundamento en el artículo 1075 del Código de Comercio, el cual establece que las notificaciones hechas por Boletín Judicial surtirán sus efectos al día siguiente al en que se practicaron.²

b) No obsta a lo anterior, que el viernes siete de agosto de dos mil veinte, el juzgado de origen haya laborado a puertas cerradas, conforme al Acuerdo 05-19-2020 emitido por el Consejo de la Judicatura de la Ciudad de México, ni que en términos del diverso Acuerdo V-31/2020, también expedido por ese Consejo, se haya establecido que se suspendían los plazos procesales en aquellos días en que los tribunales laboraran a puerta cerrada, en tanto que en ninguno de tales ordenamientos se estipuló que en dichos días de trabajo a puerta cerrada no era factible que una notificación surtiera sus efectos o bien que serían considerados como inhábiles, por lo que debe prevalecer el contenido literal del citado artículo 1075 del Código de Comercio.

c) Así, el plazo de nueve días para interponer el recurso de apelación en contra de la sentencia definitiva transcurrió del diez de agosto al primero de septiembre de dos mil veinte, sin contar los días en que el juzgado trabajó a

² **Artículo 1075.** Todos los términos judiciales empezarán a correr desde el día siguiente a aquel en que hayan surtido efectos el emplazamiento o notificaciones y se contará en ellos el día de vencimiento.

"Las notificaciones personales surten efectos al día siguiente del que se hayan practicado, y las demás surten al día siguiente, de aquel en que se hubieren hecho por boletín, gaceta o periódico judicial, o fijado en los estrados de los tribunales, al igual que las que se practiquen por correo o telégrafo, cuando exista la constancia de haberse entregado al interesado, y la de edictos al día siguiente de haberse hecho la última en el Periódico Oficial del Estado o del Distrito Federal. ..."



puerta cerrada, ni los sábados y domingos, por lo que, si el recurso se presentó hasta el tres de septiembre de dos mil veinte, se concluye que tal presentación fue extemporánea.

9. Para mayor claridad, se realiza el siguiente calendario, en el que se representa gráficamente el cómputo realizado por la responsable:³

Agosto 2020						
Lunes	Martes	Miércoles	Jueves	Viernes	S	D
3 <u>Puerta cerrada</u>	4 <u>Puerta abierta</u>	5 <u>Puerta cerrada</u> Se dictó la sentencia definitiva	6 <u>Puerta abierta</u> Se notificó por Boletín Judicial dicha sentencia	7 <u>Puerta cerrada</u> Surtió sus efectos la notificación de la sentencia	8	9
10 <u>Puerta abierta</u> Día 1 para la interposición del recurso	11 <u>Puerta cerrada</u>	12 <u>Puerta abierta</u> Día 2 para la interposición del recurso	13 <u>Puerta cerrada</u>	14 <u>Puerta abierta</u> Día 3 para la interposición del recurso	15	16
17 <u>Puerta cerrada</u>	18 <u>Puerta abierta</u> Día 4 para la interposición del recurso	19 <u>Puerta cerrada</u>	20 <u>Puerta abierta</u> Día 5 para la interposición del recurso	21 <u>Puerta cerrada</u>	22	23
24 <u>Puerta abierta</u> Día 6 para la interposición del recurso	25 <u>Puerta cerrada</u>	26 <u>Puerta abierta</u> Día 7 para la interposición del recurso	27 <u>Puerta cerrada</u>	28 <u>Puerta abierta</u> Día 8 para la interposición del recurso	29	30
31 <u>Puerta cerrada</u>						

³ Este calendario representa la forma en la que la Sala responsable llevó a cabo el cómputo del plazo respectivo, la diferencia esencial con el cómputo efectuado por la quejosa y validado por el Tribunal Colegiado, consiste en el día en que surtió efectos la notificación, pues mientras estos últimos sostienen que la notificación surtió efectos hasta el lunes diez de agosto, la Sala responsable consideró que tal situación sucedió desde el viernes siete de agosto.



Septiembre 2020

Lunes	Martes	Miércoles	Jueves	Viernes	S	D
	1 <u>Puerta abierta</u> Día 9 para la interposición del recurso	2 <u>Puerta cerrada</u>	3 <u>Puerta abierta</u> Se presentó el recurso de apelación	4	5	6

10. Juicio de amparo directo *****. Inconforme, la demandada ***** presentó una demanda de amparo directo en contra de la resolución anterior, en la que, en esencia, adujo los siguientes conceptos de violación:

a) No es factible que la notificación de la sentencia definitiva haya surtido sus efectos el viernes siete de agosto de dos mil veinte, toda vez que en esa fecha al juzgado de origen le tocó trabajar a puerta cerrada, de modo que conforme a los artículos 1075 y 1076 del Código de Comercio, dicho día debe considerarse como inhábil.⁴

b) En el sello de notificación de la sentencia definitiva, el actuario asentó que ésta surtió sus efectos hasta el lunes diez de agosto de dos mil veinte, actuación que no fue controvertida por la parte actora ***** , y conforme a la cual la demandada ***** realizó su cómputo, el cual corrió del doce de agosto al tres de septiembre de dos mil veinte, de manera que, si el recurso se presentó en esta última fecha, debió concluirse que la presentación fue oportuna.

11. Admisión. Por auto de treinta y uno de mayo de dos mil veintiuno, el Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito admitió a trámite la demanda de amparo, bajo el expediente ***** .

12. Amparo adhesivo. La tercera interesada ***** promovió un amparo adhesivo en el que hizo valer en esencia los siguientes conceptos de violación.

⁴ **Artículo 1075.** Véase *supra* nota 2.

"Artículo 1076. En ningún término se contarán los días en que no puedan tener lugar actuaciones judiciales, salvo los casos de excepción que se señalen por la ley."



a) La presentación del recurso de apelación sí fue extemporánea, pues la notificación de la sentencia definitiva surtió efectos al día siguiente de su publicación, con independencia de que la autoridad laborara a puerta cerrada.

b) Es inconstitucional el Acuerdo V-31/2020 del Pleno del Consejo de la Judicatura de la Ciudad de México, al establecer que se suspenden los plazos y términos procesales, en aquellos días en que los tribunales de la Ciudad de México trabajen a puerta cerrada, en tanto que tal circunstancia modifica las reglas relativas del Código de Comercio, situación que se encuentra reservada al Congreso de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 73, fracción X, de la Constitución Política del País.⁵

c) Los conceptos de violación que plantea ***** son infundados e inoperantes, pues no desvirtúan las consideraciones por las cuales la Sala responsable consideró que sí es factible que una notificación surta sus efectos, al día siguiente en el que se practicó, sin que obste que en ese día el órgano jurisdiccional haya trabajado a puerta cerrada.

d) El propio juicio de amparo directo también es extemporáneo, en virtud de que, la demanda se presentó el último día del plazo, sin tomar en consideración que la notificación del acto reclamado surtió efectos al día siguiente al en que se practicó, no obstante, de que la responsable haya laborado a puerta cerrada.

13. Sentencia del juicio de amparo directo. El nueve de septiembre de dos mil veintiuno, el Tribunal Colegiado dictó sentencia en la que **concedió el amparo** a *****, para el efecto de que se considerara que el recurso de apelación en contra de la sentencia definitiva se presentó oportunamente, y **negó** el amparo adhesivo a *****, con base en las siguientes consideraciones sustanciales:

Respecto al amparo principal:

a) El surtimiento de efectos de la notificación se entiende como la posibilidad de que esta actuación pueda incidir en la esfera jurídica de las partes, con

⁵ Véase *infra* nota 15.



el fin de que conozcan lo que acontece en el juicio y, en su caso, empiecen a correr los plazos para hacer valer algún derecho.

b) De una interpretación armónica de los artículos 1064, 1067, 1075 y 1076 del Código de Comercio, se concluye que las notificaciones y el surtimiento de sus efectos sólo pueden practicarse en días hábiles.

c) El Acuerdo V-31/2020 emitido por el Consejo de la Judicatura de la Ciudad de México, estableció que se suspenden los plazos y términos procesales, en los días en que los tribunales trabajen a puerta cerrada, lo que lleva a la conclusión de que una notificación no puede surtir efectos en dichos días, por ser inhábiles.

d) La sentencia definitiva se notificó a las partes mediante Boletín Judicial, del jueves seis de agosto de dos mil veinte, de modo que en situaciones normales debió surtir efectos al día siguiente; sin embargo, el juzgado de origen laboró a puerta cerrada el viernes siete de agosto, por lo que tal notificación surtió sus efectos hasta el lunes diez de agosto de dos mil veinte.

e) De ahí que el plazo de nueve días para apelar la sentencia definitiva transcurrió del doce de agosto al tres de septiembre de dos mil veinte, por lo que, si el escrito de agravios se presentó el tres de septiembre de ese año, su presentación fue oportuna.

En cuanto al amparo adhesivo:

a) El argumento de que el Acuerdo V-31/2020 es inconstitucional porque el Consejo de la Judicatura de la Ciudad de México, no tiene facultades para modificar las reglas para computar los plazos, que se establecen en el Código de Comercio, ya que tal situación está reservada al Congreso de la Unión, con fundamento en el artículo 73, fracción X, de la Constitución Política del País, es inoperante, porque la decisión de que la notificación de la sentencia definitiva no puede surtir efectos, cuando los tribunales laboren a puerta cerrada, adoptada al resolver el juicio principal, no derivó de dicho acuerdo, sino de la interpretación sistemática de los artículos 1064, 1067, 1075 y 1076 del Código de Comercio, sin que estas disposiciones se hayan controvertido.



b) Contrariamente a lo que aduce el adherente el Consejo de la Judicatura de la Ciudad de México sí tiene facultades para suspender actividades de los órganos jurisdiccionales, con fundamento en los artículos 35 de la Constitución Política de la Ciudad de México⁶ y 115 de la Constitución Política del País.⁷

c) Los argumentos tendentes a desvirtuar los conceptos de violación de la demanda de amparo principal son inoperantes, porque la finalidad del amparo adhesivo es fortalecer la sentencia impugnada.

d) Son inoperantes el resto de sus argumentos, pues se limita a reiterar las consideraciones que plasmó la autoridad responsable en la sentencia reclamada, sin exponer razonamientos que las mejoren.

14. Recurso de revisión. En contra de la sentencia anterior, ***** interpuso el recurso de revisión que aquí se analiza, en el cual se plantearon, sustancialmente, los siguientes agravios:

Primer agravio

- Es ilegal la calificación de inoperancia que realizó el Tribunal Colegiado respecto de los argumentos de inconstitucionalidad, pues la concesión de amparo en el juicio principal, se basó no sólo en los artículos del Código de Comercio, sino que también aplicó e interpretó el Acuerdo V-31/2020 para determinar que cuando los juzgados laboran a puerta cerrada se considera como día inhábil y, en consecuencia, no deben transcurrir los términos procesales.

- Aduce que ninguno de los artículos citados por el Tribunal Colegiado, y ni siquiera la emergencia sanitaria provocada por el virus SARS-CoV-2, justifican que el Consejo de la Judicatura de la Ciudad de México haya modificado en el

⁶ Véase *infra* nota 17.

⁷ "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:

"...

"III. El Poder Judicial de los Estados se ejercerá por los tribunales que establezcan las Constituciones respectivas. ..." (sic)



acuerdo impugnado las reglas sobre el cómputo de plazos y términos establecidos en el Código de Comercio, ya que no sólo es una facultad exclusiva del Poder Legislativo Federal, en términos del artículo 73, fracción X, de la Constitución Política del País, sino porque además dicha medida implica una regresión en el derecho humano a una justicia pronta, pues alarga en forma desmedida los tiempos en que debe resolverse cualquier juicio mercantil.

- Señaló que tal medida no es necesaria porque existen alternativas menos lesivas al derecho a una justicia pronta y al derecho de salud de los trabajadores del órgano jurisdiccional y las partes, como es el trámite de los juicios en línea.

Segundo agravio

- La interpretación de los artículos del Código de Comercio que realizó el Tribunal Colegiado es inconstitucional, pues transgrede de manera directa los derechos de acceso a la justicia, justicia pronta y de legalidad, al modificar la manera en que surten efectos las notificaciones y otorgar la ampliación de los plazos para el ejercicio de derechos procesales, que resultan en procedimientos judiciales más extensos, a los previstos en el Código de Comercio.

- Para que una notificación surta efectos, no es necesario que el juzgado labore a puerta abierta, pues el acceso a las constancias de autos puede efectuarse el mismo día en que se práctica la notificación.

Tercer agravio

- La existencia de reglas procesales no constituye un obstáculo para acceder a un recurso efectivo, sino que tiene como finalidad proteger otros bienes constitucionales como la seguridad jurídica y la igualdad procesal de las partes.

Cuarto agravio

- El artículo 1075 del Código de Comercio establece que las notificaciones surten efectos al día siguiente de aquél en que se hubieren hecho por Boletín Judicial, mientras que el numeral 1064 señala que son días inhábiles cuando no



laboran los tribunales, por lo que dada la contundencia de estos preceptos no es dable interpretarlos de forma distinta.

15. Admisión del recurso de revisión y turno a ponencia. Por acuerdo de la presidencia de este Alto Tribunal de veintiséis de octubre de dos mil veintiuno, se admitió a trámite el presente amparo directo en revisión y se turnó a la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat, para la elaboración del proyecto de resolución.

16. Finalmente, por auto de once de febrero de dos mil veintidós esta Primera Sala se avocó a su conocimiento y se ordenó el envío de los autos a la ponencia de la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat.

II. COMPETENCIA

17. 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 del País; 81, fracción II, y 96 de la Ley de Amparo; 21, fracción III, inciso a), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y los puntos primero y tercero del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de mayo de dos mil trece.⁸

III. OPORTUNIDAD

18. En términos del artículo 86 de la Ley de Amparo, el plazo de diez días para la presentación del recurso de revisión transcurrió del cuatro al dieciocho de octubre de dos mil veintiuno. Dado que el recurso se interpuso el dieciocho del mismo mes y año mediante promoción electrónica, éste se presentó oportunamente.⁹

⁸ El recurso se interpuso en contra de una sentencia dictada por un Tribunal Colegiado de Circuito en un juicio de amparo directo en materia civil, lo cual es competencia exclusiva de esta Primera Sala y no es necesaria la intervención del Tribunal Pleno.

⁹ El Tribunal Colegiado dictó la sentencia recurrida el nueve de septiembre de dos mil veintiuno, se notificó a las partes por lista el treinta de septiembre de dos mil veintiuno y surtió efectos al día hábil siguiente, es decir, el primero de octubre del año en cita. No cuentan en dicho cómputo los días



IV. LEGITIMACIÓN

19. Conforme al artículo 5o., fracción III, de la Ley de Amparo, el recurso de revisión fue interpuesto por parte legitimada, pues en el juicio de amparo directo se reconoció a la ahora recurrente ***** la calidad de tercero interesado y adherente.¹⁰

V. PROBLEMÁTICA JURÍDICA POR RESOLVER

20. En el presente asunto deberá dilucidarse si el recurso de revisión resulta procedente y, en su caso, determinar si el Acuerdo V-31/2020, emitido el cinco de agosto de dos mil veinte, por el Pleno del Consejo de la Judicatura de la Ciudad de México, resulta o no constitucional, así como analizar si la interpretación que llevó a cabo el Tribunal Colegiado respecto de los artículos 1064, 1067, 1075 y 1076 del Código de Comercio resulta conforme a la Constitución Política del País.

VI. PROCEDENCIA DEL RECURSO

21. Esta Primera Sala determina que el recurso de revisión es procedente, en términos de los artículos 107, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 81, fracción II, de la Ley de Amparo, que disponen que esta procedencia ocurrirá cuando se decida sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de una norma general, se establezca la interpretación directa de un precepto constitucional o de los derechos humanos previstos en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano es Parte, o bien, si en

dos, tres, nueve, diez, doce, dieciséis y diecisiete de octubre de dos mil veintiuno, por haber sido inhábiles, de conformidad con los artículos 19 de la Ley de Amparo, 3 y 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

¹⁰ "Artículo 5o. Son partes en el juicio de amparo:

"...

"III. El tercero interesado, pudiendo tener tal carácter:

"a) La persona que haya gestionado el acto reclamado o tenga interés jurídico en que subsista;

"b) La contraparte del quejoso cuando el acto reclamado emane de un juicio o controversia del orden judicial, administrativo, agrario o del trabajo; o tratándose de persona extraña al procedimiento, la que tenga interés contrario al del quejoso."



dichas sentencias se omita 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.

22. A partir de esas premisas, para que el recurso de revisión en amparo directo sea procedente, es necesario que concurren 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 omita el estudio de las cuestiones antes mencionadas, cuando se hubieren planteado en la demanda de amparo; y,

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.

23. Asimismo, esta Primera Sala ha determinado que constituye una cuestión constitucional **cuando se cuestione la interpretación de algún precepto, que tiene el potencial de vulnerar** la Constitución Política del País, 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.¹¹

24. Ahora bien, se actualiza un 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

¹¹ Registro digital: 2005237. Instancia: Primera Sala. Décima Época. Materia común. Tesis 1a. CCCLXVIII/2013 (10a.). Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 2, enero de 2014, Tomo II, página 1122. Tipo: aislada, rubro: "REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO. DIFERENCIAS ENTRE CUESTIONES PROPIAMENTE CONSTITUCIONALES Y SUPUESTOS DE INTERPRETACIÓN CONFORME, PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DE AQUEL RECURSO."



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.

25. Conforme a lo anterior, serán procedentes únicamente aquellos recursos de revisión que reúnan ambas características y, por tanto, bastará con que, en algún caso, no se satisfaga cualquiera de esas condiciones para que el recurso sea improcedente y desecharlo.

26. En ese sentido, en cuanto al primer requisito, esta Primera Sala arriba a la conclusión de que se encuentra satisfecho, en atención a lo siguiente.

27. Desde la presentación de la demanda de amparo adhesivo, la tercera interesada ***** adujo que el Acuerdo V-31/2020, emitido por el Pleno del Consejo de la Judicatura de la Ciudad de México es inconstitucional, al modificar las reglas para computar los plazos establecidas en el Código de Comercio, situación que se encuentra reservada al Congreso de la Unión, y porque tales medidas constituyen una afectación directa al derecho humano a una justicia pronta, previsto en el artículo 17 constitucional.¹²

28. El Tribunal Colegiado, por un lado, declaró la inoperancia de estos argumentos al considerar que la decisión de que no pueden correr términos en los días en que los tribunales trabajen a puerta cerrada, se sustenta sólo con los artículos relativos del Código de Comercio, (declaración que como se demostrará en párrafos subsecuentes es infundada) y, por el otro, señaló que dicho Consejo sí tiene facultades para tal efecto en términos de los artículos 35 de la Constitución Política de la Ciudad de México y 115 de la Constitución Política del País.¹³

¹² "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. ..."

¹³ Véase *supra* nota 7.



29. Lo cual, deja en evidencia que, si bien por un lado el Tribunal Colegiado indicó que los argumentos de inconstitucionalidad eran inoperantes, por el otro se pronunció en cuanto al fondo de dichos planteamientos, lo que lleva a la conclusión de que subsiste el referido tema de constitucionalidad, respecto del Acuerdo V-31/2020.

30. La impugnación de la interpretación de los artículos 1064, 1067, 1075 y 1076 del Código de Comercio, que llevó a cabo el Tribunal Colegiado también es un aspecto que justifica la procedencia del presente recurso de revisión, en virtud de que es verdad que podría tener una implicación directa sobre el citado derecho a una justicia pronta, ya que atendiendo a una intelección no literal de los preceptos señalados, el Tribunal Colegiado arribó a la conclusión de que deben considerarse inhábiles los días en que los juzgados y Salas trabajen a puertas cerradas, lo cual en efecto representa un alargamiento en el tiempo de tramitación de los juicios mercantiles, que tiene la potencialidad de resultar contrario al artículo 17 de la Constitución Política de País.

31. Sobre este último punto, existe la tesis 1a. XLII/2017 (10a.), de esta Primera Sala, que establece que es procedente el recurso de revisión, cuando derivado de las particularidades del juicio de amparo, los agravios formulados en dicho recurso constituyen la única vía con la que cuenta el recurrente para hacer valer sus planteamientos de constitucionalidad, ya sea porque no estaba en aptitud de acudir al juicio de amparo en calidad de quejoso, o bien porque estándolo, el planteamiento de constitucionalidad deriva de la resolución del Tribunal Colegiado, al ser dicha sentencia el primer acto de aplicación de la norma combatida o la primera vez que se introduce la interpretación constitucional que se controvierte.¹⁴

32. Ahora bien, tal supuesto se actualiza en el caso concreto, toda vez que fue en la sentencia recurrida cuando el Tribunal Colegiado llevó a cabo por primera vez en la controversia de origen, la interpretación de los citados artículos

¹⁴ Registro digital: 2014101. Instancia: Primera Sala. Décima Época. Materia común. Tesis 1a. XLII/2017 (10a.). Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 41, abril de 2017, Tomo I, página 871. Tipo: aislada, rubro: "AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN. SUPUESTO EN EL QUE LA INTRODUCCIÓN DEL TEMA DE CONSTITUCIONALIDAD EN LOS AGRAVIOS DEL RECURSO PUEDE DAR LUGAR POR EXCEPCIÓN A SU PROCEDENCIA."



1064, 1067, 1075 y 1076 del Código de Comercio, cuya inconstitucionalidad ahora se reclama, de modo que el recurrente no pudo haber planteado tal situación desde su demanda de amparo adhesivo.

33. El segundo requisito de procedencia, consistente en que el tema constitucional revista un interés excepcional, se cumple a partir de lo siguiente:

a) La implementación del trabajo jurisdiccional a puerta cerrada, es una situación novedosa en nuestro sistema judicial, que surgió como una medida para contrarrestar la propagación del virus SARS-CoV-2, pero al mismo tiempo continuar con el servicio de administración de justicia en la Ciudad de México.

b) Esta nueva forma de trabajar es un aspecto que no se encuentra expresamente regulado en el Código de Comercio, ni en ninguna otra legislación.

c) Esta situación ha provocado distintas interpretaciones en cuanto a si dichos días pueden considerarse como hábiles, así como respecto a qué actuaciones pueden realizarse en los mismos, en especial los relacionados con el cómputo de los respectivos plazos.

d) A partir de la interpretación anterior, existe incertidumbre en los justiciables, al no saber con exactitud la forma de contar los plazos en los que pueden ejercer sus derechos, de manera que la resolución del presente asunto podría derivar en un criterio vinculante que dé seguridad jurídica sobre tales planteamientos.

VII. ESTUDIO

34. Esta Primera Sala concluye que los agravios propuestos por la recurrente son insuficientes para revocar o modificar la sentencia recurrida, conforme a los motivos y fundamentos que se desarrollan en los párrafos siguientes.

A. Indebida declaración de inoperancia

35. En el primer agravio, la recurrente ***** aduce que la declaración de inoperancia respecto de los argumentos tendentes a demostrar la inconstitucionalidad del Acuerdo V-31/2020 emitido por el Consejo de la Judicatura de



la Ciudad de México es incorrecta, en tanto que no es verdad que para sostener la decisión de que en los días en que los tribunales trabajen a puerta cerrada, no puede correr ningún plazo procesal, sólo son aplicables los artículos relativos del Código de Comercio y no así el Acuerdo V-31/2020, ya que es este último el que prevé la suspensión de plazos en dichos días, lo que hace evidente su aplicación y relación con la conclusión adoptada por el Tribunal Colegiado.

36. Tal agravio es **fundado**, toda vez que ciertamente al analizar la sentencia dictada por el Tribunal Colegiado, se observa que para conceder el amparo a la quejosa ******, a efecto de que se considere oportuna la presentación de su recurso de apelación en contra de la sentencia definitiva, se sustentó en la interpretación sistemática de los artículos 1064, 1067, 1075 y 1076 del Código de Comercio, arribando a la conclusión de que en los días en los que un tribunal labore a puerta cerrada, no es factible que pueda correr ningún plazo procesal, situación que desde luego tiene relación con el Acuerdo V-31/2020, ya que es esta reglamentación en la que se indica expresamente que en dichos días de trabajo a puerta cerrada, no corre ningún plazo o término procesal.

37. De manera que, la interpretación de los citados artículos del Código de Comercio, que llevó a cabo el Tribunal Colegiado, se hizo con el objetivo de determinar el alcance y validez de las disposiciones del Acuerdo V-31/2020, lo cual hace patente su aplicación al caso concreto y, por ende, la indebida declaración de inoperancia.

38. A mayor abundamiento, se indica que no obstante la declaración de inoperancia, el Tribunal Colegiado terminó pronunciándose en cuanto al fondo de uno de los argumentos tendentes a demostrar la inconstitucionalidad del acuerdo en cita, al señalar que el Consejo de la Judicatura de la Ciudad de México sí tiene facultades para emitir tales reglamentaciones, con fundamento en los artículos 35 de la Constitución Política de la Ciudad de México y 115 de la Constitución Política del País.

39. En consecuencia, al quedar superado el tema de la inoperancia declarada por el Tribunal Colegiado, en cuanto a los argumentos de inconstitucionalidad, lo procedente es analizar el fondo de estos planteamientos, lo que se hará en los siguientes párrafos.



B. Constitucionalidad del Acuerdo V-31/2020

40. La recurrente ***** aduce que este acuerdo es inconstitucional, sustancialmente, en virtud de que está modificando la manera de computar los plazos previstos en el Código de Comercio, sin que el Consejo de la Judicatura de la Ciudad de México tenga facultades para tal efecto, las cuales están reservadas de manera exclusiva para el Congreso de la Unión, con fundamento en el artículo 73, fracción X, de la Constitución Política del País, además de que es una medida que transgrede directamente el derecho a una justicia pronta, previsto en el artículo 17 constitucional.¹⁵

41. Asimismo, señala que ninguno de los preceptos citados por el Tribunal Colegiado en la sentencia aquí recurrida, y ni siquiera la emergencia sanitaria provocada por el virus SARS-CoV-2, justifican la implementación de medidas que invadan la competencia exclusiva del Poder Legislativo Federal.

42. Finalmente, señala que el Tribunal Colegiado llevó a cabo una interpretación de los artículos 1064, 1067, 1075 y 1076 del Código de Comercio, contraria al derecho humano a una justicia pronta prevista en el artículo 17 constitucional.

43. Tales argumentos se estudiarán en su conjunto, dada su estrecha relación conforme a la siguiente metodología: primero se determina la naturaleza de los acuerdos del Consejo de la Judicatura de la Ciudad de México en relación con aquellos que se emitieron con motivo de la pandemia provocada por el virus SARS-CoV-2; después se estudia la regulación de los plazos procesales en el Código de Comercio; y finalmente en un ejercicio de subsunción, se revisa si la interpretación que llevó a cabo el Tribunal Colegiado de los citados preceptos del ordenamiento comercial transgrede o no el derecho humano a una justicia pronta, y se confrontará con las disposiciones del acuerdo reclamado, a efecto de determinar si éstas constituyen una alteración o modificación de las reglas procesales mercantiles.

¹⁵ "Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

"...

"X. Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, sustancias químicas, explosivos, pirotecnia, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123."



I. Los acuerdos del Consejo de la Judicatura de la Ciudad de México con motivo de la pandemia provocada por el virus SARS-CoV-2

44. El artículo 122, sección A, fracción IV, de la Constitución Política del País establece que el ejercicio del Poder Judicial de la Ciudad de México se deposita en el Tribunal Superior de Justicia, el Consejo de la Judicatura y los juzgados y tribunales que establezca la Constitución Política de la Ciudad de México, la que garantizará la independencia de los Magistrados y Jueces en el ejercicio de sus funciones.¹⁶

45. Por su parte, el numeral 35, inciso E), párrafo 1, de la Constitución Política de la Ciudad de México señala que el Consejo de la Judicatura de esta ciudad es un órgano del Poder Judicial dotado de autonomía, independencia técnica y de gestión para realizar sus funciones.¹⁷

46. Conforme al artículo 208 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Ciudad de México, el Consejo de la Judicatura es un órgano del Poder Judicial de esta ciudad dotado de autonomía, independencia técnica y de gestión para realizar sus funciones; estará encargado de la administración, vigilancia, evaluación, disciplina y servicio de carrera del Tribunal Superior de Justicia, de los juzgados, demás órganos judiciales y desconcentrados.¹⁸

¹⁶ **Artículo 122.** 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.

"...

"IV. El ejercicio del Poder Judicial se deposita en el Tribunal Superior de Justicia, el Consejo de la Judicatura y los juzgados y tribunales que establezca la Constitución Política de la Ciudad de México, la que garantizará la independencia de los Magistrados y Jueces en el ejercicio de sus funciones. Las leyes locales establecerán las condiciones para el ingreso, formación, permanencia y especialización de quienes integren el Poder Judicial."

¹⁷ **Artículo 35.** Del Poder Judicial.

"...

"E. Consejo de la Judicatura

"1. El Consejo de la Judicatura de la Ciudad de México es un órgano del Poder Judicial dotado de autonomía, independencia técnica y de gestión para realizar sus funciones. Sus resoluciones serán definitivas e inatacables."

¹⁸ **Artículo 208.** El Consejo de la Judicatura de la Ciudad de México, es un órgano del Poder Judicial de la Ciudad de México dotado de autonomía, independencia técnica y de gestión para realizar sus funciones; estará encargado de la administración, vigilancia, evaluación, disciplina y servicio de carrera del Tribunal Superior de Justicia, de los juzgados, demás órganos judiciales y desconcentrados, en los términos que esta ley establece. Sus resoluciones serán definitivas e inatacables."



47. El artículo 217 de la ley en cita establece que el Consejo de la Judicatura de la Ciudad de México está facultado para expedir acuerdos generales para el adecuado ejercicio de la función jurisdiccional.¹⁹ En este sentido, los acuerdos del Consejo de la Judicatura de la Ciudad de México son normas de carácter general, abstractas e impersonales, que tienen como finalidad regular el ejercicio adecuado de la función jurisdiccional.

48. Al respecto, con motivo de la declaración de la citada pandemia, el Consejo de la Judicatura de la Ciudad de México emitió el Acuerdo 39-14/2020, en virtud del cual se declaró la suspensión de labores y, por consecuencia, la suspensión de términos procesales en el Poder Judicial de la Ciudad de México, a partir del dieciocho de marzo de dos mil veinte.

49. Posteriormente, por Acuerdo 05-19/2020, de nueve de junio de dos mil veinte, el citado Consejo de la Judicatura ordenó la reanudación de las actividades jurisdiccionales, a partir del uno de julio de dos mil veinte, en el entendido de que, si bien los órganos judiciales trabajarían todos los días hábiles, la atención al público se daría de manera alternada, pues un día funcionarían a puerta abierta y otro a puerta cerrada, con la finalidad de evitar los contagios. En cuanto a los términos y plazos procesales se indicó que éstos correrían normalmente.²⁰

¹⁹ **Artículo 217.** El Consejo de la Judicatura, está facultado para expedir acuerdos generales para el adecuado ejercicio de sus funciones y para el desarrollo de programas de soluciones alternativas de controversias.

"Siempre que el Consejo de la Judicatura considere que los acuerdos son de interés general ordenará su publicación en el Boletín Judicial y en su caso, en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México.

"El Pleno del Tribunal Superior de Justicia, podrá solicitar al Consejo la expedición de aquellos acuerdos generales que considere necesarios para apoyar el adecuado ejercicio de la función jurisdiccional, mismos que deberán ser realizados en un término no mayor a treinta días hábiles, y comunicados al Pleno del Tribunal Superior de Justicia por conducto de quien lo presida, para los efectos que correspondan. ..."

²⁰ **Acuerdo 04-19/2020**

"...

"2. Atención al público.

"Los órganos jurisdiccionales funcionarán todos los días hábiles. Sin embargo, en forma alternada y sucesiva, un día su actividad se ejecutará a puerta abierta, con atención al público en general y, al siguiente, a puerta cerrada, salvo los supuestos señalados en el presente acuerdo.

"3. Actividades a puerta abierta.

"Con el fin de reducir la concentración de personas, el primer día de labores, las Salas y juzgados noes comenzarán la atención al público con puertas abiertas; el mismo día, los pares desarrollarán



50. El acuerdo anterior, fue modificado por el diverso 03-22/2020, de veinticuatro de junio de dos mil veinte, sustancialmente, para prorrogar el reinicio de las actividades hasta el tres de agosto de dos mil veinte.

51. Finalmente, el cinco de agosto de dos mil veinte, el Consejo de la Judicatura de la Ciudad de México, emitió el Acuerdo V-31/2020 en el que se indicó que a partir del seis de agosto de dos mil veinte, se suspenderían los términos procesales única y exclusivamente en los días en los que los órganos jurisdiccionales del Poder Judicial de la Ciudad de México, laborarán y desarrollarán sus actividades a puerta cerrada; en el entendido que, en los días que se labore a puerta abierta, los términos procesales correrían de forma normal.²¹

sus actividades a puerta cerrada. Al día siguiente se invertirá el proceso, las Salas y juzgados pares tendrán atención al público a puertas abiertas, y las nones a puerta cerrada; continuando en forma sucesiva y alternada hasta que concluya la vigencia del presente.

"En los días de atención a puerta abierta, los órganos jurisdiccionales laborarán normalmente, con excepción de la entrega de billetes de depósito y entrega de documentos base de la acción, que se realizará cuando se labore a puerta cerrada, y la recepción de comparecencias por alimentos, que se llevará a cabo todos los días y horas laborables.

"4. A puerta cerrada.

"Los días que las actividades se realicen a puerta cerrada, los órganos jurisdiccionales se dedicarán a desarrollar el trabajo judicial sin atención al público, salvo las audiencias de los juzgados civiles y familiares de proceso oral, la entrega de billetes de depósito y de documentos base previamente autorizada, así como la atención de las comparecencias de alimentos y algún otro caso excepcional que, a juicio de la o el titular, considere necesario para no afectar irreparablemente la defensa de las partes, atendiendo al interés superior de las niñas, niños y adolescentes, por violencia de género o, cuando alguna de las partes se encuentre en condiciones de vulnerabilidad.

"5. Términos procesales.

"Los términos y plazos procesales correrán normalmente. Si se vencieren cuando el órgano jurisdiccional se encuentre laborando a puerta cerrada, deberá de presentar su promoción, escrito o libelo ante la Oficialía de Partes Común de Salas y juzgados, después del horario de labores de los órganos jurisdiccionales. ..."

²¹ **"Acuerdo V-31/2020**

" ...

"PRIMERO. Autorizar, con efectos a partir del seis de agosto de dos mil veinte y hasta tanto se emita pronunciamiento por parte del H. Consejo, la suspensión de términos procesales en las Salas Civiles y Familiares, Juzgados Civiles y Familiares de Proceso Escrito y Proceso Oral, así como en los Juzgados Civiles de Cuantía Menor, única y exclusivamente, en los días en los que, los citados órganos jurisdiccionales del Poder Judicial de la Ciudad de México, laboran y desarrollan sus actividades a puerta cerrada; en el entendido que, en los días que se labore a puerta abierta, los términos procesales correrán de forma normal.

"Asimismo, se precisa que aún y cuando no correrán términos en los días que se labore a puerta cerrada en las Salas y juzgados aludidos, los mismos continuarán trabajando en horario laboral,



52. Asimismo, se precisó que aún y cuando no correrían términos en los días que se labore a puerta cerrada, los órganos jurisdiccionales continuarían trabajando en horario laboral, para desarrollar las actividades correspondientes a puerta cerrada, de conformidad con lo señalado mediante acuerdo plenario 05-19/2020.

53. Los motivos de tal modificación fueron los siguientes:

"I. Mediante acuerdo plenario 05-19/2020, emitido en sesión de fecha nueve de junio de dos mil veinte, el Pleno del H. Consejo, aprobó el 'Acuerdo para la reincorporación a las actividades jurisdiccionales, administrativas y áreas de apoyo en materia civil y familiar del Poder Judicial de la Ciudad de México', en torno a la emergencia sanitaria generada por el virus SARS-CoV2 (COVID-19)

"...

"V. Aunado a lo anterior, se autorizó que los términos y plazos procesales correrían normalmente, en el entendido que, si se vencieren cuando el órgano jurisdiccional se encuentre laborando a puerta cerrada, deberían presentar la promoción, escrito o libelo ante la Oficialía de Partes Común de Salas y juzgados, después del horario de labores de los órganos jurisdiccionales.

"Las anteriores determinaciones fueron con la intención de reducir la concentración de personas, contribuyendo al cambio de la forma de trabajo en los juzgados, como las y los abogados postulantes, de tal manera que la atención al público se realice a puerta abierta y, en cambio, a puerta cerrada, se privilegie el trabajo judicial, reduciendo la presencia de personas en los juzgados, para los casos expresamente autorizados.

"VI. La nueva normalidad exige de parte del Poder Judicial de la Ciudad de México, como de las y los abogados postulantes, cambio en sus paradigmas de gestión, de tal manera que, se administre mejor el trabajo y **no se deje para el último momento la emisión o revisión de los acuerdos**, como tampoco la

para desarrollar las actividades correspondientes a puerta cerrada, de conformidad con lo señalado mediante acuerdo plenario 05-19/2020, emitido en sesión de fecha nueve de junio de dos mil veinte."



promoción de escritos de término y otras actividades jurisdiccionales, por parte de los operadores del sistema de administración de justicia. Lo que posibilita trabajar a puerta abierta y cerrada, sin afectar los derechos procesales y sustantivos de las partes, en razón de que, bien organizados, los operadores podrán oportunamente consultar el expediente y desahogar promociones de término; al mismo tiempo que, los órganos jurisdiccionales, con una eficiente gestión, podrán preparar el trabajo judicial, para los efectos de aprovechar con eficacia y eficiencia la atención al público con desahogo de trabajo oportuno.

"VII. Sin menoscabo de lo anterior, el hecho de que los términos procesales sigan corriendo en los días en los que los órganos jurisdiccionales en materia civil y familiar trabajan a puerta cerrada, **ha generado mucha confusión e inquietud de parte de las y los justiciables**, así como de las y los titulares de los juzgados, al considerarse que se pone en riesgo la debida oportunidad y posibilidad para hacer valer sus derechos, en caso de querer promover algún medio de defensa o desahogar alguna vista, independientemente del hecho de que se debe apostar por el cambio de paradigma en la gestión judicial.

"En las relatadas circunstancias, con el fin de generar condiciones de seguridad y tranquilidad en el ejercicio de los derechos procesales de las y los justiciables, este Órgano Colegiado determina: ..." [Énfasis añadido]

54. Como puede observarse, la suspensión de los términos y plazos procesales en los días en que los órganos judiciales trabajaran a puerta cerrada fue para evitar confusiones en los justiciables y generar condiciones de seguridad y tranquilidad en el ejercicio de los derechos procesales.

II. Regulación de los plazos procesales en el Código de Comercio

55. El artículo 1064 del Código de Comercio señala que las actuaciones judiciales han de practicarse en días y horas hábiles, que son días hábiles todos los días del año, menos los domingos y aquellos en que **no laboren los tribunales** que conozcan el procedimiento.²²

²² **Artículo 1064.** Las actuaciones judiciales han de practicarse en días y horas hábiles, bajo pena de nulidad. Son días hábiles todos los días del año, menos los domingos y aquellos en que no laboren



56. El artículo 1067 del mismo ordenamiento indica que las partes sólo podrán consultar los autos dentro del local del tribunal.²³

57. El numeral 1075 preceptúa que todos los términos judiciales empezarán a correr desde el día siguiente a aquel en que hayan surtido efectos el emplazamiento o notificaciones y se contará en ellos el día de vencimiento.

58. Asimismo, señala que las notificaciones personales surten efectos al día siguiente del que se hayan practicado, y **las demás surten al día siguiente, de aquel en que se hubieren hecho por boletín, gaceta o periódico judicial.**²⁴

59. Por último, el artículo 1076 establece que en ningún término se contarán los días en que no puedan tener lugar las actuaciones judiciales, salvo los casos de excepción que se señalen por la ley.²⁵

III. Subsunción

60. Como puede observarse de lo antes expuesto, no es verdad que el Acuerdo V-31/2020 emitido por el Consejo de la Judicatura de la Ciudad de México esté modificando la manera de computar los plazos previstos en el Código de Comercio. Como se demuestra a continuación, el Consejo de la Judicatura Local, en ejercicio de sus facultades para organizar las actividades de los

los tribunales competentes en materia mercantil que conozcan el procedimiento. Se entienden horas hábiles las que median desde las siete hasta las diecinueve horas."

²³ "**Artículo 1067.** Los autos podrán ser consultados por las partes o por las personas autorizadas para ello permaneciendo siempre dentro del local del tribunal. La frase 'dar o correr traslado' significa que los autos quedan a disposición de los interesados y en su caso se entreguen copias. Las disposiciones de este artículo comprenden al Ministerio Público. ..."

²⁴ "**Artículo 1075.** Todos los términos judiciales empezarán a correr desde el día siguiente a aquel en que hayan surtido efectos el emplazamiento o notificaciones y se contará en ellos el día de vencimiento. "Las notificaciones personales surten efectos al día siguiente del que se hayan practicado, y las demás surten al día siguiente, de aquel en que se hubieren hecho por boletín, gaceta o periódico judicial, o fijado en los estrados de los tribunales, al igual que las que se practiquen por correo o telégrafo, cuando exista la constancia de haberse entregado al interesado, y la de edictos al día siguiente de haberse hecho la última en el periódico oficial del Estado o del Distrito Federal. ..."

²⁵ "**Artículo 1076.** En ningún término se contarán los días en que no puedan tener lugar actuaciones judiciales, salvo los casos de excepción que se señalen por la ley."



órganos jurisdiccionales, con fundamento en los artículos 122, sección A, fracción IV, de la Constitución Política del País, el numeral 35, inciso E), párrafo 1, de la Constitución Política de la Ciudad de México, así como los artículos 208 y 217 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Ciudad de México, **implementó una forma de trabajo híbrida**, en el que un día los tribunales trabajarían a puerta cerrada y al otro día a puertas abiertas.

61. Por lo anterior, la suspensión de plazos y términos en dichos días de trabajo a puerta cerrada, con la cual está inconforme la recurrente, no deriva del citado Acuerdo del Consejo de la Judicatura de la Ciudad de México, sino de **las mismas reglas establecidas en el Código de Comercio**.

62. En efecto, el artículo 1076 del Código en cita establece que en ningún término deberán computarse los días en que no puedan tener lugar las actuaciones judiciales, mientras que el artículo 1064 señala que **serán días inhábiles** aquellos en los que **no laboren** los órganos jurisdiccionales.

63. Ahora bien, en atención a la emergencia de salud generada por la pandemia del virus SARS-CoV-2, con la finalidad de no seguir retrasando la impartición de justicia, el Consejo de la Judicatura de la Ciudad de México implementó una forma de trabajar híbrida, consistente en que los órganos jurisdiccionales un día trabajarían a puerta abierta y otro a puerta cerrada, sin atención al público.

64. Lo anterior se implementó como una medida temporal y extraordinaria, con la finalidad de continuar prestando el servicio de administración de justicia (que se encontraba suspendido casi en su totalidad), pero al mismo tiempo procurando disminuir el aforo de los litigantes dentro de los edificios que albergan los órganos jurisdiccionales para evitar la propagación de dicho virus.

65. Por lo anterior, con la finalidad de generar seguridad jurídica a los operadores jurisdiccionales en cuanto al cómputo de los plazos procesales, el citado Acuerdo V-31/2020, emitido por el Consejo de la Judicatura de la Ciudad de México, precisó que los plazos y términos procesales sólo pueden correr cuando los órganos judiciales trabajen a puertas abiertas y no así cuando lo hagan a puertas cerradas.



66. La determinación del Consejo de la Judicatura de la Ciudad de México es acorde a las reglas establecidas en el Código de Comercio, pues los días en que los tribunales trabajan a puerta cerrada no pueden considerarse como un día hábil ordinario, ya que los justiciables no pueden acudir al tribunal a consultar expedientes e imponerse de autos.

67. Al respecto, la recurrente ***** aduce que su contraparte pudo ir a revisar los autos el mismo día en que se hizo la notificación por Boletín Judicial y que los restantes días (el en que surtió sus efectos la notificación así como los relativos al plazo propiamente dicho) "los pudo aprovechar para preparar lo que a su derecho conviniera, desde su oficina, sin tener necesariamente, la posibilidad de acudir en todos esos días al tribunal para consultar su expediente". Dicho argumento es **infundado**, pues como se demostrará en párrafos subsecuentes, los justiciables deben tener la oportunidad de imponerse de los autos durante todo el tiempo que prevé la ley para tal efecto.

68. Así, con fundamento en los artículos 14, 16 y 17 de la Constitución Política del País, y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que prevén los derechos de acceso a la justicia y debido proceso, no se puede coartar el derecho de los justiciables de consultar los autos, en todo el tiempo que prevé la ley para tal situación, a efecto de que puedan tomar los apuntes y notas necesarias, tanto de las constancias que integran su expediente como de los documentos aportados, para estar en aptitud de preparar sus respectivos escritos en los que hagan valer los derechos que consideren convenientes.²⁶

²⁶ **Artículo 14.** A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

"Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.

"...

"En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho."

Artículo 16. Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento. En los juicios y procedimientos seguidos en forma de juicio en los que se establezca como regla la oralidad, bastará con que quede constancia de ellos en cualquier medio que dé certeza de su contenido y del cumplimiento de lo previsto en este párrafo ..."



69. En efecto, la oportunidad de consultar los autos es parte esencial del derecho humano de acceso efectivo a la justicia, previsto tanto por la Constitución Política del país como por la citada Convención Americana de Derechos Humanos, de manera que su observancia es una situación que debe garantizarse para cumplir con el debido proceso.

70. Sobre el tema resulta aplicable la contradicción de tesis 240/2017, resuelta el diez de enero de dos mil dieciocho, por la Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la que se determinó que **el acceso al expediente** del que deriva el acto de autoridad que se estima violatorio de derechos humanos **es parte esencial del derecho a la defensa adecuada**, por lo que cuando el acto reclamado en el juicio de amparo indirecto derive de un procedimiento jurisdiccional o administrativo llevado en forma de juicio, deben descontarse del cómputo del plazo previsto para la presentación de la demanda los días en los que la autoridad responsable **suspenda sus labores o no pueda funcionar por causas de fuerza mayor.**²⁷

"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 ..."

"Artículo 25. Protección Judicial

"1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los Jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente convención, aún cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales ..."

²⁷ Registro digital: 2016279. Instancia: Segunda Sala. Décima Época. Materia: común. Tesis 2a./J. 9/2018 (10a.). Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 51, febrero de 2018, Tomo I, página 673. Tipo: jurisprudencia.

Rubro y Texto:

"DEMANDA DE AMPARO INDIRECTO. LOS DÍAS NO LABORADOS POR LA AUTORIDAD RESPONSABLE DEBEN DESCONTARSE DEL CÓMPUTO DEL PLAZO PREVISTO PARA SU PRESENTACIÓN CUANDO EL ACTO RECLAMADO DERIVE DE UN PROCEDIMIENTO JURISDICCIONAL O ADMINISTRATIVO LLEVADO EN FORMA DE JUICIO. Con base en el criterio de la otrora Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 9/89, de la que derivó la jurisprudencia 3a. 42, así como de los derechos de acceso a la justicia y al debido proceso, se advierte que es parte esencial del derecho a la defensa adecuada el acceso al expediente del que deriva el acto de autoridad que se estima violatorio de derechos humanos, por lo que cuando el acto reclamado en el juicio de amparo indirecto derive de un procedimiento jurisdiccional o administrativo llevado en forma de juicio, deben descontarse del cómputo del plazo previsto para la



71. El criterio anterior fue retomado por esta Primera Sala al resolver la contradicción de tesis 506/2019, en la que se estableció que cuando el acto reclamado es una resolución dictada en la audiencia inicial como la calificación de la detención o vinculación a proceso, los días **no laborables** para la autoridad responsable de que se trata **deben descontarse** del cómputo del plazo que el impetrante tiene para presentar la demanda de amparo indirecto.

72. Asimismo, en dicho criterio se indicó que para que el futuro quejoso pueda sustentar de manera eficiente su defensa, debe tener acceso a las instalaciones judiciales respectivas y si éstas por motivo de periodos vacacionales, **determinaciones de los Consejos de la Judicatura respectivos**, por disposición de la ley o por causas de fuerza mayor, **no laboran, los días de que se trata deben descontarse del cómputo del plazo** que el impetrante tiene para presentar la demanda de amparo indirecto.

73. Como puede observarse, dicho criterio señala que los días en que no laboren los tribunales o no puedan funcionar con motivo de periodos vacacionales, por **determinaciones de los Consejos de la Judicatura respectivos**, por disposición de la ley o por causas de fuerza mayor, deben considerarse como inhábiles para efecto del cómputo de los plazos procesales en virtud de que los justiciables no tuvieron la oportunidad de acceder a consultar su expediente e imponerse de los autos de manera regular, lo cual es indispensable para cumplir con el derecho de seguridad jurídica y acceso efectivo a la justicia.

74. Lo cual, como se dijo, se encuentra en plena conformidad con las reglas establecidas en el Código de Comercio, pues el artículo 1064 de este ordenamiento establece que son días inhábiles aquellos en que **no laboren los tribunales** competentes en materia mercantil.

presentación de la demanda los días en los que la autoridad responsable suspenda sus labores o no pueda funcionar por causas de fuerza mayor y, en estos casos, para resolver sobre su admisión, los juzgadores de amparo podrán apoyarse en boletines judiciales o en publicaciones de acuerdos o resoluciones en periódicos oficiales, sin que esta situación impida que el Juez -de estimarlo necesario y con fundamento en las facultades que le otorga la ley- requiera a las autoridades para que manifiesten si durante el plazo para presentar la demanda de amparo suspendieron sus labores."



75. Al respecto, la recurrente aduce que los días en que los tribunales trabajan a puerta cerrada deben considerarse hábiles, ya que los funcionarios judiciales se encuentran laborando. A su decir no se cumple con la condición de que los tribunales **no laboren** con lo que se incumple el artículo 1064 del Código de Comercio para que puedan considerarse como inhábiles.

76. Tal argumento se considera **infundado** ya que la correcta intelección de dicho precepto, atendiendo a un principio lógico y funcional, nos lleva a concluir que la expresión de que es inhábil el día en que el **tribunal no labore**, se refiere a cuando el órgano jurisdiccional deja de funcionar con normalidad, como en el presente caso en que lo hace a puertas cerradas, sin atención al público. En este supuesto es evidente que si bien de facto los empleados del juzgado se encuentran trabajando dentro del local del órgano jurisdiccional, también lo es que el servicio no es prestado en toda su amplitud, ya que los justiciables no tienen la posibilidad de acudir a consultar los autos, aspecto que es esencial para garantizar un efectivo derecho de acceso a la justicia, y brindar seguridad jurídica a los particulares, respecto al cómputo de los plazos procesales.

77. Tal conclusión deja en evidencia que el argumento por el cual se impugna de inconstitucional el Acuerdo V-31/2020 deviene **infundado**, ya que no es verdad que la suspensión de los plazos procesales ordenada por dicho acuerdo esté modificando o contraviniendo las reglas relativas del Código de Comercio.

78. En efecto, el Consejo de la Judicatura de la Ciudad de México, en ejercicio de sus facultades para organizar las actividades de los órganos jurisdiccionales, con fundamento en los artículos 122, sección A, fracción IV, de la Constitución Política del País, el numeral 35, inciso E), párrafo 1, de la Constitución Política de la Ciudad de México, así como los artículos 208 y 217 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Ciudad de México (cuyo contenido se precisa en párrafos subsecuentes), se limitó a implementar una forma de trabajo híbrida, en el que un día los tribunales trabajarían a puerta cerrada y al otro día a puertas abiertas.

79. Por otro lado, la suspensión de los plazos en los días de trabajo a puerta cerrada encuentra su fundamento en el citado artículo 1064 del Código de Comercio, al establecer que son días inhábiles aquellos en los que no laboren los tribunales.



80. En ese sentido, el argumento de si el Consejo de la Judicatura de la Ciudad de México carece o no de facultades para emitir reglas que están reservadas para el Congreso de la Unión, es inatendible, pues tal premisa se hizo depender de que las medidas tomadas en el citado Acuerdo V-31/2020 estaban contraviniendo las disposiciones relativas del Código de Comercio, lo cual, como se demostró, no es así.

81. Cabe señalar, que la recurrente no controvierte la implementación de la forma de trabajo a puerta cerrada; sin embargo, es conveniente precisar que para tal situación el Consejo de la Judicatura sí se encuentra legalmente facultado, por lo siguiente.

82. El artículo 122, sección A, fracción IV, de la Constitución Política del País establece que el ejercicio del Poder Judicial de la Ciudad de México se deposita en el Tribunal Superior de Justicia, el Consejo de la Judicatura y los juzgados y tribunales que establezca la Constitución Política de la Ciudad de México.²⁸

83. Por su parte, el numeral 35, inciso E), párrafo 1, de la Constitución Política de la Ciudad de México señala que el Consejo de la Judicatura de esta ciudad es un órgano del Poder Judicial dotado de autonomía, independencia técnica y de gestión para realizar sus funciones.²⁹

84. Conforme al artículo 208 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Ciudad de México, el Consejo de la Judicatura es un órgano del Poder Judicial de esta ciudad dotado de autonomía, independencia técnica y de gestión para realizar sus funciones; estará encargado de la administración y vigilancia de los órganos jurisdiccionales.³⁰

85. El artículo 217 de la ley en cita establece que el Consejo de la Judicatura de la Ciudad de México está facultado para expedir acuerdos generales para el adecuado ejercicio de la función jurisdiccional.³¹

²⁸ Véase *supra* nota 16.

²⁹ Véase *supra* nota 17.

³⁰ Véase *supra* nota 18.

³¹ Véase *supra* nota 19.



86. Lo cual hace patente, que el Consejo de la Judicatura de la Ciudad de México se trata de un órgano del Poder Judicial de esta ciudad, que cuenta con facultades derivadas tanto de la Constitución Política del País, como de la Constitución Política de la Ciudad de México, para expedir acuerdos generales con el objetivo de regular el adecuado ejercicio de la función jurisdiccional llevada a cabo por los juzgados y Salas que integran el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México, entre las cuales se encuentra, por ejemplo, la de determinar en caso de emergencia la suspensión de actividades, o bien implementar el trabajo a puerta cerrada, con la finalidad de reducir la propagación del virus SARS-CoV-2 y contrarrestar los efectos de la pandemia que aqueja no sólo a nuestro país sino a nivel internacional.

87. En ese sentido, se concluye que, conforme al entendimiento correcto de los citados artículos del Código de Comercio, son días inhábiles para efecto del cómputo de los plazos en los juicios mercantiles, incluyendo el día en que surte efectos la respectiva notificación, aquellos en los que los tribunales de la Ciudad de México laboren a puerta cerrada con motivo de los acuerdos emitidos por el Consejo de la Judicatura de la Ciudad de México, para evitar la propagación del virus SARS-CoV-2.

88. En el entendido de que si bien tal medida implica cierto retraso en la tramitación de los procesos jurisdiccionales, debe tomarse en consideración que deriva de una circunstancia extraordinaria, como lo es la emergencia de salud derivada por la pandemia, y de que es una situación temporal, por lo que frente a esta circunstancia debe prevalecer el derecho a tener la oportunidad de consultar los autos, durante todo el tiempo que para tal efecto prevé la ley, en respeto al principio de seguridad jurídica.

VIII. DECISIÓN

89. Son infundados los agravios hechos valer por la recurrente, de modo que lo procedente es confirmar la sentencia recurrida.

90. Por todo lo expuesto y fundado, se



RESUELVE:

PRIMERO.—En la materia de la revisión, competencia de esta Primera Sala, se **confirma** la sentencia recurrida.

SEGUNDO.—La Justicia de la Unión **ampara y protege** a la quejosa principal ***** , ***** en contra de la resolución dictada el seis de abril de dos mil veintiuno, por la Cuarta Sala Civil del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México, en el expediente ***** , así como de su ejecución atribuida a la Jueza Cuarta de lo Civil del citado tribunal.

TERCERO.—La Justicia de la Unión **no ampara ni protege** a la quejosa adherente ***** , ***** , ***** en contra de la resolución dictada el seis de abril de dos mil veintiuno, por la Cuarta Sala Civil del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México, en el expediente ***** , así como de su ejecución atribuida a la Jueza Cuarta de lo Civil del citado tribunal.

Notifíquese; con testimonio de la presente resolución, devuélvanse los autos a su lugar de origen y, en su oportunidad, archívese el presente expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, quien está con el sentido, pero se separa de los párrafos treinta, treinta y tres, cuarenta y tres y ochenta y ocho; los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien se reserva su derecho a formular voto concurrente, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y la Ministra presidenta Ana Margarita Ríos Farjat (ponente).

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



Nota: Las tesis de jurisprudencia 2a./J. 9/2018 (10a.), y aisladas 1a. XLII/2017 (10a.) y 1a. CCCLXVIII/2013 (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el Semanario Judicial de la Federación de los viernes 23 de febrero de 2018 a las 10:25 horas, 21 de abril de 2017 a las 10:25 horas y 10 de enero de 2014 a las 14:17 horas, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 17 de marzo de 2023 a las 10:20 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 4 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 223 de la Ley de Amparo, se consideran de aplicación obligatoria a partir del día hábil siguiente, 22 de marzo de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

PLAZOS PROCESALES EN LOS JUICIOS MERCANTILES DURANTE EL PERIODO DE PANDEMIA DERIVADO DEL VIRUS SARS-COV-2. SON DÍAS INHÁBILES AQUELLOS EN LOS QUE LOS TRIBUNALES DE LA CIUDAD DE MÉXICO LABOREN A PUERTA CERRADA.

Hechos: En un juicio ordinario mercantil la Sala responsable desechó el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada en contra de una sentencia definitiva, bajo la consideración de que conforme al Acuerdo V-31/2020 (relativo a la suspensión de términos procesales de diversos órganos jurisdiccionales de la Ciudad de México única y exclusivamente en los días que laboran a puerta cerrada), emitido por el Consejo de la Judicatura de la Ciudad de México, la notificación de dicha sentencia definitiva puede surtir efectos incluso en aquellos días en los que el juzgado de origen haya laborado a puerta cerrada. En el juicio de amparo directo promovido en contra de esa determinación, el Tribunal Colegiado de Circuito determinó que los días en los que los órganos jurisdiccionales trabajan a puerta cerrada no puede correr ningún plazo procesal. Inconforme con esa determinación, la parte quejosa interpuso recurso de revisión.

Criterio jurídico: Deben considerarse inhábiles los días en los que el Consejo de la Judicatura de la Ciudad de México determinó que los órganos jurisdiccionales trabajen a puerta cerrada para evitar la propagación del virus SARS-CoV-2, incluyendo aquellos en los que surten efectos las notificaciones, porque esos días los justiciables no puede ingresar a los tribunales y consultar los autos, con lo cual se garantizan los principios de seguridad jurídica, debido proceso y de acceso efectivo a la justicia.

Justificación: En atención a la emergencia de salud generada por la pandemia del virus SARS-CoV-2, el Consejo de la Judicatura de la Ciudad de



México implementó a través de Acuerdos Generales que un día los tribunales trabajarían a puerta cerrada y al otro día a puerta abierta, con la finalidad de no seguir retrasando la impartición de justicia, pero al mismo tiempo con el propósito de reducir la propagación del virus.

En ese sentido, de un análisis de los artículos 1064 y 1076 del Código de Comercio, se concluye que deben considerarse inhábiles los días en los que los tribunales no trabajen con normalidad, lo que ocurre cuando lo hacen a puerta cerrada, sin atención al público, ya que si bien de facto los empleados del juzgado se encuentran trabajando dentro del local del órgano jurisdiccional, también lo es que el servicio no es prestado en toda su amplitud, ya que los justiciables no tienen la posibilidad de acudir a consultar los autos.

Por ello, los días en que los tribunales trabajen a puerta cerrada como medida extraordinaria implementada por el Consejo de la Judicatura de la Ciudad de México para evitar la propagación del virus SARS-CoV-2, deben considerarse inhábiles, incluyendo aquellos en los que las notificaciones surten sus efectos, con lo que se garantiza el respeto a los principios de seguridad jurídica y de acceso efectivo a la justicia.

1a./J. 47/2023 (11a.)

Amparo directo en revisión 4870/2021. Aja Reciclados Plásticos, S.A. de C.V. 6 de abril de 2022. Cinco votos de las Ministras Norma Lucía Piña Hernández, quien está con el sentido, pero se separa de algunos párrafos, y Ana Margarita Ríos Farjat, y los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Ministra Presidenta Ana Margarita Ríos Farjat. Secretario: Werther Bustamante Sánchez.

Tesis de jurisprudencia 47/2023 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de quince de marzo de dos mil veintitrés.

Esta tesis se publicó el viernes 17 de marzo de 2023 a las 10:20 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del día hábil siguiente, 22 de marzo de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



PROTOCOLO DE MINNESOTA. CONSTITUYE UN DOCUMENTO JURÍDICAMENTE RELEVANTE QUE LAS AUTORIDADES JURISDICCIONALES PUEDEN CONSIDERAR PARA ANALIZAR CASOS DE EJECUCIONES EXTRAJUDICIALES.

PROTOCOLO DE MINNESOTA. CONTIENE DIRECTRICES PARA INVESTIGAR EFECTIVAMENTE EJECUCIONES EXTRAJUDICIALES.

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 13/2021. 7 DE DICIEMBRE DE 2022. CINCO VOTOS DE LAS MINISTRAS NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ Y ANA MARGARITA RÍOS FARJAT, Y LOS MINISTROS JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO Y ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. PONENTE: MINISTRO JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ. SECRETARIOS: ROSALBA RODRÍGUEZ MIRELES Y FERNANDO SOSA PASTRANA.

ÍNDICE TEMÁTICO

Hechos: El treinta de mayo del dos mil nueve, elementos del Ejército Mexicano (entre ellos el quejoso) salieron de las instalaciones del ***** Batallón de Infantería en ***** , ***** , a bordo de dos vehículos oficiales tipo ***** , en los cuales subieron a los civiles ***** y ***** .

Posteriormente, los elementos del Ejército los trasladaron a un cerro ubicado en las inmediaciones del poblado de ***** . En dicho lugar, aproximadamente a las doce horas, dispararon en contra de los civiles privándolos de la vida, siendo el quejoso ***** , quien en ese momento diera la orden para accionar las armas de fuego en contra de una de las víctimas de nombre ***** .

Por tales hechos, ***** , fue sentenciado por el delito de homicidio calificado. Sentencia que fue confirmada en apelación (ello previa reposición del procedimiento). Inconforme, promovió juicio de amparo directo, en el que le fue negada la protección constitucional.



	Apartado	Criterio y decisión	Páginas
I.	COMPETENCIA	La Primera Sala es competente para conocer del presente asunto.	6
II.	OPORTUNIDAD	El recurso es oportuno.	6
III.	LEGITIMACIÓN	La parte recurrente cuenta con legitimación.	6
IV.	ESTUDIO DE LA PROCEDENCIA DEL RECURSO	El recurso es procedente, al haberlo establecido así esta Primera Sala en el recurso de reclamación 363/2021.	7
V.	ESTUDIO DE FONDO	<p>La interrogante por responder es la siguiente: ¿Es procedente que, en cumplimiento de obligaciones y estándares internacionales, las autoridades competentes revisen si se aplicaron diversas reglas contenidas en el Protocolo de Minnesota, como instrumento de <i>soft law</i>, cuando los hechos delictivos deriven de una ejecución por parte de miembros del Ejército Mexicano?</p> <p>1. La respuesta es en sentido positivo, toda vez que el Protocolo de Minnesota constituye un documento jurídicamente relevante que puede hacer efectivos diversos derechos humanos. Asimismo, dicho protocolo tiene una serie de directrices que pueden hacer que la investigación de una ejecución extrajudicial garantice que la misma sea efectiva.</p>	28
VI.	DECISIÓN	<p>PRIMERO. En la materia de la revisión, se revoca la sentencia recurrida.</p> <p>SEGUNDO. Devuélvanse los autos relativos al Tribunal Colegiado en Materia Penal del Décimo Primer Circuito, para los efectos precisados en la parte final del apartado correspondiente de esta ejecutoria.</p>	84

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



SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve el amparo directo en revisión 13/2021, promovido en contra de la sentencia dictada en sesión del veintidós de octubre de dos mil veinte por el Tribunal Colegiado en Materia Penal del Décimo Primer Circuito, en el amparo directo *****.

El problema que la Primera Sala debe resolver consiste en determinar si es procedente que, en cumplimiento de obligaciones y estándares internacionales, las autoridades competentes del Estado Mexicano revisen si se aplicaron diversas reglas contenidas en el Protocolo de Minnesota, como instrumento de *soft law*, cuando los hechos delictivos deriven de una ejecución por parte de miembros del Ejército Mexicano.

ANTECEDENTES Y TRÁMITE

1. **Hechos.** Los hechos en los que el Ministerio Público sustentó su acusación fueron los siguientes. El treinta de mayo del dos mil nueve, elementos del Ejército Mexicano (entre ellos el quejoso) salieron de las instalaciones del ***** Batallón de Infantería en ***** , ***** , a bordo de dos vehículos oficiales tipo ***** . En dichos vehículos subieron a los civiles ***** y ***** .

2. Posteriormente, los elementos del Ejército los trasladaron a un cerro ubicado en las inmediaciones del poblado de ***** . En este lugar, aproximadamente a las doce horas, dispararon en contra de los civiles privándolos de la vida, siendo el quejoso ***** , quien en ese momento diera la orden para accionar las armas de fuego en contra de una de las víctimas, de nombre ***** . Hecho lo anterior, los elementos del Ejército dieron parte a sus superiores y a autoridades civiles, informando que ambos decesos ocurrieron en el curso de un enfrentamiento.

3. El diecinueve de junio de dos mil once, el Juzgado Militar de la Quinta Región con residencia en ***** , Municipio de ***** , ***** , dictó auto de formal prisión a ***** . Sin embargo, dicho Juzgado declinó competencia, misma que fue aceptada el veintidós de octubre de dos mil doce por el Juez Octavo de Distrito en el Estado de Michoacán, con sede en Uruapan.



4. La razón¹ por la que se aceptó la competencia fue que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha indicado que los tribunales ordinarios son competentes para juzgar a los miembros de los cuerpos militares en activo, por violación a los derechos humanos de civiles. Por tanto, si los actos delictivos para juzgar fueron cometidos por un miembro en activo del fuero militar y no se afectaron bienes jurídicos de la esfera castrense, esa persona debía ser juzgada por un tribunal ordinario. Lo anterior significa que cuando se vulneren derechos humanos de civiles, en ninguna circunstancia puede conocer la jurisdicción militar.

5. Posteriormente, el veinticinco de julio de dos mil trece, el Juez Octavo de Distrito en el Estado de Michoacán, con sede en Uruapan dictó auto de formal prisión a ***** , por la probable responsabilidad en la comisión del delito de homicidio calificado. Determinación que fue confirmada por el Segundo Tribunal Colegiado de ese Circuito, en resolución de ocho de noviembre de dos mil trece, dentro del toca penal ***** .

6. **Primera sentencia.** El veinticuatro de agosto de dos mil diecisiete, el Juzgado Octavo de Distrito, con residencia en Uruapan, Michoacán, dictó sentencia condenatoria en contra de ***** dentro del proceso penal número ***** . Dicha persona fue condenada por el delito de homicidio calificado cometido con las agravantes de premeditación y/o ventaja, y se le impuso una pena de treinta y siete años, seis meses de prisión.²

7. **Sentencia de segunda instancia.** Inconformes, el sentenciado y otros cosentenciados interpusieron recurso de apelación, el cual fue resuelto por el Segundo Tribunal Unitario del Décimo Primer Circuito dentro del toca de apelación ***** . En sentencia de veinticinco de mayo de dos mil dieciocho, se ordenó

¹ Incidente de competencia por cuestión de fuero de la causa penal ***** , dictada el veintidós de octubre de dos mil doce, por el Juez Octavo de Distrito en el Estado de Michoacán. Los datos fueron consultados en el Sistema Integral de Seguimiento de Expedientes y que se cita como hecho notorio, conforme a la jurisprudencia P./J. 16/2018 (10a.), de rubro: "HECHOS NOTORIOS. TIENEN ESE CARÁCTER LAS VERSIONES ELECTRÓNICAS DE LAS SENTENCIAS ALMACENADAS Y CAPTURADAS EN EL SISTEMA INTEGRAL DE SEGUIMIENTO DE EXPEDIENTES (SISE)."

² Previsto y sancionado en los artículos 302, 315, 316, fracciones II, III y IV, 317 y 320, todos del Código Penal Federal, vigente en la época de los hechos.



la reposición del procedimiento a efecto de que se ratificaran los dictámenes sobre necrocirugía médico legal por el perito oficial que los emitió.

8. **Segunda sentencia de primera instancia.** El veintisiete de febrero de dos mil diecinueve, el Juzgado Octavo de Distrito en el Estado de Michoacán, con residencia en Uruapan, dictó sentencia en la que condenó a ***** a treinta y siete años y seis meses de prisión, por el delito de homicidio calificado.

9. **Segunda sentencia de segunda instancia.** Inconformes con la determinación, los sentenciados interpusieron recurso de apelación, el cual resolvió el Segundo Tribunal Unitario del Décimo Primer Circuito el once de julio de dos mil diecinueve, dentro del toca penal ***** . En dicha resolución, se modificó la sentencia de primera instancia y únicamente se redujo la condena a la reparación del daño por cada una de las víctimas.

10. **Demanda de amparo directo.** Inconforme con la sentencia de apelación, mediante escrito presentado el seis de agosto de dos mil veinte, ***** promovió demanda de amparo directo. El Tribunal Colegiado en Materia Penal del Décimo Primer Circuito, órgano al que por razón de turno correspondió conocer de la demanda de amparo, la admitió a trámite bajo el número de amparo directo ***** .

11. **Sentencia del Tribunal Colegiado y recurso de revisión.** En sesión celebrada vía remota el veintidós de octubre de dos mil veinte, el Tribunal Colegiado de Circuito resolvió negar el amparo y protección de la Justicia de la Unión a ***** . En contra, el quejoso interpuso recurso de revisión.

12. **Trámite ante esta Suprema Corte.** Por auto de ocho de enero de dos mil veintiuno, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación formó el expediente de amparo directo en revisión 13/2021 y lo desechó por improcedente. Lo anterior, al considerar que no existía algún tema de constitucionalidad, tanto en la demanda de amparo como en la sentencia del Tribunal Colegiado de Circuito.

13. **Recurso de reclamación.** Mediante escrito recibido el veintidós de marzo de dos mil veintiuno en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de



esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el recurrente interpuso recurso de reclamación, el que se radicó con el número 363/2021. En sesión de uno de diciembre de dos mil veintiuno, esta Primera Sala resolvió que dicho medio de defensa era fundado.³ Por tanto, se determinó revocar el acuerdo recurrido y ordenar la remisión de los autos a la presidencia de este Alto Tribunal.

14. **Admisión del recurso de revisión y avocamiento.** El presidente de este Alto Tribunal admitió el medio de impugnación por acuerdo de veintitrés de marzo de dos mil veintidós. Asimismo, ordenó turnarlo al Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá y enviar el expediente a la Primera Sala para efectos de su avocamiento. Esto último aconteció en auto de ocho de abril de dos mil veintidós.

I. COMPETENCIA

15. 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, anterior a la reforma constitucional de once de marzo de dos mil veintiuno; 81, fracción II y 96 de la Ley de Amparo, anterior a la reforma de siete de junio de dos mil veintiuno, y 21, fracción III, inciso a), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación abrogada, y puntos primero y tercero del Acuerdo General Número 5/2013 del Pleno de este Máximo Tribunal. Lo anterior, ya que el recurso fue interpuesto en contra de una sentencia de amparo directo en materia penal, dictada por un Tribunal Colegiado de Circuito, la cual corresponde a la especialidad de la Primera Sala y no es necesaria la intervención del Tribunal Pleno.⁴

³ Por unanimidad de cinco votos de las Ministras y los Ministros Norma Lucía Piña Hernández, Juan Luis González Alcántara Carrancá, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (ponente) y presidenta Ana Margarita Ríos Farjat.

⁴ Cabe destacar que, en el auto admisorio, se especificó que el presente recurso de revisión se tramitaría conforme a la legislación aplicable antes de la entrada en vigor de la reforma constitucional de once de marzo de dos mil veintiuno, acorde con el artículo séptimo transitorio; así como con la legislación anterior a la reforma a la Ley de Amparo de siete de junio de dos mil veintiuno, de conformidad con el artículo quinto transitorio. Ello, en virtud de que el asunto fue tramitado antes de su entrada en vigor.



II. OPORTUNIDAD

16. La sentencia del Tribunal Colegiado le fue notificada a la parte quejosa vía electrónica el viernes seis de noviembre de dos mil veinte, por lo que dicha notificación surtió efectos el mismo día acorde con el artículo 31, fracción III, de la Ley de Amparo. Por tanto, el plazo establecido por el artículo 86 de la Ley de Amparo para la interposición del recurso de revisión transcurrió del lunes nueve al martes veinticuatro de noviembre de dos mil veinte. Debiéndose descontar los días lunes dieciséis⁵ y viernes veinte, así como los sábados y domingos catorce, quince, veintiuno y veintidós, todos del mismo mes y año, por haber sido inhábiles.⁶

17. Por tanto, si el escrito de recurso de revisión se presentó ante la Oficialía de Partes del Tribunal Colegiado en Materia Penal del Décimo Primer Circuito el miércoles dieciocho de noviembre de dos mil veinte, se concluye que el recurso se interpuso de forma **oportuna**.

III. LEGITIMACIÓN

18. Esta Suprema Corte considera que ***** cuenta con la legitimación necesaria para interponer el recurso de revisión, en tanto es la parte quejosa y dicho carácter se le reconoció en el juicio de amparo directo *****.

IV. ESTUDIO DE PROCEDENCIA DEL RECURSO

19. Por ser una cuestión de estudio preferente, esta Primera Sala se avoca a determinar la procedencia del presente recurso de revisión. Para ello, resulta necesario tener en cuenta los argumentos medulares de la demanda de amparo, las consideraciones de la sentencia recurrida y los agravios hechos valer, origen de esta revisión.

20. **Conceptos de violación.** En la demanda de amparo el quejoso expresó, en esencia, los siguientes conceptos de violación:

⁵ De conformidad con el artículo 74, fracción IV, de la Ley Federal del Trabajo.

⁶ Acorde con el artículo 19 de la Ley de Amparo.



a. No se acredita la responsabilidad penal debido a una insuficiencia probatoria. En este sentido, señaló que se transgrede en su perjuicio el principio de presunción de inocencia en sus vertientes de regla probatoria y estándar de prueba.⁷

b. Consideró que el Magistrado responsable valoró incorrectamente el testimonio realizado por *****. Señaló que, aunque las deposiciones del testigo hubieran sido apegadas a las formalidades legales y constitucionales, dicho testimonio es insuficiente para determinar su responsabilidad.⁸

c. Es equivocada la apreciación de la autoridad responsable respecto a la construcción y valoración de la prueba circunstancial. Indicó que la prueba circunstancial estará debidamente constituida si se tiene una presunción abstracta de los hechos y desde esa premisa se razona una presunción correcta.⁹

⁷ El quejoso citó las siguientes tesis de jurisprudencia de la Primera Sala:

Jurisprudencia 1a./J. 25/2014 (10a.), cuyo rubro es el siguiente: "PRESUNCIÓN DE INOCENCIA COMO REGLA PROBATORIA.". Visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 5, Tomo I, abril de 2014, página 478 y registro digital: 2006093.

Jurisprudencia 1a./J. 26/2014 (10a.), cuyo rubro es el siguiente: "PRESUNCIÓN DE INOCENCIA COMO ESTÁNDAR DE PRUEBA.". Visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 5, Tomo I, abril de 2014, página 476 y registro digital: 2006091.

Jurisprudencia 1a./J. 28/2016 (10a.), cuyo rubro es el siguiente: "PRESUNCIÓN DE INOCENCIA COMO ESTÁNDAR DE PRUEBA. CONDICIONES PARA ESTIMAR QUE EXISTE PRUEBA DE CARGO SUFICIENTE PARA DESVIRTUARLA.". Visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 31, Tomo I, junio de 2016, página 546 y registro digital: 2011871.

⁸ El quejoso invocó las siguientes tesis:

Jurisprudencia 1a./J. 23/2006, cuyo rubro es el siguiente: "DEFENSA ADECUADA. ALCANCE DE DICHA GARANTÍA EN LA AVERIGUACIÓN PREVIA (INTERPRETACIÓN DE LA FRACCIÓN II, EN RELACIÓN CON LAS DIVERSAS IX Y X DEL ARTÍCULO 20, APARTADO A, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL)". Visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIII, mayo de 2006, página 132 y registro digital: 175110.

Tesis 1a. CCXXXV/2015 (10a.), cuyo rubro es el siguiente: "DECLARACIÓN MINISTERIAL DE UN TESTIGO DE CARGO. CONSTITUYE UNA PRUEBA DE CARGO INVÁLIDA CUANDO LA PERSONA QUE LA RINDE SE HA RETRACTADO DE ELLA EN SEDE JUDICIAL.". Visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 20, Tomo I, julio de 2015, página 680 y registro digital: 2009599.

⁹ Indicó que es aplicable la tesis 1a. CCLXXXIV/2013 (10a.), cuyo rubro es el siguiente: "PRUEBA INDICIARIA O CIRCUNSTANCIAL. REQUISITOS QUE DEBEN CUMPLIR LOS INDICIOS PARA QUE LA MISMA SE PUEDA ACTUALIZAR.". Visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XXV, Tomo 2, octubre de 2013, página 1057, registro digital: 2004756.



d. Manifestó que la autoridad responsable omitió analizar el contexto militar. En específico, los principios de jerarquía y obediencia que rigen la organización interna del Ejército Mexicano. Señaló que, a pesar de que es competente un tribunal civil para conocer del asunto, se debe valorar la manera como el Ejército desarrolla sus funciones y sus deberes. Asimismo, se deben de tomar en cuenta los lineamientos que rigen su actuar. En este orden de ideas, el quejoso dijo que no fue el autor intelectual del delito, sino su superior jerárquico.

e. Refirió que la autoridad responsable omitió realizar un estudio sobre la temática de la ejecución extrajudicial y la indebida actuación de las autoridades que participaron en el proceso penal. Señaló que estas situaciones son contrarias a la jurisprudencia nacional e internacional, porque es deber de las autoridades del Estado Mexicano realizar una investigación encaminada a enjuiciar a las personas que verdaderamente hayan cometido un delito.

f. Indicó que la autoridad responsable realizó una indebida aplicación del principio *in dubio pro reo*, debido a que no está plenamente acreditada la responsabilidad penal.¹⁰

g. Señaló que existe un efecto corruptor en su proceso penal debido a que se sustituyó al verdadero autor intelectual del delito. Indicó que, de manera incorrecta, el Ministerio Público escindió la continencia de la causa para desvincular al teniente ***** de los hechos imputados al quejoso.¹¹

h. Manifestó que la autoridad responsable omitió aplicar parámetros internacionales de *soft law* respecto al análisis de ejecuciones extrajudiciales. Lo anterior se traduce en una falta de exhaustividad y objetividad en el proceso

¹⁰ Las consideraciones las sustenta con base en lo resuelto en el amparo directo en revisión 3457/2013, resuelto por la Primera Sala el 26/11/2014, por mayoría de votos de los señores Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (ponente), José Ramón Cossío Díaz, Olga Sánchez Cordero de García Villegas, presidente Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y con voto en contra del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

¹¹ Citó la tesis 1a. CLXVI/2013 (10a.), cuyo rubro es el siguiente: "EFECTO CORRUPTOR DEL PROCESO PENAL. CONDICIONES PARA SU ACTUALIZACIÓN Y ALCANCES.". Visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XX, Tomo I, mayo de 2013, página 537, registro digital: 2003563.



penal. Al efecto, dijo que, aunque las opiniones de expertos u organismos internacionales no constituyen tratados obligatorios y vinculantes para el Estado Mexicano, lo cierto es que son estudios amplios y especializados que permiten mejorar las prácticas de las instituciones estatales.

i. Al respecto, indicó que era necesario que se realizara una aplicación de los lineamientos asentados en el Protocolo de Minnesota¹² a fin de esclarecer los hechos y deslindar las responsabilidades correspondientes. Señaló que este instrumento tiene la calidad de *soft law* porque si bien no es un tratado internacional que vincule al Estado Mexicano conforme a la cláusula *pacta sunt servanda* ni tampoco se trata de una sentencia o resolución de un órgano supranacional cuya jurisdicción haya sido reconocida por México, lo cierto es que se trata de amplios y concienzudos estudios especializados que permiten mejorar las prácticas de las instituciones de un Estado.

j. Mencionó que la autoridad responsable se apartó de observar los lineamientos del Protocolo de Minnesota en materia de efectividad y exhaustividad de la investigación.¹³ Además, señaló que la Fiscalía y los Jueces no se orientaron a

¹² Manual de las Naciones Unidas sobre la prevención e investigación eficaces de las ejecuciones extralegales, arbitrarias o sumarias.

¹³ En específico, citó y solicitó que se aplicaran las siguientes reglas del Protocolo de Minnesota:

"ii. Efectividad y exhaustividad

"24. Las investigaciones de cualquier muerte potencialmente ilícita o desaparición forzada deben ser efectivas y exhaustivas. Los investigadores deben, en la medida de lo posible, reunir y verificar (por ejemplo, mediante triangulación) todas las pruebas testimoniales, documentales y físicas. Las investigaciones deben permitir: asegurar la rendición de cuentas por muertes ilícitas; identificar y, si se justifica por las pruebas y la gravedad del caso, enjuiciar y castigar a todos los responsables; y prevenir futuras muertes ilícitas.

"25. Durante las investigaciones se adoptarán, como mínimo, todas las medidas razonables para:

a) Identificar a la(s) víctima(s); b) Recuperar y preservar todo material probatorio de la causa y las circunstancias de la muerte, y de la identidad del autor o los autores del delito; c) Identificar posibles testigos y obtener sus testimonios en relación con la muerte y las circunstancias que la rodearon; d) Determinar la causa, la manera en que se produjo, el lugar y el momento de la muerte, y todas las circunstancias del caso. Al determinar el modo en que se produjo la muerte, en la investigación se deberá distinguir entre la muerte por causas naturales, la muerte por accidente, el suicidio y el homicidio; y, e) Determinar quién estuvo involucrado en la muerte y su responsabilidad individual en ella. En la mayoría de los casos se realizará la autopsia, lo que de alguna manera contribuirá significativamente al cumplimiento de estos objetivos. La decisión de que no se realice la autopsia deberá justificarse por escrito y someterse a revisión judicial. En el caso de una desaparición forzada la



sancionar a quien realmente dirigió la operación militar. Asimismo, indicó que, conforme al protocolo, toda investigación debe hacerse al margen de cualquier intervención, influencia o presión de los jefes superiores de la cadena de mando.¹⁴

k. Por otra parte, dijo que el Tribunal Unitario responsable sin seguir diversas reglas¹⁵ del Protocolo de Minnesota, afirmó que no es indispensable analizar

investigación debe orientarse a determinar la suerte de la persona desaparecida y, en su caso, la ubicación de sus restos.

"26. La investigación debe permitir determinar si hubo o no violación del derecho a la vida. Las investigaciones deben orientarse a identificar no sólo a los autores directos, sino también a todos los demás responsables de la muerte, incluidos, por ejemplo, los funcionarios de la cadena de mando que fueron cómplices en ella. La investigación debería intentar identificar si hay alguna medida razonable que no se adoptó y que podría haber conducido a la posibilidad real de prevenir la muerte, así como determinar las políticas y los fallos sistémicos que pueden haber contribuido a la muerte, e identificar cuadros persistentes cuando existan."

¹⁴ "iii. Independencia e imparcialidad

"28. Los investigadores y los mecanismos de investigación deben ser independientes de influencias indebidas, además de ser percibidos como tales. Deben ser independientes desde el punto de vista institucional y formal, en la teoría y en la práctica, en todas las etapas. Las investigaciones deben ser independientes de los presuntos culpables y de las unidades, instituciones u organismos a las que pertenezcan. Las investigaciones de homicidios presuntamente relacionados con miembros de las fuerzas del orden, por ejemplo, se deben poder llevar a cabo sin ninguna influencia indebida que pueda derivarse de las jerarquías institucionales y cadenas de mando. Las investigaciones de violaciones graves de los derechos humanos, como las ejecuciones extrajudiciales y la tortura, deben realizarse bajo la jurisdicción de los tribunales civiles ordinarios. Las investigaciones deben también estar libres de influencias externas indebidas, como los intereses de partidos políticos o grupos sociales poderosos.

"29. La independencia exige algo más que no actuar según las instrucciones de un agente que intenta influir en una investigación de manera inapropiada. Implica que las conclusiones de la investigación no serán indebidamente alteradas por los deseos, presuntos o conocidos, de ninguna de las partes.

"30. Los investigadores deben poder desempeñar todas sus funciones profesionales sin intimidaciones, obstáculos, acosos o interferencias indebidas, y deben poder actuar sin estar expuestos a persecuciones o sanciones de otra índole a raíz de cualquier medida que hayan adoptado de conformidad con las obligaciones, reglas y normas éticas que se reconocen a su profesión. Ello se aplica por igual a los abogados, cualquiera que sea su relación con la investigación.

"31. Los investigadores deben ser imparciales y deben actuar en todo momento de manera desinteresada. Deben analizar todas las pruebas de manera objetiva, y estudiar y aplicar adecuadamente las pruebas de cargo y de descargo."

¹⁵ En específico, citó las siguientes reglas:

"ii. Armas de fuego

"138. Las pruebas relacionadas con armas de fuego se obtienen del examen de armas pequeñas y armas largas; de proyectiles como balas disparadas y perdigones; y de información balística, como



las armas con las que se realizaron los disparos que privaron de la vida a las víctimas, debido a que el asunto no se sigue por el delito de portación de arma de fuego sino por homicidio calificado. El Magistrado responsable se equivoca porque los estándares internacionales señalan que debe de existir un cuidadoso análisis y preservación de las armas homicidas. Refirió también que, al ser el hecho criminoso imputado a miembros del Ejército, cuyas armas están registradas por la Secretaría de la Defensa Nacional, consta el listado del personal militar que salió al servicio junto con la precisión de la matrícula del arma a su cargo.

l. En ese sentido, señaló que la invocación de las sugerencias de expertos de Naciones Unidas no contraviene los lineamientos normativos que rigen en México. Por el contrario, los instrumentos son útiles para que las instituciones mexicanas fortalezcan su función de vigilar, promover y garantizar los derechos humanos.

m. Manifestó que la autoridad responsable omitió apreciar que el quejoso estuvo en estado de indefensión, porque la defensora que lo asistió en las diligencias no acreditó su carácter de licenciada en derecho.

n. Afirmó que, al emitirse el acto reclamado, se consideraron pruebas realizadas por peritos que carecen de experticia para emitir los dictámenes correspondientes. También indicó que los peritos que elaboraron los dictámenes no mencionaron sus datos de identificación que los acrediten como expertos en la materia.¹⁶

la disposición y la trayectoria de los proyectiles de un arma de fuego después del disparo. Unos investigadores capacitados pueden relacionar proyectiles disparados, casquillos). Sentencia elementos de munición con una determinada arma de fuego. Además de establecer la correspondencia entre una determinada arma de fuego y un proyectil disparado o un casquillo, un experto en armas de fuego también puede ser capaz de identificar al fabricante de un arma. No obstante, en el momento de redactar el presente protocolo todavía no existe un proceso definido con exactitud y aceptado universalmente para el análisis de marcas de herramientas y armas de fuego.

"139. Con mucha frecuencia los investigadores expertos en armas de fuego también se ocupan del análisis del disparo de las armas de fuego, para determinar si un arma ha sido o no disparada, o del análisis de artículos como prendas de vestir para establecer la distancia entre el impacto y la posición desde la cual se disparó el arma. Rastros de sustancias químicas en las manos o en la ropa de un sospechoso pueden ser un indicio de que dicha persona ha disparado un arma."

¹⁶ El quejoso citó las siguientes tesis:



o. Indicó que es contrario a derecho que la averiguación previa que dio origen al proceso penal haya sido integrada por el Ministerio Público Militar, siendo que la competencia para investigar y enjuiciar los hechos correspondía a autoridades civiles.

p. Afirmó se le atribuye una comisión por omisión en la muerte del segundo occiso, cuando únicamente existen elementos que lo incriminan por la privación de la vida de uno de los civiles. Concluyó que la sentencia es incongruente.

q. Manifestó que la autoridad responsable individualizó incorrectamente la sanción penal, ya que debió condenársele por formar parte del Ejército y no como autor intelectual del homicidio de los civiles.

r. Es incorrecta la individualización de la sanción penal consistente en treinta y siete años y seis meses de prisión. Lo anterior, debido a que la autoridad responsable concluyó que la condición del quejoso de teniente de infantería lo colocaba en un nivel jerárquico por encima de otros elementos castrenses. Además, de que dio la orden para privar de la vida a uno de los civiles y no impidió la ejecución del otro. Al respecto, el quejoso señaló que lo anterior es incorrecto porque no existe constancia en el proceso penal que acredite que el promovente haya sido superior jerárquico de los restantes militares.¹⁷

Tesis: 1a. CCXCIV/2013 (10a.), cuyo rubro es el siguiente: "PRUEBA PERICIAL. SU ALCANCE PROBATORIO ACORDE A LA PROXIMIDAD ENTRE EL CAMPO DE ESPECIALIZACIÓN DEL PERITO Y LA MATERIA DEL DICTAMEN.". Visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XXV, Tomo 2, octubre de 2013, página 1059, registro digital: 2004759.

Tesis: 1a. CCXCIII/2013 (10a.), cuyo rubro es el siguiente: "PRUEBA PERICIAL. EL REGISTRO OFICIAL DE LOS PERITOS CONSTITUYE UNA GUÍA INDISPENSABLE PARA QUE LA AUTORIDAD ELIJA AL ESPECIALISTA IDÓNEO PARA RENDIR UN DICTAMEN.". Visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XXV, Tomo 2, octubre de 2013, página 1059, registro digital: 2004758.

¹⁷ Citó la tesis de jurisprudencia 1a./J. 24/2019 (10a.), cuyo rubro es el siguiente: "PORTACIÓN DE ARMA DE FUEGO. ES INADMISIBLE ELEVAR EL GRADO DE CULPABILIDAD POR ESTE DELITO, CON BASE EN ALEGATOS QUE SUGIEREN QUE LA PERSONA HABRÍA COMETIDO OTRAS ACTIVIDADES ILÍCITAS CON EL ARMA EN CUESTIÓN.". Visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 69, Tomo II, agosto de 2019, página 1170, registro digital: 2020474.



s. Por último, es indebida la imposición de la agravante de premeditación del delito de homicidio debido a que la misma no se acreditó en el proceso penal. No existió una reflexión previa o deliberación para la comisión del delito ya que los hechos acontecieron en ese instante sin que haya la madurez reflexiva que se precisa en la calificativa.

21. **Sentencia recurrida.** El Tribunal Colegiado contestó los conceptos de violación en diversos apartados y negó el amparo solicitado:

a. El Colegiado indicó que quedó acreditado el delito y la responsabilidad penal del quejoso en la comisión del delito de homicidio calificado. De acuerdo con el Código Federal de Procedimientos Penales no se requiere prueba especial para acreditar la calidad específica de militar.

b. Refirió que debe prevalecer el arbitrio judicial y para tener por acreditado el carácter de miembro activo del Ejército Mexicano, el juzgador tiene que hacer uso de la facultad más importante dentro de su tarea de administrar justicia, que consiste en la actividad intelectual que despliega al valorar la prueba.¹⁸

c. Señaló que la autoridad responsable tuvo acertadamente acreditada la circunstancia calificativa del delito consistente en que el homicidio se cometió con ventaja.¹⁹ Asimismo, consideró acertada la actualización de la calificativa del delito consistente en la premeditación.²⁰

d. La responsable examinó correctamente las diligencias relativas al levantamiento de cadáveres, descripción, media filiación y fe ministerial de los occisos. Señaló que otorgó acertadamente valor probatorio pleno.²¹ Asimismo,

¹⁸ El Tribunal Colegiado citó la jurisprudencia 1a./J. 24/97, cuyo rubro es el siguiente: "PRUEBA INDICIARIA, LA FORMA DE OPERAR LA, EN EL DERECHO PROCESAL PENAL Y CIVIL, ES DIFERENTE AL DEPENDER DEL DERECHO SUSTANTIVO QUE SE PRETENDE.". Visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo V, junio de 1997, página 223, registro digital: 198453.

¹⁹ Prevista en el artículo 316, fracciones II, III y IV, del Código Penal Federal.

²⁰ Contemplada en el artículo 315 del Código Penal Federal vigente en la época de los hechos.

²¹ Con fundamento en el artículo 284 del Código Federal de Procedimientos Penales.



dijo, es legal la apreciación de la responsable sobre la eficacia convictiva de los dictámenes sobre levantamiento de cadáver y de necropsia.²²

e. El Tribunal Colegiado refirió que fue legal la relevancia convictiva otorgada por la responsable a los diversos testimonios.²³ Señaló que la responsable acertadamente resolvió que el quejoso actuó con dolo directo.²⁴ Asimismo, indicó que no obra en autos medio de convicción que concluya que el actuar del quejoso lo realizó bajo alguna causa de permisión. Tampoco estuvo viciado bajo error esencial de prohibición o que el sujeto fuera inimputable. Por tanto, no se advierte una actualización de alguna exclusión del delito.²⁵

f. Por lo que hace a la vulneración de la presunción de inocencia en sus vertientes de regla probatoria y estándar de prueba, el Colegiado cito diversos criterios y tesis de la Suprema Corte.²⁶ Concluyó que resultan infundados los conceptos de violación.

g. Por lo que hace a la errónea construcción y valoración de la prueba circunstancial, el Colegiado indicó que los conceptos de violación son infundados. Citó diversas tesis y criterios de la Suprema Corte²⁷ y concluyó que la

²² Reúnen los requisitos del artículo 231 y se les confirió valor en términos del artículo 288 del Código Federal de Procedimientos Penales.

²³ Señaló que dicha relevancia se apega a lo dispuesto por el artículo 289 del Código Federal de Procedimientos Penales. Asimismo, por haberse rendido en términos del artículo 240 a 257 del mismo ordenamiento.

²⁴ Con fundamento en el artículo 9 primer párrafo del Código Penal Federal.

El Colegiado citó la tesis aislada 1a. CVI/2005, cuyo rubro es el siguiente: "DOLO DIRECTO. SUS ELEMENTOS.". Visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIII, marzo de 2006, página 206, registro digital: 175605.

²⁵ El Colegiado citó la jurisprudencia 1a./J. 13/2000, cuyo rubro es el siguiente: "EXCLUYENTES DE RESPONSABILIDAD PENAL. PROCEDE SU ESTUDIO EN EL JUICIO DE AMPARO DIRECTO, NO OBSTANTE QUE NO HAYAN FORMADO PARTE DE LA LITIS EN PRIMERA Y SEGUNDA INSTANCIAS.". Visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XII, octubre de 2000, página 115, registro digital: 190927.

²⁶ Amparo en revisión 349/2012, así como la tesis aislada P. XXXV/2002, cuyo rubro es el siguiente: "PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. EL PRINCIPIO RELATIVO SE CONTIENE DE MANERA IMPLÍCITA EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.". Visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVI, agosto de 2002, página 14, registro digital: 186185.

²⁷ Citó el amparo directo 78/2012, así como la jurisprudencia 1a./J. 23/97, cuyo rubro es el siguiente: "PRUEBA INDICIARIA, CÓMO OPERA LA, EN MATERIA PENAL.". Visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo V, junio de 1997, página 223, registro digital: 198452.



autoridad responsable valoró correctamente todos los indicios probados y, por tanto, realizó una correcta interpretación de la prueba circunstancial.

h. Mencionó que, si bien, otra persona ordenó que se accionaran las armas de fuego en contra de los civiles, lo cierto es que también derivado del cúmulo probatorio se desprende que fue el propio promovente quien dio la orden. El Colegiado indicó que la Suprema Corte²⁸ ha estipulado que el principio *in dubio pro reo* implica que esta duda debe entenderse como la existencia de incertidumbre racional sobre la verdad de la hipótesis de la acusación. Sin embargo, el Tribunal Colegiado no advirtió alguna duda razonable, ya que, de las pruebas, la parte acusadora demostró su hipótesis.

i. Refirió que no existe un efecto corruptor en el proceso penal de origen. El Tribunal Colegiado citó una resolución de la Suprema Corte²⁹ y señaló que para que se actualice un efecto corruptor el acto de la autoridad debe ser efectuado fuera de todo cauce constitucional y legal.

j. Señaló que la autoridad responsable resolvió que ***** realizó su ampliación de declaración en su calidad de indiciado y se le hicieron saber sus derechos. También indicó que estuvo asistido de un defensor que cuenta con cédula profesional de licenciado en derecho. De igual forma, señaló que es infundada la aseveración referente a que primero compareció en su calidad de testigo y luego de indiciado. Lo anterior se debe a que estuvo asistido de un defensor en cada una de las etapas, quien estaba legalmente facultado para ejercer la profesión de licenciado en derecho.

k. El Colegiado indicó que resulta infundado el argumento de la parte quejosa porque la autoridad sí tomó en consideración el contexto, obediencia y jerarquía que rigen el actuar del Ejército Mexicano.³⁰ Concluyó que, aunque exista

²⁸ Citó el amparo directo en revisión 3457/2013.

²⁹ Amparo directo en revisión 517/2011, resuelto por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por mayoría de tres votos de los señores Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, quien formulará voto concurrente, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Olga Sánchez Cordero de García Villegas (ponente), en contra de los emitidos por los Ministros José Ramón Cossío Díaz quien formulará voto particular y Jorge Mario Pardo Rebolledo (presidente).

³⁰ El Colegiado citó el artículo 1o. de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, que indica lo siguiente:



un régimen de obediencia y disciplina que implique acatar órdenes de un superior, esto no conlleva una excluyente de responsabilidad dado que el quejoso era sabedor de las consecuencias de sus actos.

l. El Colegiado citó jurisprudencia de la Corte Interamericana³¹ y señaló que existe la obligación de los Estados de iniciar una investigación seria, imparcial y efectiva en casos en donde existan ejecuciones extrajudiciales. Señaló que el Ministerio Público realizó las diligencias correspondientes para recabar indicios necesarios para ejercer acción penal en contra del quejoso. Asimismo, que la autoridad responsable, al analizar las actuaciones, determinó que es penalmente responsable. Incluso señaló que existe el compromiso internacional de que los delitos cometidos por militares, deben ser las autoridades civiles quienes diriman esas controversias con el objetivo de que no gocen de un trato diferenciado.

m. El Tribunal Colegiado indicó que los especialistas y la doctrina hacen alusión a dos tipos de instrumentos internacionales. Por un lado, el *soft law* o derecho suave y por otro, el *hard law* o derecho duro, aduciendo que el primero se traduce en normas que tienen falta de eficacia obligatoria y el segundo en el derecho positivo y obligatorio para los Estados.

n. Señaló que el *soft law* se caracteriza por no tener una fuerza jurídica vinculante, ya que únicamente se tratan de lineamientos, resoluciones, declaraciones, principios, programas, estrategias, cartas, códigos de conducta, informes de grupos de expertos de trabajo, minutas, reuniones, protocolos o memorándums de intención. También indicó que el contenido blando parte de un contenido político, programático, declarativo o de buena voluntad y finalmente que este derecho blando a veces puede tratarse de normas que estén en proceso de gestación, pero sin consolidarse y sin que hayan entrado en vigor.

"El Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, son instituciones armadas permanentes que tienen las misiones generales siguientes: I. Defender la integridad, la independencia y la soberanía de la nación; II. Garantizar la seguridad interior; III. Auxiliar a la población civil en casos de necesidades públicas; IV. Realizar acciones cívicas y obras sociales que tiendan al progreso del país; y, V. En caso de desastre prestar ayuda para el mantenimiento del orden, auxilio de las personas y sus bienes y la reconstrucción de las zonas afectadas."

³¹ El Colegiado citó el *Caso Masacre de Pueblo Bello Vs. Colombia*, Corte Interamericana de Derechos Humanos, Sentencia de 31 de enero de 2006, párrafos 143 y 145.



o. Resaltó que derivado de la naturaleza *sui generis* de este tipo de normas es potestativo para las autoridades su aplicación o no, ya que no tienen fuerza vinculante que las obligue a tomar en consideración su contenido para la emisión de sus actos. Indicó que pueden o no usarse para emitir una determinación.

p. Al respecto, el Tribunal Colegiado citó un precedente de la Suprema Corte³² y concluyó que el estándar derivado de los instrumentos de *soft law* no forma parte del parámetro de control de regularidad constitucional y por el contrario solamente resultan vinculantes para el Estado Mexicano los tratados internacionales. Por tal motivo, se estimó correcto el actuar de la autoridad responsable, ya que no existe una disposición expresa vinculante para que se haya aplicado el Protocolo de Minnesota.

q. Mencionó que, si se hubiera hecho uso del protocolo, entonces hubiera sido necesario analizar la actuación de la autoridad responsable. Indicó que el derecho blando sirve para nutrir los derechos humanos que existen dentro del parámetro de regularidad constitucional. Pero debido a que no se utilizaron los instrumentos del derecho suave para sostener la sentencia, no era obligatorio para la autoridad invocarlos en la misma y por tanto resultan infundados los argumentos.

r. Calificó de infundados los motivos de disenso encaminados a cuestionar el valor probatorio de las periciales, diligencias de levantamiento de indicios y fe ministerial. El Colegiado señaló que la Suprema Corte³³ ha resuelto que el estudio de una escena del crimen es de vital importancia para los procedimientos penales. Asimismo, señaló que es criterio de la Corte que la valoración de un dictamen que

³² Amparo directo en revisión 4865/2015, resuelto por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por mayoría de cuatro votos de la y los señores Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (ponente), Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Norma Lucía Piña Hernández (presidenta). En contra del emitido por el Ministro José Ramón Cossío Díaz, quien se reservó el derecho a formular voto particular.

³³ Amparo directo 78/2012, resuelto por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por mayoría de cuatro votos de los señores Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (ponente), Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien se reservó su derecho de formular voto concurrente, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien también se reservó su derecho de formular voto concurrente, en contra del emitido por el Ministro José Ramón Cossío Díaz, quien se reservó su derecho a formular voto particular.



sea emitido por un experto quede al árbitro del juzgador.³⁴ Después, el Colegiado indicó que se considera acertado el proceder de la responsable ya que el dictamen en materia de criminalística de campo y fotografía forense fue emitido y ratificado por expertos adscritos a la Secretaría de la Defensa Nacional.³⁵

s. El Colegiado señaló que las declaraciones de los testigos indiciados, así como las actuaciones recabadas fueron suscitadas ante el agente del Ministerio Público Militar. Sin embargo, indicó que la autoridad está facultada para recibir las declaraciones de quienes intervienen en el hecho delictivo y que en caso de que aparezcan vinculados civiles debe conocer del proceso la autoridad jurisdiccional del orden común que corresponda.

t. Señaló que existe una prohibición derivada del artículo 13 de la Constitución referente al juzgamiento de civiles por tribunales militares, pero no en la investigación de los hechos probablemente delictuosos.

u. El Colegiado indicó que si al quejoso se le hubiera encontrado responsable del homicidio de ambas víctimas en la individualización de la pena se habría reflejado tal resultado, lo cual no aconteció. De ahí que sea legal el proceder de la autoridad responsable.

v. El Colegiado señaló que la autoridad responsable individualizó correctamente la pena al quedar acreditado el delito de homicidio calificado.³⁶ Además, indicó que es correcta la determinación de la responsable al confirmar la negativa de beneficios de sustitución de la pena. También se considera correcta la suspensión de los derechos políticos y civiles del sentenciado.³⁷

³⁴ El Colegiado citó la tesis 1a. XXX/2018 (10a.), cuyo rubro es el siguiente: "DICTAMEN PERICIAL EN MATERIA MÉDICA. EL VALOR PROBATORIO DEL RENDIDO POR UN MÉDICO GENERAL FRENTE AL EMITIDO POR UN MÉDICO ESPECIALISTA SE DETERMINA POR LA IDONEIDAD DE LA INFORMACIÓN CIENTÍFICA APORTADA Y SU UTILIDAD PARA LA SOLUCIÓN DE LA CONTROVERSIA.". Visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 52, Tomo I, marzo de 2018, página 1094, registro digital: 2016484.

³⁵ A dichos dictámenes se les dio valor indiciario de acuerdo con los artículos 285 y 288 del código procesal en la materia.

³⁶ Previsto y sancionado en los artículos 302, 315, 316, fracciones II, III y IV, 317 y 320 del Código Penal Federal.

³⁷ Con fundamento en los artículos 45, fracción I y 46 del Código Penal Federal, así como el 38, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.



w. Finalmente, señaló correcto el pago de la reparación del daño³⁸ para quienes acrediten tener los derechos sucesorios respectivos,³⁹ indicando que el monto de la reparación del daño deberá atender a lo dispuesto por los artículos 500 y 502 de la Ley Federal del Trabajo vigente en la época de los hechos.⁴⁰

22. Agravios. En desacuerdo con las consideraciones que sostuvo el Tribunal Colegiado de Circuito, el quejoso interpuso recurso de revisión. El recurrente realizó diversas manifestaciones en torno a la procedencia del medio de impugnación y vertió agravios:

a. Señaló que el Colegiado abordó un problema de constitucionalidad que implica la aplicación de tratados internacionales, pues se trata de una privación arbitraria de la vida cometida por agentes del Estado.⁴¹ Indicó que la sentencia recurrida contiene referencia a reglas jurídicas convencionales para investigar y sancionar casos de ejecución extrajudicial, lo cual constituye un problema de constitucionalidad.

b. El Colegiado no tomó en consideración el contexto operacional de las Fuerzas Armadas y permitió que se enjuiciara conforme a estándares operacionales y conductuales que no son propios de la actividad militar.

c. Indicó que es necesario abrir una línea jurisprudencial sobre cómo deben enjuiciarse a miembros del Ejército Mexicano que han cometido delitos, tomando en consideración que los militares operan bajo una estricta cadena de mando y en misiones que en caso de incumplirse redundan en expedientes sancionatorios.

³⁸ De conformidad con los artículos 30, fracción II, 30 bis y 31 del Código Penal Federal.

³⁹ De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 30 bis del Código Penal Federal.

⁴⁰ El Colegiado determinó que, no obstante que la responsable erró en el cálculo del monto de la reparación del daño, no es factible otorgar el amparo. Lo anterior, debido a que el amparo tiene por objeto resarcir al quejoso en el goce del derecho fundamental transgredido en su perjuicio y el monto determinado por el unitario favoreció al quejoso, lo que conduce a considerar la aplicación del principio *non reformato in peius*.

⁴¹ El recurrente citó la tesis 1a./J. 64/2014 (10a.), cuyo rubro es el siguiente: "DERECHOS HUMANOS RECONOCIDOS EN TRATADOS INTERNACIONALES. SU INTERPRETACIÓN CONSTITUYE UN TEMA PROPIAMENTE CONSTITUCIONAL PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DEL RECURSO DE REVISIÓN EN JUICIOS DE AMPARO DIRECTO.". Visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 11, Tomo I, octubre de 2014, página 272, registro digital: 2007717.



d. Señaló que la falta de criterio sobre el enjuiciamiento de militares podría remediarse con la presente resolución, ya que se daría una sentencia novedosa y de relevancia para el orden jurídico.⁴² Indicó que se podrían interpretar directamente los artículos 89, fracción VI y 129 de la Constitución y que al omitirse su estudio por parte del Colegiado es procedente el recurso de revisión.⁴³

e. También dijo que la especial formación, disciplina, subordinación y operatividad que rigen al Ejército ya ha sido materia de estudio por esta Suprema Corte.⁴⁴ Sin embargo, no hay criterios sobre la relevancia que tienen en el derecho penal los principios de jerarquía y obediencia que son pilares fundamentales del Ejército.

f. El Tribunal Colegiado fue omiso en estudiar la aplicación de lo que en la doctrina militar se conoce como el comandante militar, quien es el único responsable de un operativo. Señaló que la cadena de mando es una cuestión constitucional ya que la Suprema Corte tuvo la oportunidad de pronunciarse en el caso de la discoteca "*News Divine*". Señaló que en el amparo directo 61/2014 la Suprema Corte resolvió que resulta imposible que cada uno de los miembros de la corporación controle absolutamente todo el comportamiento de quienes participan.

g. El Colegiado abordó un problema constitucional, ya que no aplicó el estándar internacional para realizar investigaciones en casos de ejecuciones

⁴² El recurrente citó la jurisprudencia 1a./J. 32/2017 (10a.), cuyo rubro es el siguiente: "REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO. LA CONSTATAción DE LAS NOTAS DE IMPORTANCIA Y TRASCENDENCIA PARA LA PROCEDENCIA DE ESTE RECURSO DEBE REALIZARSE MEDIANTE UN EJERCICIO SUSTANTIVO DE VALORACIÓN POR EL QUE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PLASMA SU POLÍTICA JUDICIAL.", Visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 41, Tomo I, abril de 2017, página 833, registro digital: 2014100.

⁴³ Señaló que es aplicable la jurisprudencia P./J. 26/2009, cuyo rubro es el siguiente: "REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO. PROCEDE CUANDO EL TRIBUNAL COLEGIADO OMITE REALIZAR EL ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN DE CONSTITUCIONALIDAD PLANTEADA EN LA DEMANDA POR CALIFICAR DE INOPERANTE, INSUFICIENTE O INATENDIBLE EL CONCEPTO DE VIOLACIÓN RELATIVO.". Visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIX, mayo de 2009, página 6, registro digital: 167180.

⁴⁴ Citó el amparo en revisión 448/2010, resuelto por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por mayoría de cuatro votos de los señores Ministros: Jorge Mario Pardo Rebolledo, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (ponente), en contra del emitido por el señor Ministro José Ramón Cossío Díaz, por lo que hace al segundo resolutivo; y, por unanimidad de votos, respecto de los resolutivos primero, tercero, cuarto y quinto.



extrajudiciales.⁴⁵ Indicó que en el proceso de investigación y enjuiciamiento no observaron los parámetros internacionales de *soft law* respecto a la exhaustividad y objetividad de la investigación penal. Manifestó que la incorporación de un instrumento de *soft law* permite interpretar un derecho humano y amerita la revisión de la Suprema Corte para refinar o superar el diálogo entre tribunales terminales del Estado Mexicano y un órgano internacional.⁴⁶ Señaló que el Colegiado se equivoca en su argumento de que, si no se utilizó algún instrumento de *soft law*, entonces no debe revisarse la actuación.

h. Indicó que la ejecución extrajudicial se realizó por militares y se debieron de identificar los proyectiles de bala en los cadáveres y contrastarlas con las armas matriculadas de cada miembro de la tropa de acuerdo con las reglas 138 y 139 del Protocolo de Minnesota. Señaló que estos tópicos fueron desatendidos por el Tribunal Colegiado y que puede derivar en un criterio de importancia y trascendencia.⁴⁷

i. Señaló que la valoración del testimonio singular del soldado ***** constituye un problema constitucional. Manifestó que dicha persona en su calidad de imputado no emitió señalamiento en su contra, pero como testigo sí, lo que constituye un problema constitucional.⁴⁸ Indicó que el Tribunal Colegiado

⁴⁵ Protocolo de Minnesota (Manual de las Naciones Unidas sobre la prevención e investigación eficaces de las ejecuciones extralegales, arbitrarias o sumarias).

⁴⁶ El recurrente citó la jurisprudencia 1a. CXCVIII/2018 (10a.), cuyo rubro es el siguiente: "REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO. PROCEDE EL RECURSO SI EN LA SENTENCIA RECURRIDA SE APLICARON INSTRUMENTOS NORMATIVOS DE 'SOFT LAW' PARA INTERPRETAR EL CONTENIDO DE UN DERECHO HUMANO DE RANGO CONSTITUCIONAL.". Visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 61, Tomo I, diciembre de 2018, página 407, registro digital: 2018817.

⁴⁷ El recurrente citó la jurisprudencia P./J. 26/2009, cuyo rubro es el siguiente: "REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO. PROCEDE CUANDO EL TRIBUNAL COLEGIADO OMITIÓ REALIZAR EL ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN DE CONSTITUCIONALIDAD PLANTEADA EN LA DEMANDA POR CALIFICAR DE INOPERANTE, INSUFICIENTE O INATENDIBLE EL CONCEPTO DE VIOLACIÓN RELATIVO.". Visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIX, mayo de 2009, página 6, registro digital: 167180.

⁴⁸ El recurrente citó la jurisprudencia 1a./J. 153/2005, cuyo rubro es el siguiente: "DECLARACIÓN RENDIDA POR LOS CODETENIDOS EN CALIDAD DE TESTIGOS DE CARGO DURANTE LA AVERIGUACIÓN PREVIA. CARECE DE VALIDEZ SI NO SE EFECTÚA EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 128 DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES.". Visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIII, febrero de 2006, página 193, registro digital: 175976.



hizo una interpretación directa de los artículos 14, 20, apartado A, fracción V y 21 constitucionales.

j. El Colegiado omitió aplicar la jurisprudencia de la Suprema Corte en torno a las siguientes temáticas: a) valoración del testigo singular como única prueba de cargo,⁴⁹ b) falta de valor probatorio a una declaración inculpativa que posteriormente ha sido retractada en juicio,⁵⁰ c) integración y valoración de la prueba circunstancial.⁵¹

k. Señaló que, de acuerdo con la Suprema Corte, el testigo singular es insuficiente para condenar a una persona. Indicó que hay necesidad de integrar jurisprudencia y que esta cuestión hace procedente el recurso de revisión.⁵²

⁴⁹ Se refirió al amparo directo 14/2011 resuelto por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cuatro votos de los señores Ministros: Jorge Mario Pardo Rebolledo, José Ramón Cossío Díaz (ponente), Olga Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Ausente el señor Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia.

⁵⁰ El recurrente citó la tesis 1a. CCXXXV/2015 (10a.), cuyo rubro es el siguiente: "DECLARACIÓN MINISTERIAL DE UN TESTIGO DE CARGO. CONSTITUYE UNA PRUEBA DE CARGO INVÁLIDA CUANDO LA PERSONA QUE LA RINDE SE HA RETRACTADO DE ELLA EN SEDE JUDICIAL.". Visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 20, Tomo I, julio de 2015, página 680, registro digital: 2009599.

⁵¹ Señaló el amparo directo 78/2012 resuelto por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por mayoría de cuatro votos de los señores Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (ponente), Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien se reservó su derecho de formular voto concurrente, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien también se reservó su derecho de formular voto concurrente, en contra del emitido por el Ministro José Ramón Cossío Díaz, quien se reservó su derecho a formular voto particular.

También señalo las siguientes tesis:

Tesis 1a. CCLXXXVI/2013 (10a.), cuyo rubro es el siguiente: "PRUEBA INDICIARIA O CIRCUNSTANCIAL. EL JUZGADOR DEBE EXPLICAR, EN LA SENTENCIA CORRESPONDIENTE, EL PROCESO RACIONAL A TRAVÉS DEL CUAL LA ESTIMÓ ACTUALIZADA.". Visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XXV, Tomo 2, octubre de 2013, página 1054, registro digital: 2004753.

Tesis 1a. CCLXXXIV/2013 (10a.), cuyo rubro es el siguiente: "PRUEBA INDICIARIA O CIRCUNSTANCIAL. REQUISITOS QUE DEBEN CUMPLIR LOS INDICIOS PARA QUE LA MISMA SE PUEDA ACTUALIZAR.". Visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XXV, Tomo 2, octubre de 2013, página 1057, registro digital: 2004756.

Tesis 1a. CCLXXXV/2013 (10a.), cuyo rubro es el siguiente: "PRUEBA INDICIARIA O CIRCUNSTANCIAL. REQUISITOS QUE DEBE CUMPLIR LA INFERENCIA LÓGICA PARA QUE LA MISMA SE PUEDA ACTUALIZAR.". Visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XXV, Tomo 2, octubre de 2013, página 1056, registro digital: 2004755.

⁵² Tesis 2a./J. 4/2016 (10a.), cuyo rubro es el siguiente: "REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO. EXISTIENDO PROBLEMA DE CONSTITUCIONALIDAD O CONVENCIONALIDAD, LOS REQUISITOS DE



Afirmó que el Colegiado omitió la aplicación de la doctrina constitucional sobre retractación y que por tal motivo la inaplicación de precedentes del Alto Tribunal amerita el recurso de revisión. También señaló que en materia de prueba circunstancial el Colegiado no acató tesis de la Primera Sala.

l. Finalmente, por lo que hace a los requisitos de importancia y trascendencia en el recurso de revisión, el recurrente indicó que la Suprema Corte tendría la oportunidad de incorporar al sistema jurídico penal mexicano algunas reglas derivadas de la jurisprudencia interamericana en materia de ejecuciones extrajudiciales. Asimismo, indicó que el Protocolo de Minnesota contiene elementos de gran valor para las autoridades ministeriales y judiciales a fin de que se mejore la efectividad, imparcialidad y exhaustividad de la investigación de delitos de privación arbitraria de la vida cometidos por agentes del Estado.

Posteriormente, en el recurso interpuesto, el recurrente realiza los siguientes agravios:

m. Primero. Se justifica la procedencia del recurso de revisión en amparo directo.

n. Segundo. El Tribunal Colegiado realizó una interpretación somera y superficial de sus conceptos de violación. Manifestó que, de acuerdo con la sesión virtual del Tribunal Colegiado, no se discutieron los conceptos de violación porque solamente se decidió con base en la identidad de otro caso previo. Señaló que la falta de estudio de las cuestiones constitucionales torna ilegal la sentencia.

o. Tercero. El Colegiado interpretó erróneamente los deberes de investigación y enjuiciamiento para los casos de ejecución extrajudicial, apartándose de estándares internacionales. Indicó además que se cometió una violación a las normas procedimentales con incidencia en la sentencia definitiva, lo que constituye una violación procesal que debe ser estudiada y reparada en el amparo directo.

IMPORTANCIA Y TRASCENDENCIA PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DE DICHO RECURSO, SE ACTUALIZAN CUANDO EXISTE CRITERIO AISLADO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN QUE RESUELVE LA LITIS PLANTEADA Y QUE DEBE REITERARSE PARA INTEGRAR JURISPRUDENCIA.". *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 26, Tomo II, enero de 2016, página 1050, registro digital: 2010926.



p. Cuarto. Es ilegal la sentencia porque no aprecia la manera en que se cometió un efecto corruptor.

q. Quinto. Es ilegal la sentencia porque el Colegiado apreció incorrectamente la prueba circunstancial.

r. Sexto. Es ilegal la sentencia porque el Colegiado se apartó del estudio completo y exhaustivo del caso.

s. Séptimo. Es ilegal la sentencia porque no se abordó correctamente el problema constitucional de la declaración de una persona que no hace señalamiento alguno, pero como imputado modifica sustancialmente su declaración y hace señalamientos incriminatorios.

t. Octavo. El Colegiado estudió de manera superficial el planteamiento sobre la falta de valoración del contexto operacional del Ejército Mexicano.

u. Noveno. Es ilegal la sentencia porque el Colegiado convalida la ausencia de análisis de los juicios de probabilidad objetiva y subjetiva en el delito de homicidio en conjunción con el principio de confianza que rige en operaciones de Fuerzas Armadas.

v. Décimo. Es ilegal la sentencia porque no estudia los criterios de individualización de la pena con fundamento en el artículo 7.3 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

w. Décimo Primero. Es ilegal la sentencia porque no se integró adecuadamente el Tribunal Colegiado que deliberó el asunto. Señaló que es falsa la presencia del secretario de Acuerdos durante la deliberación del asunto. Indicó que esto vulnera los artículos 33 y 41, fracción V, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Indicó que si en la sesión deliberativa de un Tribunal Colegiado la secretaria de Acuerdos que estuvo presente no es la misma que suscribe la sentencia se genera un defecto formal que trasciende a la validez del fallo.

Análisis del asunto

23. A partir de la anterior síntesis argumentativa, corresponde formular el siguiente cuestionamiento:



¿Se actualizan los requisitos que hacen procedente el recurso de revisión en amparo directo, previstos en los artículos 107, fracción IX, de la Constitución Federal y 81, fracción II, de la Ley de Amparo y del Acuerdo General Número 9/2015 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación?⁵³

24. La respuesta a esta interrogante es **positiva**, atento a las siguientes consideraciones:

25. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de uno de diciembre de dos mil veintiuno, declaró fundado el recurso de reclamación 363/2021.⁵⁴ Dicho recurso fue interpuesto por ***** en contra del acuerdo de desechamiento de ocho de enero de dos mil veintiuno, dictado por el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

26. En dicha resolución, se precisó que el recurso de revisión es procedente porque el Tribunal Colegiado debió llevar a cabo un estudio respecto a la aplicación de instrumentos de *soft law*. En específico, del Protocolo de Minnesota, pues ello se encontraba ligado a la cuestión constitucional planteada por el quejoso, relativa a la conducción de la investigación ministerial y los criterios de homologación del fuero civil y militar, cuando se trate de una ejecución extrajudicial.

27. Lo anterior, porque el quejoso en su demanda solicitó que fuera observado el Protocolo de Minnesota y tal petición, se encontraba relacionada con la resolución del caso y con sus derechos, pues los hechos delictivos se trataron de una ejecución extrajudicial. No obstante, el Tribunal Colegiado estimó que no existía alguna disposición expresa vinculante para que se hubiese hecho uso del Protocolo de Minnesota. Por tanto, si no se utilizaron instrumentos de *soft law* para sostener la sentencia reclamada, no era obligatorio para la autoridad responsable invocarlos en la misma.

⁵³ Recordemos que el presente asunto se tramita conforme a las legislaciones anteriores a la reforma constitucional de once de marzo de dos mil veintiuno, así como de la diversa reforma a la Ley de Amparo de siete de junio de dos mil veintiuno.

⁵⁴ Resuelto por unanimidad de cinco votos de las Ministras y los Ministros Norma Lucía Piña Hernández, Juan Luis González Alcántara Carrancá, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (ponente) y presidenta Ana Margarita Ríos Farjat.



28. De este modo, se dijo que acorde con la tesis 1a. CXCVIII/2018 (10a.),⁵⁵ emitida por esta Primera Sala, si bien las normas de derechos humanos contenidas o derivadas de instrumentos jurídicos calificados como *soft law* no forman parte del parámetro de control de regularidad constitucional, cuando su aplicación y estudio está intrínsecamente unida a la decisión del órgano jurisdiccional, puede dar lugar a la revisión. Sin embargo, en el caso en concreto, la procedencia se justificó por el impacto que la omisión de su estudio tuvo en la decisión de la autoridad responsable y del Tribunal Colegiado.

29. Ahora bien, no se desatiende que el recurrente planteó en sus agravios que el Ministerio Público Militar no tenía competencia para investigar los hechos. No obstante que la investigación por parte del Ministerio Público Militar no fue objeto de análisis en el recurso de reclamación 363/2021 citado, debe destacarse que el Pleno de la Suprema Corte ha indicado los parámetros generales que proceden en caso de que un Ministerio Público Militar investigue hechos que corresponden al fuero civil. Existen numerosos precedentes del Pleno en donde se ha indicado que cuando Tribunales Militares, siendo incompetentes, dictan autos de formal prisión, las actuaciones previas no se invalidan por sí mismas.⁵⁶

30. En efecto, el Pleno de esta Suprema Corte ha indicado que la incompetencia del Juez que dicta un auto de formal prisión no implica por sí sola una violación de derechos humanos del indiciado. Sin embargo, sí implica que el Juez declarado incompetente deba remitir de inmediato las constancias que integran el proceso penal al Juez declarado competente, quien una vez que asuma su competencia jurisdiccional, procederá dentro del plazo establecido en el artículo 19 de la Constitución. Así, deberá dejar insubsistentes tanto los autos

⁵⁵ De rubro: "REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO. PROCEDE EL RECURSO SI EN LA SENTENCIA RECURRIDA SE APLICARON INSTRUMENTOS NORMATIVOS DE 'SOFT LAW' PARA INTERPRETAR EL CONTENIDO DE UN DERECHO HUMANO DE RANGO CONSTITUCIONAL.". Publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 61, Tomo I, diciembre de 2018, página 407, número de registro digital: 2018817.

⁵⁶ Estas consideraciones fueron desarrolladas por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los siguientes asuntos: a) Amparo en revisión 770/2011, b) Amparo en revisión 60/2012, c) Amparo en revisión 61/2012, d) Amparo en revisión 62/2012, e) Amparo en revisión 63/2012, f) Amparo en revisión 134/2012, g) Conflicto competencial 38/2012; y, h) Amparo en revisión 252/2012.



de formal prisión impugnados, como las actuaciones realizadas posteriormente por el Juez militar responsable. Y, tomando en consideración los hechos respectivos, **así como los elementos de prueba que a su juicio continúen siendo válidos**, resolverá con plenitud de jurisdicción sobre la situación jurídica del indiciado, al tenor de la normativa nacional e internacional que considere aplicable al caso concreto.

31. Asimismo, se destacó que los elementos que tomó en cuenta el Juez incompetente para dictar el auto de formal prisión no se desvirtúan automáticamente, por lo que tal circunstancia no conlleva que los indiciados puedan recuperar su libertad. El efecto del amparo será la remisión inmediata de los autos al Juez competente, quien, en su carácter de autoridad responsable sustituta, deberá resolver con plenitud de jurisdicción la situación jurídica del inculpado, valorando los elementos de prueba que obran en los autos al tenor del marco jurídico nacional e internacional que regula al fuero competente.

32. Ahora bien, en este asunto se destaca que el diecinueve de junio de dos mil once, se dictó auto de formal prisión a ***** por parte del Juzgado Militar de la Quinta Región, con residencia en La Mojonera, Municipio de Zapopán, Jalisco. Sin embargo, ***** interpuso una demanda de amparo y el Segundo Juzgado de Distrito en Materia Penal en el Estado de Jalisco concedió el amparo para efectos.

33. Posteriormente, el veinticinco de julio de dos mil trece, en cumplimiento a la ejecutoria de amparo, el Juzgado Octavo de Distrito, con residencia en Uruapan, Michoacán dictó auto de formal prisión a ***** , por la probable responsabilidad de la comisión del delito de homicidio calificado. Esta determinación fue confirmada por el Segundo Tribunal Colegiado de este Circuito, en resolución de ocho de noviembre de dos mil trece, dentro del toca penal ***** , al resolver el recurso de apelación hecho valer por la defensa del inculpado.

34. Por tanto, el hecho de que haya investigado en un primer momento el Ministerio Público Militar no implica por sí mismo una violación a los derechos humanos del indiciado. Máxime que el Juez del fuero civil dictó auto de formal prisión convalidando la investigación. Así, el hecho de que haya investigado el



Ministerio Público Militar no implica que los indiciados puedan recuperar su libertad automáticamente. Sin embargo, las actuaciones del Ministerio Público sí pueden ser revisadas a la luz de parámetros constitucionales.

35. Bajo esa perspectiva, únicamente la materia del presente recurso de revisión se centrará en el análisis sobre la procedencia de la aplicación del Protocolo de Minnesota, como instrumento de *soft law*, cuando los hechos deriven de una ejecución por parte de miembros del Ejército Mexicano.

V. ESTUDIO DE FONDO

36. Analizada la procedencia del recurso de revisión, la problemática en el presente asunto será estudiada, por cuestión metodológica, en función de la siguiente pregunta:

¿Es procedente que, en cumplimiento de obligaciones y estándares internacionales, las autoridades competentes revisen si se aplicaron diversas reglas contenidas en el Protocolo de Minnesota, como instrumento de *soft law*, cuando los hechos delictivos deriven de una ejecución por parte de miembros del Ejército Mexicano?

37. La respuesta es **positiva**. En ese sentido, son sustancialmente **fundados** los agravios del quejoso, suplidos en su deficiencia, en términos del artículo 79, fracción III, inciso a), de la Ley de Amparo.

38. Para resolver la problemática que nos ocupa, esta Primera Sala estima conveniente dividir el estudio en los siguientes apartados:

I. Protocolo de Minnesota.

A. Antecedentes y objetivos.

B. Contenido.

II. Utilización del Protocolo de Minnesota por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.



III. Naturaleza jurídica del Protocolo de Minnesota (características del *soft law*).

IV. Derechos Humanos y obligaciones del Estado Mexicano.

A. Derecho de las personas a no ser privadas arbitrariamente de la vida.

B. Ejecuciones por parte de miembros del Ejército Mexicano.

C. Obligación del Estado Mexicano de investigar ejecuciones extrajudiciales.

V. Análisis del caso concreto.

I. Protocolo de Minnesota

A. Antecedentes y objetivos

39. La Organización de la Naciones Unidas ha indicado que los Estados tienen la obligación de proteger la vida de las personas. En caso de ejecuciones extralegales, arbitrarias o sumarias deben de realizar investigaciones eficaces. En este contexto, estas obligaciones están desarrolladas en dos documentos fundamentales: 1) Los Principios de las Naciones Unidas sobre la prevención e investigación eficaces de las ejecuciones extralegales, arbitrarias o sumarias de 1989 y 2) Su documento complementario, el Manual de las Naciones Unidas sobre la prevención e investigación eficaces de las ejecuciones extralegales, arbitrarias o sumarias de 1991, el cual es conocido como Protocolo de Minnesota.⁵⁷ Cabe mencionar que en 2017 se publicó una versión revisada del Protocolo de Minnesota, la cual es una actualización de la versión original de 1991.⁵⁸

⁵⁷ Este nombre se debe a que se elaboró mediante un proceso de expertos dirigido por el *Minnesota Lawyers International Human Rights Committee*.

⁵⁸ De acuerdo con la página web de la Organización de la Naciones Unidas <https://www.ohchr.org/es/special-procedures/sr-executions/minnesota-protocol>, el proceso de actualización consistió en lo siguiente:

"El proceso de consultas para la revisión del Protocolo de Minnesota se inició oficialmente en abril de 2015, sobre la base de un análisis exploratorio para determinar su alcance, orientado a definir



40. El Protocolo de Minnesota fue elaborado debido a que diversos agentes de la sociedad civil se percataron de la inexistencia de una clara referencia internacional que sirviera como guía práctica para los encargados de llevar a cabo la investigación de muertes ocurridas en circunstancias sospechosas. Desde su

los ámbitos necesitados de reforma, y se realizó mediante el nombramiento de un grupo consultivo y dos grupos de trabajo, estos últimos encargados de redactar la versión revisada del documento. El grupo consultivo estuvo compuesto por 73 miembros que representaban a una amplia gama de experiencias y competencias, procedentes de todos los continentes. Uno de los grupos de trabajo se ocupó de examinar las investigaciones jurídicas mientras el otro centró su atención en los aspectos forenses.

"Se invitó a las partes interesadas a que aportaran una primera contribución por escrito al proceso inicial de consultas a más tardar el 15 de junio de 2015. La primera reunión de los dos grupos de trabajo se celebró en Ginebra, del 30 de junio al 1 de julio de 2015.

"El 29 de octubre de 2015, el Relator Especial presentó su informe temático anual (A/70/304) a la Asamblea General reunida en Nueva York. En este documento, el Relator Especial expuso los antecedentes de la revisión del Protocolo de Minnesota y analizó su proceso. Durante el diálogo interactivo, varios Estados manifestaron su apoyo a la revisión. Por ejemplo, en nombre de sus miembros, la Unión Europea señaló que 'la UE desearía felicitar al Relator Especial por su dinámica iniciativa de actualizar el Manual de las Naciones Unidas de 1991 sobre la prevención e investigación eficaces de las ejecuciones extralegales, arbitrarias o sumarias. Tal como señaló el Relator Especial en el día de hoy, el manual contiene importantes directrices relativas a la aplicación práctica de los principios de las Naciones Unidas en esta materia, de conformidad con el derecho internacional'.

"Ese mismo día, el Relator Especial convocó a un evento paralelo sobre la revisión del Protocolo de Minnesota, que tuvo lugar en la Sede de las Naciones Unidas, con el fin de ilustrar sobre el tema a los Estados y los representantes de la sociedad civil. El relator y los presidentes de los grupos de trabajo expusieron información actualizada sobre los progresos realizados hasta la fecha y sostuvieron un diálogo con los asistentes.

"La segunda reunión de los grupos de trabajo se celebró en Ginebra, del 4 al 6 de febrero de 2016. Un evento paralelo al que todos los Estados Miembros). Sentencia interesados fueron invitados tuvo lugar el 5 de febrero en el Palacio de las Naciones. Este acto contó con la asistencia de representantes de más de 25 Estados y les ofreció otra oportunidad de entablar nuevos diálogos con el Relator Especial y el personal del ACNUDH.

"El texto elaborado en la reunión de febrero del grupo de trabajo fue distribuido entre los miembros del grupo consultivo para recabar sus comentarios. Luego fue revisado, teniendo en cuenta las sugerencias y recomendaciones formuladas, con miras a someterlo a una consulta pública.

"Posteriormente, el anteproyecto revisado del Protocolo de Minnesota se sometió al comentario público de los Estados, las universidades, las entidades de la sociedad civil y otras partes interesadas, durante un periodo de consultas de seis semanas, del 11 de abril al 23 de mayo de 2016.

"El 20 de junio de 2016, el Relator Especial presentó su informe temático ante el Consejo de Derechos Humanos. El documento contenía un adendum (A/HRC/32/39/Add.4), en el que se informaba a los miembros del Consejo de que los comentarios recibidos durante la segunda consulta pública se habían incorporado al anteproyecto, que más adelante sería revisado por los grupos de trabajo y, finalmente, por el grupo consultivo.

"El 31 de julio de 2016, el Relator Especial, en representación de los expertos, hizo entrega del texto al alto comisionado para que se procediera a su publicación."



elaboración, ha sido utilizado como recurso educativo, guía práctica e, incluso, como norma jurídica para evaluar las investigaciones de ejecuciones extralegales.⁵⁹

41. El objeto del Protocolo de Minnesota es proteger el derecho a la vida, promover la justicia, la rendición de cuentas y el derecho a una reparación mediante la promoción de una investigación eficaz de toda muerte potencialmente ilícita o sospecha de desaparición forzada. Este protocolo tiene un conjunto de principios y directrices para los Estados, las instituciones y las personas que participen en la investigación de una muerte potencialmente ilícita o sospecha de desaparición forzada. De acuerdo con el propio protocolo, sus fines están previstos principalmente para las siguientes situaciones:⁶⁰

- Cuando la muerte pudo haber sido causada por actos u omisiones del Estado, de sus órganos o agentes, o puede ser atribuible al Estado, en violación de su obligación de respetar el derecho a la vida. Incluye, por ejemplo, todas las muertes posiblemente causadas por funcionarios de las fuerzas del orden u otros agentes del Estado; las muertes causadas por grupos paramilitares, milicias o "escuadrones de la muerte" sospechosos de actuar bajo la dirección del Estado o con su consentimiento o aquiescencia. También, las muertes causadas por fuerzas militares o de seguridad privadas en el ejercicio de funciones del Estado.

- Si la muerte sobrevino cuando la persona estaba detenida o se encontraba bajo la custodia del Estado, sus órganos o agentes. Incluye este supuesto, por ejemplo, todas las muertes de personas detenidas en prisiones, en otros lugares de reclusión (oficiales y de otro tipo) y en otras instalaciones donde el Estado ejerce un mayor control sobre su vida.

- La muerte podría ser resultado del incumplimiento por el Estado de su obligación de proteger la vida. Incluye este supuesto, por ejemplo, cualquier situación en que un Estado no ejerza la diligencia debida para proteger a una

⁵⁹ Protocolo de Minnesota sobre la Investigación de Muertes Potencialmente Ilícitas (2016), Versión revisada del Manual de las Naciones Unidas sobre la Prevención e Investigación Eficaces de las Ejecuciones Extralegales, Arbitrarias o Sumarias, oficina del alto comisionado de Naciones Unidas, 2017, Nueva York y Ginebra, p. V.

⁶⁰ *Ibidem*, párrafo 2.



persona o personas contra amenazas externas previsibles o actos de violencia por agentes no estatales.

B. Contenido

42. El Protocolo de Minnesota está dividido en los siguientes ocho apartados:⁶¹

<p>I. Objetivos y ámbito de aplicación del Protocolo de Minnesota de 2016.</p>	
<p>II. Marco jurídico internacional.</p>	<ul style="list-style-type: none"> A. Derecho a la vida. B. Rendición de cuentas y recursos. C. Activación y alcance de la obligación de investigar. D. Elementos y principios de las investigaciones. <ul style="list-style-type: none"> 1. Elementos del deber de investigar. 2. Principios y códigos internacionales pertinentes. 3. Participación y protección de los familiares de la víctima durante la investigación. 4. Mecanismos de investigación.
<p>III. Ética profesional.</p>	
<p>IV. Desarrollo de una investigación.</p>	<ul style="list-style-type: none"> A. Principios generales de las investigaciones. B. El proceso de investigación. <ul style="list-style-type: none"> 1. Reunión y gestión de datos y material. 2. Lugares importantes, incluida la escena de la muerte o del delito. 3. Enlace familiar. 4. Entender a la víctima.

⁶¹ Ibidem, párrafo 3.



-
5. Búsqueda, entrevista y protección de los testigos.
 6. Asistencia técnica internacional.
 7. Telecomunicaciones y otras pruebas digitales.
 8. Cuestiones financieras.
 9. Cronología de los hechos.
- C. Entrevistas y protección de testigos.
1. Principios generales.
 2. Seguridad y bienestar.
 3. Grabación de las entrevistas.
- D. Recuperación de restos humanos.
1. Principios generales.
 2. Etiquetado.
 3. Inventario.
 4. Cadáveres intactos.
 5. Restos óseos en superficie.
 6. Cadáveres o restos óseos enterrados.
 7. Factores en la recuperación de restos enterrados.
- E. Identificación de cadáveres.
1. Principios generales.
 2. Reconocimiento visual.
 3. El enfoque científico de la identificación.
 4. Sucesos con múltiples muertes.
 5. Conclusiones sobre la identidad.
-



	<p>F. Tipos de pruebas y toma de muestras.</p> <ol style="list-style-type: none">1. Principios generales.2. Pruebas biológicas humanas.3. Pruebas físicas no biológicas.4. Pruebas digitales.5. Contabilidad forense.6. Muestras del suelo o del medio ambiente. <p>G. Autopsia.</p> <ol style="list-style-type: none">1. Principios generales.2. Función de las imágenes radiológicas en la investigación de una muerte potencialmente ilícita. <p>H. Análisis de restos óseos.</p>
<p>V. Directrices detalladas</p>	<p>A. Directrices detalladas sobre la investigación de la escena del delito.</p> <ol style="list-style-type: none">1. Introducción.2. Documentación fotográfica.3. Mediciones.4. Notas y recogida de datos o recopilación de un inventario. <p>B. Directrices detalladas sobre las entrevistas.</p> <ol style="list-style-type: none">1. Introducción.2. Preparación y entorno.3. Inicio de la entrevista.4. Determinación de los hechos.5. Conclusión de la entrevista.



	<ul style="list-style-type: none">6. Orientación adicional para la entrevista de un sospechoso.7. La función de los intérpretes.C. Directrices detalladas sobre la excavación de fosas.D. Directrices detalladas sobre la autopsia.<ul style="list-style-type: none">1. Antecedentes y principios fundamentales.2. El cadáver vestido.3. Examen externo.4. Examen interno.5. Pruebas adicionales.6. Determinación de la causa de la muerte.7. Informe de la autopsia.8. Signos de posibles torturas hallados durante la autopsia.E. Directrices detalladas para el análisis de restos óseos.<ul style="list-style-type: none">1. Introducción.2. Infraestructura para el análisis de restos óseos.3. Preparación de restos óseos para el análisis.4. Creación de un perfil biológico de los restos.5. Análisis restantes e informe.
VI. Glosario	
VII. Anexos	<ul style="list-style-type: none">Anexo 1. Esquemas anatómicos.Anexo 2. Formulario de datos del caso.Anexo 3. Tabla para heridas por arma de fuego.Anexo 4. Tabla para heridas punzantes/ laceraciones.Anexo 5. Odontograma adultos.



Cuadros

Cuadro 1: Datos ante *mortem* y *post mortem* para fines de identificación.

Cuadro 2: Técnicas de tortura y manifestaciones asociadas.

43. Tanto los Principios de las Naciones Unidas sobre la prevención e investigación eficaces de las ejecuciones extralegales, arbitrarias o sumarias, como el Protocolo de Minnesota, han sido utilizados por tribunales, comisiones y comités nacionales, regionales e internacionales. Por ejemplo, han sido utilizados por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos y el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas.⁶²

44. Con el objetivo de evidenciar la relevancia jurídica del Protocolo de Minnesota, esta Primera Sala considera oportuno enunciar diversos casos a nivel nacional e internacional en donde dicho protocolo se ha utilizado.

II. Utilización del Protocolo de Minnesota por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y por la Corte Interamericana de Derechos Humanos

45. La Primera Sala de la Suprema Corte utilizó el Protocolo de Minnesota en las consideraciones del amparo en revisión 554/2013.⁶³ En el caso conocido como *****⁶⁴ la Corte señaló diferentes directrices para las autoridades que

⁶² Protocolo de Minnesota sobre la Investigación de Muertes Potencialmente Ilícitas (2016), Versión revisada del Manual de las Naciones Unidas sobre la Prevención e Investigación Eficaces de las Ejecuciones Extralegales, Arbitrarias o Sumarias, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas, 2017, Nueva York y Ginebra, p. V.

⁶³ Resuelto por unanimidad de votos de los señores Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y presidente y ponente Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. El Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo se reservó su derecho de formular voto concurrente. Sentencia de veinticinco de marzo de dos mil quince.

⁶⁴ Los hechos del caso están contemplados del párrafo 1 al 44 de la sentencia. En la mañana del 29 de junio de 2010, poco antes de las 7:45 horas, se presentó a rendir declaración en las oficinas de la Procuraduría General de Justicia del Estado de México, en el Municipio de Chimalhuacán, un agente investigador de la Procuraduría General de Justicia del Estado de México, quien dijo ser comandante del grupo del subprocurador del Estado de México. En su declaración manifestó que,



investigan una muerte violenta, particularmente un feminicidio. Señaló diversos parámetros de actuación para las autoridades que intervienen en la escena del crimen y para quienes practican una autopsia. Cabe destacar que, en el desarrollo de estas directrices, la Primera Sala retomó diversas reglas contenidas en el Protocolo de Minnesota.

46. Por ejemplo, la Primera Sala, tomando en cuenta dicho Protocolo, determinó que las autoridades que investigan una muerte violenta deben intentar como mínimo: I) identificar a la víctima; II) proteger la escena del crimen; III) recuperar y preservar el material probatorio; IV) investigar exhaustivamente la escena del crimen; V) identificar posibles testigos y obtener declaraciones; VI) realizar autopsias por profesionales competentes y empleando los procedimientos más apropiados; y, VII) determinar la causa, forma, lugar y momento de la muerte, y cualquier patrón o práctica que pueda haber causado la muerte.⁶⁵

47. Siguiendo las reglas del Protocolo de Minnesota, la Sala indicó que de conformidad con los estándares internacionales, los investigadores deben, al menos, fotografiar la escena del crimen y cualquier otra evidencia física, el cuerpo como se encontró y después de moverlo; todas las muestras de sangre,

al llegar a su domicilio ese día, aproximadamente a las 7:10 horas, había encontrado colgada en su dormitorio a su esposa *****, por lo que cortó la cinta, la recostó en la cama y comenzó a "darle masajes en las piernas" tratando de reanimarla, pero ella "ya no respondió ... ya que al parecer se encontraba sin vida y [el declarante] proced[ió] a revisar la habitación. El caso versa sobre la investigación de la muerte violenta de *****, sucedida en Chimalhuacán, Estado de México, el 29 de junio de 2010, y cuyo cuerpo habría sido encontrado en su casa por su esposo. Para analizar si la investigación de la misma se llevó a cabo de manera diligente, la Primera Sala consideró necesario destacar las obligaciones que tienen las autoridades cuando se encuentren investigando una muerte violenta, y específicamente, la muerte de una mujer.

⁶⁵ Corte IDH., *Caso González y otras ("Campo Algodonero") Vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C No. 205, párr. 300.

Informe, No. 48/97, Ejido Morelia (México), 13 de abril de 1996. párrs. 109-112.

CIDH, Acceso a la Justicia para las Mujeres Víctimas de Violencia en las Américas, OEA/Ser. L/V/II. doc. 68, 20 de enero de 2007, párr. 47.

Corte IDH. *Caso Juan Humberto Sánchez Vs. Honduras*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 7 de junio de 2003. Serie C No. 99, párr. 127; Corte IDH. *Caso Escué Zapata Vs. Colombia*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 4 de julio de 2007. Serie C No. 165, párr. 106; Corte IDH. *Caso Kawas Fernández Vs. Honduras*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 3 de abril de 2009. Serie C No. 196, párr. 102. Ver también el Protocolo de Minnesota de Naciones Unidas.



cabello, fibras, hilos u otras pistas deben ser recogidas y conservadas; examinar el área en busca de huellas de zapatos o cualquier otra que tenga naturaleza de evidencia, y hacer un informe en el que se detalle cualquier observación de la escena, las acciones de los investigadores y la disposición de la prueba recolectada.⁶⁶ Asimismo, al investigar una escena del crimen se debe cerrar la zona contigua al cadáver, y prohibir, salvo para el investigador y su equipo, el ingreso a la misma.⁶⁷

48. Durante la realización de la autopsia, las autoridades tienen el deber, entre otros, de examinar minuciosamente desde la cabeza hasta los pies, previo al retiro cuidadoso de la ropa y calzado, de fotografiar todas las superficies del cadáver desde diversos ángulos y distancias, especialmente acercamientos de lesiones traumáticas que presente, tomar huellas dactilares, examinar todas las superficies de las extremidades, tomar nota de cualquier muestra de golpes, examinar las ropas, recontar las lesiones presentes, recolectar muestras de sangre, revisar detalladamente las cavidades naturales en el cadáver, las manos, las uñas, examinar los genitales, tomar nota de cualquier lesión en la parte interior de los muslos, y "en caso de sospecharse agresión sexual, examinar todos los orificios potencialmente afectados".⁶⁸ Aunado a lo anterior, "antes de iniciar la autopsia, el perito debe familiarizarse con los tipos de tortura o de violencia que predominan en ese país o localidad".⁶⁹

49. Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha utilizado el Protocolo de Minnesota en innumerables casos. Por ejemplo, en el *Caso Ortiz*

⁶⁶ Corte IDH., *Caso González y otras ("Campo Algodonero") Vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C No. 205, párr. 301. La Corte hace referencia al Manual de las Naciones Unidas sobre la prevención e investigación eficaces de las ejecuciones extralegales, ONU, documento ST/CSDHA/12 (1991). También ver la tesis: "ESCENA DEL CRIMEN. DIRECTRICES PARA SU ANÁLISIS POR PARTE DE LAS AUTORIDADES Y LOS PERITOS AUXILIARES.". (Décima Época. Registro digital: 2004701. Instancia: Primera Sala. Tesis aislada 1a. CCXCVI/2013. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XXV, Tomo 2, octubre de 2013, página 1050).

⁶⁷ Corte IDH., *Caso González y otras ("Campo Algodonero") Vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C No. 205, párr. 301.

⁶⁸ Protocolo de Minnesota:

16. IV. Protocolo de autopsia, y Santiago Sáez, Andrés, "Levantamiento del cadáver", en Anadón Baselga, María J. y Robledo Encinas, María (coord.), *Op. cit.*, pág. 389.

⁶⁹ Protocolo de Minnesota: 16. IV. Protocolo de autopsia.



Hernández y otros Vs. Venezuela,⁷⁰ la Corte Interamericana resolvió que el Protocolo de Minnesota es aplicable en toda investigación de muertes violentas, súbitas, inesperadas y sospechosas, **incluidos los casos en que se sospeche que ha habido una ejecución extralegal, arbitraria o sumaria**. Dicho Protocolo indica que la debida diligencia en una investigación médico-legal de una muerte, exige el mantenimiento de la cadena de custodia de todo elemento de prueba forense, inclusive más allá del juicio y la condena del autor, dado que las pruebas antiguas, debidamente preservadas, podrían servir para el sobreseimiento de una persona condenada erróneamente.⁷¹

50. En el caso de la *Comunidad Moiwana Vs. Suriname*,⁷² la Corte Interamericana resolvió, con base en el Protocolo de Minnesota, que se deben observar diversos principios rectores cuando se considera que una muerte pudo

⁷⁰ Los hechos se refieren a lo sucedido el 15 de febrero de 1998, fecha en que Johan Alexis Ortiz Hernández, estudiante de 19 años de edad que cursaba el último año de preparación como efectivo de la Guardia Nacional, falleció en el Hospital San Rafael de El Piñal a raíz de heridas de arma de fuego, cuyo impacto sufrió en el desarrollo de un ejercicio o práctica militar en el marco del "I Curso Anti-Subversivo", que se realizaba en las instalaciones del destacamento No. 19 de los Comandos Rurales de Caño Negro, Municipio Fernández Feo del Estado de Táchira, Venezuela. Sin embargo, las circunstancias y el modo en que se produjo dicho hecho se encuentran controvertidas.

Los hechos del caso fueron extraídos del resumen de la sentencia.

Consultable en: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/resumen_338_esp.pdf

⁷¹ Corte IDH, *Caso Ortiz Hernández*. *Sentencia Vs. Venezuela*, (Fondo, Reparaciones y Costas). Sentencia de 22 de agosto de 2017, Serie C No. 338, párr. 161.

⁷² Los hechos del caso fueron los siguientes: La comunidad N'djuka está conformada por personas originarias del África que habitan en la zona oriental de Suriname desde el siglo XVII. Esta comunidad tiene su propio idioma e historia, así como tradiciones culturales y religiosas que la distinguen de otras comunidades indígenas que habitan en el mismo territorio. La aldea de Moiwana fue fundada por clanes N'djuka a fines del siglo XIX. En 1986, el régimen militar de Desiré Bouterse se enfrentó al grupo armado opositor conocido como el Jungle Commando. Cientos de indígenas fallecieron producto de las hostilidades entre ambos grupos. El 29 de noviembre de 1986 se efectuó una operación militar en la aldea de Moiwana. Agentes militares y sus colaboradores mataron al menos a 39 miembros de la comunidad, entre los cuales había niños, mujeres y ancianos, e hirieron a otros. Asimismo, la operación quemó y destruyó la propiedad de la comunidad y forzó a los sobrevivientes a huir. Desde su huida de la aldea de Moiwana, los pobladores han sufrido condiciones de pobreza y no han podido practicar sus medios tradicionales de subsistencia. La aldea de Moiwana y sus tierras tradicionales circundantes quedaron abandonadas desde el ataque de 1986. A los miembros de la comunidad les ha sido imposible recuperar los restos de sus familiares que murieron durante el ataque. No se realizaron mayores investigaciones ni se sancionaron a los responsables. Los hechos fueron extraídos de la ficha técnica: *Comunidad Moiwana Vs. Surinam*

Consultable en: https://www.corteidh.or.cr/CF/jurisprudencia2/ficha_tecnica.cfm?nId_Ficha=255



deberse a una ejecución extrajudicial. Así, se dijo que las autoridades estatales que conducen una investigación deben intentar como mínimo: a) identificar a la víctima; b) recuperar y preservar el material probatorio relacionado con la muerte, con el fin de ayudar en cualquier potencial investigación penal de los responsables; c) identificar posibles testigos y obtener sus declaraciones en relación con la muerte que se investiga; d) determinar la causa, forma, lugar y momento de la muerte, así como cualquier patrón o práctica que pueda haber causado la muerte; y, e) distinguir entre muerte natural, muerte accidental, suicidio y homicidio.⁷³

51. Asimismo, en el *Caso Servellón García y otros Vs. Honduras*,⁷⁴ la Corte Interamericana resolvió que la eficiente determinación de la verdad en el marco de la obligación de investigar una muerte que pudo deberse a una ejecución extrajudicial debe darse desde las primeras diligencias con toda acuciosidad.⁷⁵

⁷³ Además, la Corte Interamericana hizo notar que: a) se debe investigar exhaustivamente la escena del crimen, y b) profesionales competentes deben llevar a cabo autopsias rigurosamente, así como el análisis de restos humanos, empleando los procedimientos más apropiados. La Corte indicó que toda persona tiene el derecho a conocer la verdad, incluyendo los familiares de víctimas de graves violaciones de derechos humanos, pues éstos, así como la sociedad, deben ser informados de lo sucedido con relación a dichas violaciones. Además, el derecho a la verdad constituye un medio importante de reparación. La Corte determinó que el derecho a la verdad da lugar a una expectativa de las víctimas que el Estado debe satisfacer. Así, el Estado debe realizar una investigación y un proceso judicial efectivo y pronto sobre las ejecuciones extrajudiciales.

Corte IDH, *Caso de la Comunidad Moiwana Vs. Suriname*, (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas). Sentencia de 15 de junio de 2005, Serie C No. 124, párrs. 149, 204 y 205.

⁷⁴ Los hechos del caso se llevan a cabo en contexto de violencia marcado por la victimización de niños y jóvenes en situación de riesgo social por parte del Estado a inicios de la década de los noventas. El 15 de septiembre de 1995 la Fuerza de Seguridad Pública realizó un operativo policial llevado a cabo en las inmediaciones de un estadio en la ciudad de Tegucigalpa, con el objeto de evitar disturbios durante los desfiles que se realizarían para celebrar el Día de la Independencia Nacional de Honduras. Los niños Marco Antonio Servellón García, Rony Alexis Betancourth Vásquez, y los jóvenes Orlando Álvarez Ríos y Diómedes Obed García Sánchez fueron detenidos por la Fuerza de Seguridad de Honduras. Las cuatro personas fueron golpeadas y posteriormente asesinadas. El 17 de septiembre de 1995 sus cadáveres fueron encontrados en diferentes lugares de la ciudad de Tegucigalpa. A pesar de que sus familiares interpusieron una serie de recursos para investigar y sancionar a los responsables, no se realizaron mayores diligencias. Los hechos fueron extraídos de la ficha técnica: *Servellón García*). Sentencia Vs. Honduras.

Consultable en: https://www.corteidh.or.cr/cf/Jurisprudencia2/ficha_tecnica.cfm?nId_Ficha=333&lang=es

⁷⁵ Corte IDH, *Caso Servellón García*). Sentencia Vs. Honduras, Sentencia de 21 de septiembre de 2006, Serie C No. 152, párr. 120.



Asimismo, indicó que para orientar tales diligencias se debe de tomar en cuenta el Protocolo de Minnesota.

52. La Corte afirmó que el Estado debe de dotar a las instituciones del personal idóneo y capacitado para la investigación de ejecuciones extrajudiciales y de los recursos adecuados para que puedan cumplir fielmente con su mandato. Para la investigación de ejecuciones extrajudiciales se deben tomar en consideración las normas internacionales de documentación e interpretación de los elementos de prueba forense respecto de la comisión de actos de tortura, y particularmente las definidas en el Manual de Naciones Unidas sobre la Prevención e Investigación Eficaces de Ejecuciones Extralegales, Arbitrarias y Sumarias (Protocolo de Minnesota).⁷⁶

53. Por otra parte, en el caso *Caso García Ibarra y otros Vs. Ecuador*,⁷⁷ la Corte Interamericana resolvió que es necesario investigar exhaustivamente la escena del crimen y deben realizarse algunas diligencias mínimas e indispensables para la conservación de los elementos de prueba y evidencias que puedan contribuir al éxito de la investigación.

54. En este sentido, los estándares internacionales señalan que, en relación con la escena del crimen, los investigadores deben, como mínimo: a) fotografiar dicha escena, cualquier otra evidencia física y el cuerpo como se encontró y después de moverlo; b) recoger y conservar todas las muestras de sangre, cabello, fibras, hilos u otras pistas deben ser recogidas y conservadas; c) examinar el área en busca de huellas de zapatos o cualquier otra que tenga naturaleza de evidencia, y hacer un informe detallando cualquier observación de la escena, las acciones de los investigadores y la disposición de toda la evidencia coleccionada. El Protocolo de Minnesota establece, entre otras obligaciones, que al

⁷⁶ *Ibidem*, párr. 191.

⁷⁷ Los hechos del caso se refieren a la violación del derecho a la vida, en perjuicio del adolescente de 16 años José Luis García Ibarra, quien fue privado de la vida el 15 de septiembre de 1992 en un barrio de la ciudad de Esmeraldas. La privación de la vida se llevó a cabo por un agente de la Policía Nacional del Ecuador, quien hizo uso letal de su arma de dotación oficial, sin que conste que el adolescente haya opuesto resistencia o ejerciera acción alguna contra la vida o integridad de ese policía o de terceros. Los hechos fueron extraídos de la ficha técnica: *García Ibarra*). *Sentencia Vs. Ecuador*.

Consultable en: https://www.corteidh.or.cr/cf/jurisprudencia2/ficha_tecnica.cfm?nId_Ficha=423&lang=es



investigar una escena del crimen se debe cerrar la zona contigua al cadáver, y prohibir, salvo para el investigador y su equipo, el ingreso a la misma.⁷⁸

55. En el *Caso Véliz Franco y otros Vs. Guatemala*⁷⁹ la Corte Interamericana resolvió que una de las acciones en el sitio del hallazgo de mayor riesgo es la manipulación del cadáver, el cual no debe ser manipulado sin la presencia de profesionales, quienes deben examinarlo y movilizarlo adecuadamente según la condición del cuerpo. El Protocolo de Minnesota establece, entre otras obligaciones, que al investigar una escena del crimen se debe cerrar la zona contigua al cadáver, y prohibir, salvo para el investigador y su equipo, el ingreso a la misma. Mientras ello no suceda debe evitarse cualquier contaminación de la misma y mantenerla bajo custodia permanente. Además, es fundamental, como lo establece el Protocolo de Minnesota, que los funcionarios encargados del cumplimiento de la ley y otros investigadores no médicos coordinen sus actividades en el lugar con el personal médico.⁸⁰

56. En el *Caso González y otras ("Campo Algodonero") Vs. México*⁸¹ la Corte Interamericana resolvió que las autopsias tienen como objetivo recolectar, como

⁷⁸ Corte IDH, *Caso García Ibarra*). *Sentencia Vs. Ecuador* (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas). Sentencia de 17 de noviembre de 2015, Serie C No. 306, párr. 138.

⁷⁹ El caso se refiere a la falta de diligencia debida por parte del Estado de Guatemala en la investigación de la desaparición y posterior muerte de la menor María Isabel Veliz Franco, así como la vulneración del derecho al debido proceso por la demora injustificada en el seguimiento del caso. Los hechos, además, se desarrollan en un contexto estructural de violencia de género e impunidad, donde se manifiesta además una fuerte discriminación hacia la mujer que posee repercusiones en el proceso penal sobre el homicidio de la víctima. Los hechos fueron extraídos de la ficha técnica: *Véliz Franco*). *Sentencia Vs. Guatemala*.

Consultable en: https://www.corteidh.or.cr/cf/jurisprudencia2/ficha_tecnica.cfm?nid_Ficha=460&lang=es

⁸⁰ Corte IDH, *Véliz Franco*). *Sentencia Vs. Guatemala* (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas). Sentencia de 19 de mayo de 2014, Serie C No. 277, párr. 192.

⁸¹ Los hechos del presente caso sucedieron en Ciudad Juárez, lugar donde se desarrollan diversas formas de delincuencia organizada. Asimismo, desde 1993 existe un aumento de homicidios de mujeres influenciado por una cultura de discriminación contra la mujer. Laura Berenice Ramos, estudiante de 17 años de edad, desapareció el 22 de septiembre de 2001. Claudia Ivette Gonzáles, trabajadora en una empresa maquiladora de 20 años de edad, desapareció el 10 de octubre de 2001. Esmeralda Herrera Monreal, empleada doméstica de 15 años de edad desapareció el lunes 29 de octubre de 2001. Sus familiares presentaron las denuncias de desaparición. No obstante, no se iniciaron mayores investigaciones. Las autoridades se limitaron a elaborar los registros de desaparición, los carteles de búsqueda, la toma de declaraciones y el envío del oficio a la Policía Judicial. El 6 de noviembre de 2001 se encontraron los cuerpos de Claudia Ivette Gonzáles, Esmeralda Herrera



mínimo, información para identificar a la persona muerta, la hora, fecha, causa y forma de la muerte. Éstas deben respetar ciertas formalidades básicas, como indicar la fecha y hora de inicio y finalización, así como el lugar donde se realiza y el nombre del funcionario que la ejecuta.⁸²

57. Asimismo, se debe, *inter alia*, fotografiar adecuadamente el cuerpo; tomar radiografías del cadáver, de su bolsa o envoltorio y después de desvestirlo, documentar toda lesión. Se debe documentar la ausencia, soltura o daño de los dientes, así como cualquier trabajo dental, y examinar cuidadosamente las áreas genital y para-genital en búsqueda de señales de abuso sexual. En casos de sospecha de violencia o abuso sexual, se debe preservar líquido oral, vaginal y rectal, y vello externo y púbico de la víctima.

58. El Protocolo de Minnesota indica que en los protocolos de autopsia se debe anotar la posición del cuerpo y sus condiciones, incluyendo si está tibio o frío, ligero o rígido; proteger las manos del cadáver; registrar la temperatura del ambiente y recoger cualquier insecto.⁸³ También se indicó que los estándares internacionales exigen que la entrega de restos ocurra cuando la víctima esté claramente identificada, es decir, una vez que se haya conseguido una identificación positiva. La Corte señaló que el Protocolo de Minnesota establece que el cuerpo debe ser identificado por testigos confiables y otros métodos objetivos.⁸⁴

59. Como puede advertirse, las resoluciones de la Corte Interamericana⁸⁵ apuntan a que las autoridades de los Estados deben seguir los lineamientos del

Monreal y Laura Berenice Ramos Monárrez, quienes presentaban signos de violencia sexual. Se concluyó que las tres mujeres estuvieron privadas de su libertad antes de su muerte. A pesar de los recursos interpuestos por sus familiares, no se investigó ni se sancionó a los responsables. Los hechos fueron extraídos de la ficha técnica: *González y otras ("Campo Algodonero") Vs. México*.

Consultable en: https://corteidh.or.cr/cf/jurisprudencia2/ficha_tecnica.cfm?nId_Ficha=347&lang=es

⁸² Corte IDH, *Caso González y otras ("campo algodouero") Vs. México* (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas). Sentencia de 16 de noviembre de 2009, Serie C No. 205, párr. 310.

⁸³ *Ibid.*

⁸⁴ *Ibidem*, párr. 318.

⁸⁵ Otros asuntos resueltos por la Corte Interamericana en donde se ha señalado al Protocolo de Minnesota como eje de actuación en las investigaciones son los siguientes:

Corte IDH, *Caso Ibsen Cárdenas e Ibsen Peña Vs. Bolivia* (Fondo, Reparaciones y Costas). Sentencia de 1 de septiembre de 2010, Serie C No. 217, párr. 82.

Corte IDH, *Caso Ruiz Fuentes y Otra Vs. Guatemala* (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas). Sentencia de 10 de octubre de 2019, Serie C No. 384, párr. 180.



Protocolo de Minnesota en la investigación de ejecuciones extrajudiciales o muertes violentas. Lo anterior tiene el propósito de que las investigaciones se hagan de manera efectiva, de esta forma se puede llegar a la verdad de los hechos y obtener una reparación del daño hacia víctimas y ofendidos. Ahora bien, resulta de suma importancia saber cuál es la naturaleza jurídica del Protocolo de Minnesota a efecto de saber si es obligatoria su aplicación por parte de las autoridades mexicanas que intervienen en una investigación de una ejecución por parte de agentes del Estado.

Corte IDH, *Caso Velásquez Paiz y otros Vs. Guatemala* (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas). Sentencia de 19 de noviembre de 2015, párrs. 148, 150, 151, 152, 153, y 154.

Corte IDH, *Caso Miembros de la Aldea Chichupac y Comunidades Vecinas del Municipio de Rabinal Vs. Guatemala* (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas). Sentencia de 30 de noviembre de 2016, párr. 295.

Corte IDH, *Caso Comunidad Campesina de Santa Bárbara Vs. Perú* (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas). Sentencia de 1 de septiembre de 2015, Serie C No. 299, párrs. 228 y 297.

Corte IDH, *Caso Defensor de Derechos Humanos y otros Vs. Guatemala* (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas). Sentencia de 28 de agosto de 2014, Serie C No. 283, párrs. 204 y 206.

Corte IDH, *Caso Hermanos Landaeta Mejías y otros Vs. Venezuela* (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas). Sentencia de 27 de agosto de 2014, Serie C No. 281, párrs. 227, 228, 231, 232, 233 y 259.

Corte IDH, *Caso Luna López Vs. Honduras* (Fondo, Reparaciones y Costas). Sentencia de 10 de octubre de 2013, Serie C No. 269, párr. 159.

Corte IDH, *Caso Pacheco Teruel y otros Vs. Honduras* (Fondo, Reparaciones y Costas). Sentencia de 27 de abril de 2012, Serie C No. 241, párr. 73.

Corte IDH, *Castillo González y otros Vs. Venezuela* (Fondo, Reparaciones y Costas). Sentencia de 27 de noviembre de 2012, Serie C No. 256, párr. 152.

Corte IDH, *Caso Nadege Dorzema y otros Vs. República Dominicana* (Fondo, Reparaciones y Costas). Sentencia de 24 de octubre de 2012, Serie C No. 251, párr. 116.

Corte IDH, *Caso Garibaldi Vs. Brasil* (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas). Sentencia de 23 de septiembre de 2009, Serie C No. 203, párr. 115.

Corte IDH, *Caso Zambrano Vélez y otros Vs. Ecuador* (Fondo, Reparaciones y Costas). Sentencia de 4 de julio de 2007, Serie C No. 166, párr. 121.

Corte IDH, *Caso Ximenes Lopes Vs. Brasil*, Sentencia de 4 de julio de 2006, Serie C No. 149, párr. 179.

Corte IDH, *Caso del Penal Miguel Castro Castro Vs. Perú* (Fondo, Reparaciones y Costas). Sentencia de 25 de noviembre de 2006, Serie C No. 160, párr. 383.

Corte IDH, *Caso de la Masacre de Pueblo Bello Vs. Colombia*, Sentencia de 31 de enero de 2006, Serie C No. 140, párr. 177.

Corte IDH, *Caso de las Masacres de Ituango Vs. Colombia*, Sentencia de 1 de julio de 2006, Serie C No. 148, párr. 298.

Corte IDH, *Caso de la "Masacre de Mapiripán" Vs. Colombia*, Sentencia de 15 de septiembre de 2005, Serie C No. 134, párrs. 224 y 305.

Corte IDH, *Caso Juan Humberto Sánchez Vs. Honduras* (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas). Sentencia de 7 de junio de 2003, Serie C No. 99, párr. 127.



III. Naturaleza jurídica del Protocolo de Minnesota (características del *soft law*)

60. El Protocolo de Minnesota no constituye formalmente un tratado internacional, sino un ordenamiento emitido por la oficina del Alto Comisionado de la Organización de las Naciones Unidas, el cual, pertenece a lo que la doctrina denomina *soft law*. Por tanto, esta Primera Sala estima conveniente señalar las principales características del *soft law*.

61. La doctrina es coincidente en que las reglas del *soft law* no producen obligaciones jurídicas de manera inmediata, ya que dichos parámetros no son, en principio, obligatorios para los Estados. Así, el *soft law* constituye una serie de reglas no vinculantes de organizaciones internacionales que despliegan una actividad normativa indirecta o exhortativa, debido a que proponen una conducta que es deseable pero no obligatoria.⁸⁶

62. El *soft law* es un mecanismo que tiene un carácter jurídicamente no vinculante y posee relevancia jurídica, el cual suele tratarse en contraste con el *hard law* (*derecho duro*). Este último implica obligaciones materiales y formales, así como mecanismos de cumplimiento, como es el caso de las sanciones legales y económicas que se imponen por los Estados unilateral o multilateralmente. En el *soft law* hay una participación voluntaria en la construcción, operación y continuación. Se busca que las decisiones se tomen por consenso y por resultado del diálogo entre actores que permitan una legitimidad institucional.⁸⁷

63. Entre las características de los documentos que pertenecen al *soft law* se encuentran las siguientes:⁸⁸

⁸⁶ Elena Lumiento, María, "Sobre la Obligación de Aplicar los Protocolos de Estambul y Minnesota en la Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos", *Quaestio facti. Revista Internacional sobre Razonamiento Probatorio*, Marcial Pons y Cátedra de Cultura Jurídica, Universitat de Girona, Madrid, Sección: Ensayos N. 3, 2022, pp. 233 y 234.

⁸⁷ Garrido Gómez, Isabel, *El Soft Law como fuente del Derecho Extranacional*, España, Dykinson, 2017, pp. 56 y 57

⁸⁸ Tratándose de derechos humanos, existe una gran diversidad de documentos que constituyen *soft law*. Un grupo de documentos de *soft law* está constituido por aquellos que tienen un origen institucional, es decir, que provienen de organismos de Derecho Internacional, cuya creación y funcionamiento ha contado con el respaldo de los Estados. Estos organismos son de diferente naturaleza



- No reúnen las condiciones estructurales en sus procesos de formación y contenido para ser considerados como una fuente obligatoria;
- Son creados por organismos internacionales, por ejemplo, la Organización de las Naciones Unidas, o resultan de acuerdos no vinculantes entre Estados. También, pueden surgir del trabajo de organizaciones internacionales no estatales o de doctrinantes expertos sobre una materia específica, y;
- Tienen relevancia jurídica, la cual se presenta en una clara e inequívoca normativa general.

64. Si bien no existe una definición universal o estándar de qué debe comprenderse como *soft law*, en términos amplios, se refiere a "un instrumento o disposición que no es en sí misma *derecho*, pero su importancia en el marco general del desarrollo legal internacional es tal, que debe ser tomada en cuenta"⁸⁹ o bien son "instrumentos que tienen ciertos efectos legales, aunque no se consideren derecho".⁹⁰ Entre las propuestas más específicas, el *soft law* comprende:

dada la multiplicidad de esquemas de protección de derechos humanos. En el Derecho Internacional existen tanto el sistema universal como sistemas regionales de protección de derechos humanos; en cada uno de estos sistemas existen diferentes órganos que emiten pronunciamientos.

Por lo que hace al sistema universal de protección de la Naciones Unidas existen dos esquemas de mecanismos de protección: los mecanismos convencionales y los extra convencionales. Los organismos que pertenecen al primer grupo están articulados por diversos instrumentos internacionales creados a partir de la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Cada uno de estos Comités puede elaborar observaciones generales sobre la forma en que debe interpretarse el contenido de los derechos regulados en los tratados. Asimismo, pueden formular recomendaciones generales. Así, estas observaciones y recomendaciones constituyen un grupo de documentos de *soft law*, los cuales han permitido desarrollar el contenido y alcance de los derechos consagrados en los respectivos tratados.

Otro tipo de producción de documentos de *soft law* se encuentra en los mecanismos extra convencionales. Este conjunto está integrado por relatorías, grupos de trabajo y expertos independientes. Dentro de sus funciones se encuentra la elaboración de informes para ser puestos a consideración de la comunidad internacional. Asimismo, han realizado observaciones acerca de cuál es el contenido de determinados derechos. En el desarrollo de su mandato han diseñado principios o pautas internacionales que redefinen los estándares internacionales de protección de derechos.

Castro Novoa, Luis Manuel, *Fragmentación, soft law y sistema de fuentes del Derecho Internacional de los Derechos Humanos* en Serie 5 Estudios Jurídicos de la Universidad Nacional de Colombia, Colombia, Universidad Nacional de Colombia, pp. 68 -72.

⁸⁹ Ibidem., p.117.

⁹⁰ Klabbers, Jan, "The redundancy of soft law", en *Nordic Journal of International Law*, 1996, vol. 65, tomo 2, p. 167.



"... desde tratados, pero que sólo con obligaciones 'blandas' (soft law legal), a resoluciones y códigos de conducta no vinculantes o voluntarios, formulados y aceptados por organizaciones internacionales o regionales (*soft law* no legal), a declaraciones preparadas por individuos sin funciones oficiales, pero que pretenden establecer principios internacionales."⁹¹

65. Así, de las definiciones de *soft law* extraemos, en primer lugar, que no existe un listado taxativo de las disposiciones o instrumentos internacionales que se pueden encuadrar bajo esta categoría. En segundo, que una de las características de dichos instrumentos es que, por regla general, sin llegar a ser vinculantes, **no son jurídicamente irrelevantes pues su contenido impacta en la forma en cómo se pueden interpretar las obligaciones derivadas de las fuentes formales del derecho internacional.**⁹²

66. Un ejemplo que ilustra lo expuesto es la Opinión Consultiva de la Corte Internacional de Justicia acerca de la licitud de la amenaza o uso de armas nucleares, cuando para determinar si existía una norma consuetudinaria sobre la materia, sostuvo que "... las resoluciones de la Asamblea General, sin ser vinculantes, pueden tener valor normativo en ciertas ocasiones. Pueden, bajo ciertas circunstancias, proporcionar importante evidencia para determinar la existencia de una regla ..."⁹³

67. Ahora bien, en el campo del derecho internacional de los derechos humanos, los instrumentos de *soft law*, como las observaciones generales o las

⁹¹ Traducción de la versión original: "*Soft law instruments range from treaties, but which include only soft obligations (legal soft law), to non-binding or voluntary resolutions and codes of conduct formulated and accepted by international and regional organizations (non-legal soft law), to statements prepared by individuals in a non-governmental capacity, but which purport to lay down international principles*". Chinkin, C. M. "The Challenge of Soft Law: Development and Change in International Law", en *The International and Comparative Law Quarterly* 38, no. 4, 1989, p. 851.

⁹² Cárdenas Castañeda, Fabián Augusto, "*A Call for Rethinking the Sources of International Law: Soft Law and the Other Side of the Coin*", en *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, vol. XIII, UNAM-IIJ, 2013, p. 387.

⁹³ Traducción de la versión auténtica: "70. *The Court notes that General Assembly resolutions, even if they are not binding, may sometimes have normative value. They can, in certain circumstances, provide evidence important for establishing the existence of a rule or the emergence of an opinio juris.*" Corte Internacional de Justicia, "*Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons*", 1996, párr. 70.



observaciones finales desempeñan un papel importante y fundamental. Lo anterior, ya que los tratados internacionales en materia de derechos humanos son "... instrumentos vivos, cuya interpretación tiene que acompañar la evolución de los tiempos y las condiciones de vida actuales".⁹⁴ En efecto, muchas veces la redacción de este tipo de tratados es abierta, previendo cambios en el alcance normativo derivados del paso del tiempo.

68. En ese sentido, los instrumentos de *soft law*, particularmente las observaciones generales, son *elementos interpretativos fundamentales* para desenrañar el sentido y contenido obligacional de las convenciones en materia de derechos humanos. En otras palabras, su relevancia normativa reside en el hecho de que ponen de manifiesto exigencias concretas que, por técnica, no se plasman en el texto de un tratado internacional.⁹⁵

69. Esta Primera Sala ha reconocido el valor interpretativo que tienen las recomendaciones y observaciones que emiten los organismos internacionales autorizados para el control de un tratado, ya que "el contenido de los derechos humanos no se limita al texto expreso de la norma donde se reconoce dicho derecho, sino que se va robusteciendo con la interpretación evolutiva o progresiva que hagan tanto los tribunales constitucionales nacionales, como intérpretes últimos 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".⁹⁶

⁹⁴ Corte IDH, *Caso Comunidades Indígenas Miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) Vs. Argentina*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de febrero de 2020. Serie C No. 400, párr. 197.

⁹⁵ Cerone, John, Gammeltoft-Hansen, Thomas, y Lagoutte, Stéphanie (Eds.), *Tracing the Roles of Soft Law in Human Rights*, Oxford University Press, Oxford, 2016, págs. 6-7.

⁹⁶ Tesis aislada 1a. CDV/2014 (10a.) de la Primera Sala, cuyo rubro es el siguiente: "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.", visible en la Décima Época de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 12, Tomo 1, página 714, noviembre de 2014, registro digital: 2007981.

Tesis aislada 1a. CCCXLIV/2015 (10a.) de la Primera Sala, cuyo rubro es el siguiente: "PARÁMETRO DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL. SE EXTIENDE A LA INTERPRETACIÓN DE LA NORMA NACIONAL O INTERNACIONAL.", visible en la Décima Época de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 24, Tomo 1, página 986, noviembre de 2015, registro digital: 2010426.



70. Así, las recomendaciones y observaciones de organismos internacionales pueden ser medios subsidiarios para determinar el contenido de las normas de derechos humanos. Dicho de otra manera, esta clase de instrumentos dan pauta para construir y complementar los parámetros normativos relevantes en atención al desarrollo progresivo de los derechos humanos y su evolución ante nuevas exigencias. Pero, bajo el entendido de que de los mismos no se desprenden obligaciones convencionales a cargo del Estado ni de sus órganos internos.

71. Los instrumentos que pertenecen al denominado *soft law* se caracterizan por ser un conjunto abierto y flexible que no necesariamente se opone al *hard law*, ni pretende sustituirlo. Por el contrario, muchas veces lo antecede o lo complementa. Incluso, el carácter *hard* o *soft* de determinada norma no está directamente relacionado con el grado de cumplimiento, ya que normas de *soft law* pueden gozar de alto prestigio, amplio consenso y espontánea observancia.⁹⁷ **De hecho, una forma de clasificar a los instrumentos de *soft law* se basa en la relación que guardan con instrumentos de *hard law*. Así, se considera al *soft law* como principios que proporcionan orientación para la interpretación, elaboración o aplicación del *hard law*.** O incluso el *soft law* puede evidenciar obligaciones jurídicas.⁹⁸

⁹⁷ Del Toro Huerta, Mauricio Iván, "El Fenómeno del Soft Law y las nuevas perspectivas del Derecho Internacional." México, *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, vol. VI, no., 2006, pp.513-549.

⁹⁸ Mauricio del Toro cita a Chinkin, C., "Normative Development in the international legal system", en Shelton, Dinah (ed.), *Commitment and compliance. The role of non-binding norms in the international legal system*, New York, Oxford University Press, 2003, pp. 30 y 31.

"Otro posible modelo de clasificación de los instrumentos del *soft law* se basa en la relación que guardan con los correspondientes del *hard law*. En este sentido se distingue entre *soft law* explicativo o interpretativo del *hard law*; *hard law* emergente en la forma de *soft law*; *soft law* como evidencia de obligaciones jurídicas, *soft law* paralelo al *hard law*; y *soft law* como fuente de obligaciones internacionales. En palabras de la profesora Chinkin:

"i) Elaborative *soft law*, that is principles that provide guidance to the interpretation, elaboration, or application of *hard law*

"ii) Emergent *hard law*, that is principles that are first formulated in non-binding form with the possibility, or even aspiration, of negotiating a subsequent treaty, or harden into binding custom through the development of state practice and *opinio juris*

"iii) *Soft law* as evidence of the existence of *hard obligations*.

"iv) Parallel *soft* and *hard law*; that is similar provisions articulated in both *hard* and *soft* forms allowing the *soft* version to act as a fallback provision.

"v) *Soft law* as a source of legal obligations, through acquiescence and estoppel, perhaps against the original intentions of the parties."



72. Las resoluciones de ciertas organizaciones pueden crear normas jurídicas para los Estados. Incluso, las resoluciones que tienen naturaleza recomendatoria pueden influir en la conformación del Derecho Internacional ya que contribuyen al nacimiento de sus normas y sirven como medios auxiliares para la determinación de la existencia y el contenido de normas internacionales.⁹⁹

73. Ahora bien, esta Primera Sala resalta que los documentos que pertenecen al *soft law* han ido adquiriendo paulatinamente un valor tan significativo que han logrado posicionarse como un referente en las actividades cotidianas de las autoridades jurisdiccionales. Durante los últimos años, han emergido una cantidad sustancial de instrumentos internacionales que resultan útiles en la ampliación del catálogo de derechos humanos y desarrollan una serie de obligaciones de respeto y garantía de los Estados dentro de cada uno de sus órdenes jurídicos.¹⁰⁰

74. Diversos documentos que pertenecen al *soft law* han pasado de constituir meras normas programáticas a ser marcos de referencia con contenidos normativos específicos. Así, diversos documentos de organizaciones internacionales que son, en teoría no vinculantes, sirven como un marco interpretativo. Algunos documentos que pertenecen al *soft law* adquieren en un ordenamiento jurídico especial relevancia porque constituyen criterios relevantes de interpretación o porque incluso llegan a constituir postulados de cumplimiento obligatorio. De esta manera, se acude a estos documentos para garantizar derechos humanos o para mejorar sus contenidos, atribuyéndoles incluso la característica de obligatoriedad. En este sentido, las autoridades jurisdiccionales, incluidos los Jueces constitucionales, al momento de resolver un asunto, no acuden de manera exclusiva al sistema tradicional de fuentes del derecho, sino que también se acude al llamado *soft law* porque coadyuva en el cumplimiento de los programas trazados en el parámetro de control de regularidad constitucional.¹⁰¹

⁹⁹ Gutiérrez Espada, Cesáreo y Cervell Hortal, María José, *Curso general de Derecho Internacional Público*, 3a. Ed., Madrid, Editorial Trotta, p. 258.

¹⁰⁰ Zambrano Pérez, Diego Andrés, "La incidencia del llamado soft law o derecho blando en la interpretación del Juez constitucional", *Tribunales Constitucionales y jurisprudencia Casos prácticos: Cuba, Italia, Colombia y México*, Serie 2 Interpretación Constitucional Aplicada, Centro de Estudios Constitucionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pp. 121, 122, 128 y 129.

¹⁰¹ *Ibidem*, pp. 137, 159 y 160.



75. Por mencionar un ejemplo de un documento perteneciente a lo que la doctrina denomina *soft law*, pero que su relevancia normativa es innegable es el Protocolo de Estambul, el cual tiene la misma naturaleza jurídica que el Protocolo de Minnesota. Al respecto, esta Primera Sala ha resuelto, en numerosos precedentes,¹⁰² que el Protocolo de Estambul es aplicable en la investigación de casos de tortura. Lo anterior se debe a que dicho manual desarrolla, maximiza y potencializa diversos derechos humanos con la finalidad de que las autoridades los respeten y hagan efectivos.

76. En conclusión, esta Primera Sala determina que el contenido y aplicación del Protocolo de Minnesota puede ayudar al cumplimiento de diversas obligaciones nacionales e internacionales derivadas de una ejecución extrajudicial. Las autoridades que investigan una ejecución por parte de miembros del Ejército Mexicano están obligadas, en el ámbito de sus competencias, a realizar dicha investigación con diligencia y efectividad.

77. Por tanto, para efectos de demostrar la relevancia jurídica del Protocolo de Minnesota, esta Sala evidenciará que a través de este Protocolo se pueden

¹⁰² "Sobre esto último, se reitera que este Máximo Tribunal ha determinado que cuando alguna autoridad tiene conocimiento de que quizá una persona ha sufrido tortura, debe, inmediatamente y de oficio, dar vista al Ministerio Público para que se inicie una investigación penal tendente a esclarecerla como delito, la cual necesariamente habrá de ser independiente, imparcial y meticulosa; si esa noticia surge dentro de algún proceso penal seguido contra quien alega haber sido víctima de tortura, el Juez de la causa debe verificar la veracidad de la misma para determinar su impacto procesal, requiriéndose en ese caso, para tener por demostrada la tortura como violación a la integridad personal, con repercusión al derecho humano de debido proceso, un estándar más bajo que el exigido para la configuración del delito de tortura, pues bastarán indicios que permitan sostener razonablemente que la hubo, aun cuando no se sepa la identidad del o los torturadores.

"Ello es acorde a un paradigma pro derechos humanos, pues a través de dicho estándar bajo se logra desincentivar el uso de cualquier modalidad de coacción en perjuicio de los justiciables, de tal suerte que como se apuntó en los apartados precedentes, competirá a los agentes estatales encargados de la acusación demostrar que las declaraciones de los imputados fueron libres y espontáneas.

"Ahora bien, a fin de efectuar dicha verificación con base en el mencionado estándar, la autoridad judicial competente deberá ordenar de inmediato la realización de los exámenes pertinentes para el adecuado esclarecimiento de lo sucedido, dependiendo del tipo de maltrato alegado, aplicándose para ello lo previsto en el Protocolo de Estambul, en la inteligencia que de no hacerlo, se vulnerarán las reglas esenciales del procedimiento, en detrimento del justiciable."

Entre los asuntos más recientes destacan los siguientes: a) Amparo directo en revisión 5561/2019, b) Amparo directo en revisión 1651/2019, c) Amparo directo en revisión 6874/2018, d) Amparo directo en revisión 6745/2018, e) Amparo directo en revisión 6513/2018, f) Amparo directo en revisión 5700/2018, g) Amparo directo en revisión 5337/2018; y, h) Amparo directo en revisión 4917/2018.



hacer efectivos diversos derechos humanos de acuerdo con una serie de obligaciones y compromisos de carácter nacional e internacional.

IV. Derechos Humanos y obligaciones del Estado Mexicano

A. Derecho de las personas a no ser privadas arbitrariamente de la vida.

78. Existen numerosos tratados e instrumentos internacionales que reconocen expresamente el derecho a la vida. El artículo 3¹⁰³ de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el artículo 1¹⁰⁴ de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, el artículo 4.1¹⁰⁵ de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como el artículo 6.1¹⁰⁶ del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos reconocen el derecho a la vida de toda persona en un sentido amplio. El derecho a la vida que tienen todas las personas es la condición previa necesaria para la realización y disfrute de todos los demás derechos. En caso de no ser respetado y garantizado, los demás derechos de la persona se desvanecen debido a que se afecta la existencia misma de su titular.¹⁰⁷

79. La Corte Interamericana de Derechos Humanos (en lo subsecuente Corte Interamericana) ha señalado que los Estados tienen la obligación de

¹⁰³ "Artículo 3. Todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona."

¹⁰⁴ "Artículo I. Todo ser humano tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona."

¹⁰⁵ "Artículo 4. Derecho a la vida. 1. Toda persona tiene derecho a que se respete su vida. Este derecho estará protegido por la ley y, en general, a partir del momento de la concepción. Nadie puede ser privado de la vida arbitrariamente."

¹⁰⁶ "Artículo 6.

"1. El derecho a la vida es inherente a la persona humana. Este derecho estará protegido por la ley. Nadie podrá ser privado de la vida arbitrariamente."

¹⁰⁷ Corte IDH, *Caso Baldeón García Vs. Perú* (Fondo, Reparaciones y Costas). Sentencia de 6 de abril de 2006, Serie C No. 147, párrs. 81 y 82.

Los hechos del presente caso se contextualizan durante el conflicto armado en el Perú. El 25 de septiembre de 1990, como parte de un operativo contrainsurgente, efectivos militares procedentes de la Base Militar de Accomarca llegaron a la comunidad de Pucapaccana. Bernabé Baldeón García, campesino de 68 años de edad, fue detenido por los efectivos militares. Luego de ello fue torturado y asesinado. Su cuerpo fue enterrado al día siguiente. Sus familiares interpusieron una serie de recursos judiciales a fin de investigar los hechos y sancionar a los responsables. No obstante, no se realizaron mayores diligencias ni se formularon cargos contra los presuntos responsables.

Los hechos fueron extraídos de la ficha técnica: *Caso Baldeón García Vs. Perú*.

Consultable en: <https://biblioteca.corteidh.or.cr/documento/65117>



garantizar la creación de las condiciones necesarias para que no se produzcan violaciones al derecho a la vida. Asimismo, tienen el deber de impedir que sus agentes o particulares, atenten contra el mismo. El objeto y propósito de la Convención Americana, como instrumento para la protección del ser humano, requiere que el derecho a la vida sea interpretado y aplicado de manera que sus salvaguardas sean prácticas y efectivas.¹⁰⁸ De conformidad con el artículo 27.2 de la Convención, el derecho a la vida forma parte del núcleo inderogable, pues se encuentra consagrado como uno de los derechos que no puede ser suspendido en casos de guerra, peligro público u otras amenazas a la independencia o seguridad de los Estados.¹⁰⁹

80. De acuerdo con la Corte Interamericana de Derechos Humanos está prohibida la privación arbitraria de la vida, lo cual puede contraponerse a la privación legal de la vida. Es decir, las privaciones legales pueden ser el resultado del uso excepcional, necesario, razonable, proporcional y justificado de la fuerza por los agentes del orden público para salvaguardar la vida de otras personas.¹¹⁰ Por su parte, esta Suprema Corte ha señalado que, con base en los principios constitucionales que rigen el uso de la fuerza pública por parte de los cuerpos policiacos y del criterio de razonabilidad a que está sujeto su ejercicio, así como de las limitaciones de naturaleza humanitaria, el uso de armas de fuego (dados los riesgos letales que conlleva) resulta una alternativa extrema

¹⁰⁸ *Ibíd.*, párr. 83.

¹⁰⁹ Corte IDH. *Caso Baldeón García*, párr. 82; *Caso Comunidad indígena Sawhoymaxa*, párr. 150, y *Caso de la Masacre de Pueblo Bello*, párr. 119.

¹¹⁰ Corte IDH. *Caso Cruz Sánchez y otros Vs. Perú* (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas). Sentencia de 17 de abril de 2015, Serie C No. 292, párr. 273.

El caso se refiere a la presunta ejecución extrajudicial de Eduardo Nicolás Cruz Sánchez, Herma Luz Meléndez Cueva y Víctor Salomón Peceros Pedraza, los tres miembros del Movimiento Revolucionario Túpac Amaru (en adelante también "MRTA"), durante la operación denominada "Chavín de Huántar", mediante la cual se retomó el control sobre la residencia del embajador de Japón en el Perú. Dicho inmueble había sido tomado por catorce miembros del grupo armado desde el 17 de diciembre de 1996, y se habría rescatado a 72 rehenes en 1997. Se alegó que estas tres personas se habrían encontrado en custodia de agentes estatales y, al momento de su muerte, no habrían representado una amenaza para sus captores. A pesar de esto, el Estado peruano no habría llevado a cabo una investigación diligente y efectiva de los hechos, no habría determinado las responsabilidades sobre los autores materiales e intelectuales de estas vulneraciones.

Los hechos fueron extraídos de la ficha técnica: *Caso Cruz Sánchez y otros Vs. Perú*

Consultable en: https://www.corteidh.or.cr/ver_ficha_tecnica.cfm?nId_Ficha=455&lang=es



y excepcional. En efecto, su utilización sólo es aceptable cuando los estímulos externos recibidos por el agente no dejan otra opción, ya sea para proteger la propia vida, la de terceros o prevenir o detener mayores daños. Sin embargo, se debe procurar que no se ejerza de manera letal, como sugiere la Organización de las Naciones Unidas en el punto 9 de los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley.¹¹¹

81. Ahora bien, el Pleno de la Suprema Corte¹¹² ha señalado que el derecho a la vida impone al Estado una obligación compleja, debido a que prohíbe la privación de la vida, situación que se traduce en una obligación negativa. Asimismo, exige que, a la luz de la obligación de garantizar el pleno, libre y efectivo ejercicio de los derechos humanos, el Estado debe adoptar medidas positivas para preservar ese derecho en el ámbito legislativo, judicial y administrativo. Por tanto, existirá transgresión al derecho a la vida por parte del Estado cuando una persona sea privada de la vida por un agente del Estado. También, cuando el propio Estado no adopte las medidas razonables y necesarias, como son las

¹¹¹ Tesis P. LV/2010, cuyo rubro es el siguiente: "SEGURIDAD PÚBLICA. EL USO DE ARMAS DE FUEGO POR PARTE DE LOS CUERPOS POLICIACOS ES UNA ALTERNATIVA EXTREMA Y EXCEPCIONAL.", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIII, enero de 2011, página 59, registro digital: 162997.

¹¹² Las consideraciones fueron tomadas del dictamen que valora la investigación constitucional realizada por la comisión designada en el expediente 3/2006.

Los hechos sucedieron los días tres y cuatro de mayo de dos mil seis en los poblados de Texcoco y San Salvador Atenco, Estado de México. Destacan, para efectos de esta sentencia, la muerte de dos personas. Javier Cortés Santiago, de 14 años, falleció *durante* el enfrentamiento que se libró y detonó en la carretera Texcoco-Lechería y *sus alrededores*, entre elementos de la Agencia de Seguridad Estatal y de la Policía Federal Preventiva, con integrantes del Frente de Pueblos en Defensa de la Tierra. El referido menor falleció a consecuencia de alteraciones tisulares, estructurales y metabólicas *consecutivas a herida producida por proyectil de arma de fuego penetrante de tórax*. Asimismo, falleció Ollín Alexis Bennhumea Hernández, de veinte años. Durante los enfrentamientos suscitados la mañana del 4 de mayo, el joven resultó gravemente herido y, como consecuencia de ello, semanas después, el siete de junio falleció en el hospital en que estaba siendo atendido. La Suprema Corte determinó que se trató de una lesión mortal sufrida en el contexto de ilícitos ejecutados durante los operativos; en medio de un clima de agresión y defensas mutuas, que no tendría por qué haberse suscitado. Y, ante ese horizonte y contexto de ilicitud en la fuerza, los riesgos que corren o, en su caso, los daños y pérdidas que resultan, –en el caso, la pérdida de vidas humanas– son parte del todo, y deben ser asumidos –en esta sede– por quien lo hace y ejecuta. El Pleno de la Suprema Corte llegó a la conclusión de que los hechos resultaron violatorios del derecho a la vida.



tendientes a preservar la vida, a minimizar el riesgo de que se pierda la vida en manos del Estado o de particulares, **y las necesarias para investigar efectivamente** los actos de privación de la vida.¹¹³

82. En este sentido, los Estados tienen la obligación de respetar el derecho de las personas a no ser privadas arbitrariamente de su vida. La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha indicado que una de las condiciones que los Estados deben de crear para garantizar el pleno goce y ejercicio del derecho a la vida, **se refleja en el deber de investigar las afectaciones a ese derecho**. El cumplimiento del artículo 4, relacionado con el artículo 1.1, ambos de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, no solamente presupone que las personas no sean privadas de su vida arbitrariamente (obligación negativa), sino que requiere que los Estados tomen las medidas apropiadas para proteger y preservar el derecho a la vida (obligación positiva).

83. Por su parte, el Comité de Derechos Humanos en su observación general número 6 indicó que el derecho a la vida reconocido en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos se trata del derecho supremo respecto del cual no se autoriza suspensión alguna. En este sentido, la protección contra la privación arbitraria de la vida reconocida en el numeral 1, artículo 6 del citado pacto es de suma importancia, por lo que los Estados Partes **no sólo deben tomar medidas para evitar y castigar los actos criminales que entrañen la privación de la vida**, sino también evitar que sus propias fuerzas de seguridad maten de forma arbitraria. El Comité indicó que la privación de la vida por las autoridades del Estado es una cuestión de suma gravedad y, por tanto, la ley debe de controlar y limitar estrictamente las circunstancias en que dichas autoridades pueden privar de la vida a una persona.¹¹⁴

84. La protección activa del derecho a la vida por parte del Estado involucra, entre otras autoridades, a quienes deben resguardar la seguridad, sean

¹¹³ Tesis: P. LXI/2010, cuyo rubro es el siguiente: "DERECHO A LA VIDA. SUPUESTOS EN QUE SE ACTUALIZA SU TRANSGRESIÓN POR PARTE DEL ESTADO.", Visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIII, enero de 2011, página 24, registro digital: 163169.

¹¹⁴ Comité de Derechos Humanos 16o. periodo de sesiones 30 de abril de 1982. Observación general No. 6 Derecho a la vida (artículo 6). HRI/GEN/1/Rev.9 (Vol. I)



fuerzas de policía o Fuerzas Armadas. Por tanto, los Estados deben de tomar todas las medidas necesarias para prevenir, juzgar y castigar la privación de la vida como consecuencia de actos criminales, así como prevenir ejecuciones arbitrarias por parte de sus propios agentes de seguridad.¹¹⁵ Asimismo, **los Estados deben de establecer un sistema de justicia efectivo capaz de investigar, castigar y dar reparación por la privación de la vida por parte de agentes estatales o particulares.** De manera especial, los Estados deben vigilar que sus cuerpos de seguridad, a quienes les está atribuido el uso de la fuerza legítima, respeten el derecho a la vida de quienes se encuentren bajo su jurisdicción.¹¹⁶

85. Esta Primera Sala reconoce que, de conformidad con la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Declaración Universal de los Derechos «Humanos», la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, así como la amplia jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, todas las personas tienen el derecho a no ser privadas de la vida arbitrariamente en el Estado Mexicano. Por regla general, de acuerdo con las obligaciones de prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos consagradas en el artículo 1o. de la Constitución, así como con las obligaciones de respeto y garantía previstas en el artículo 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, los agentes del Estado son quienes pueden ser perpetradores del derecho de todas las personas a no ser privadas de la vida arbitrariamente.

¹¹⁵ Corte IDH. *Caso Huilca Tecse Vs. Perú* (Fondo, Reparaciones y Costas). Sentencia de 3 de marzo de 2005, Serie C No. 121, párr. 6.

Los hechos del presente caso se contextualizan en el marco del conflicto armado peruano, donde los integrantes del grupo Colina, compuesto por miembros del Ejército, cometieron una serie de violaciones a los derechos humanos como parte de una política antisubversiva que se extendió a la eliminación de personas que eran percibidas contrarias al régimen. Pedro Huilca Tecse era secretario general de la Confederación General de Trabajadores del Perú y participó durante muchos años como activista político y sindical. El 18 de diciembre de 1992, Pedro Huilca Tecse se disponía a salir de su domicilio en la ciudad de Lima en compañía de sus hijos, cuando miembros del grupo Colina se les acercaron. Uno de ellos le disparó varias veces, lo cual ocasionó su muerte. Sus familiares interpusieron una serie de recursos a fin de que se investigue lo sucedido y se sancionen a los responsables de la muerte de Pedro Huilca Tecse.

Los hechos fueron extraídos de la ficha técnica: *Caso Huilca Tecse Vs. Perú*
Consultable en: <https://biblioteca.corteidh.or.cr/documento/65192>

¹¹⁶ Corte IDH *Caso Baldeón García*, párr. 85; *Caso Comunidad indígena Sawhoyamaxa*, párr. 153, y *Caso de la Masacre de Pueblo Bello*, párr. 120.



86. Sin embargo, la transgresión a este derecho también puede darse cuando particulares actúan con el apoyo, tolerancia u omisión del Estado.¹¹⁷ Incluso, se considera que las autoridades del Estado transgreden este derecho cuando los agentes del Estado incumplen con el deber de adoptar medidas de prevención y protección, aun cuando tengan conocimiento de una situación de riesgo real e inmediato para una persona o grupo de personas y existan posibilidades razonables de prevenir o evitar ese riesgo.¹¹⁸

87. Asimismo, esta Primera Sala reconoce que el derecho a no ser privado de la vida arbitrariamente no solamente implica adoptar las medidas necesarias para que exista un marco normativo adecuado que disuada cualquier amenaza a este derecho, sino que también se traduce en la existencia de un sistema de justicia efectivo, en donde las autoridades competentes **investiguen la privación de la vida por parte de agentes estatales o particulares**.¹¹⁹ Dentro del núcleo esencial del derecho a no ser privado de la vida arbitrariamente se encuentra la obligación de las autoridades competentes de adoptar medidas razonables y necesarias para **investigar efectivamente** los actos privativos de la vida por parte de agentes del Estado.

88. Ahora bien, esta Primera Sala resalta los hechos del presente asunto. Miembros del Ejército Mexicano dieron la orden y privaron de la vida a dos per-

¹¹⁷ Corte IDH, *Caso de la "Masacre de Mapiripán" Vs. Colombia*, Sentencia de 15 septiembre de 2005, Serie C No. 134, párr. 110.

Los hechos del presente caso se iniciaron el 12 de julio de 1997 cuando un centenar de miembros de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) aterrizaron en el aeropuerto de San José de Guaviare en vuelos irregulares y fueron recogidos por miembros del Ejército sin exigirles ningún tipo de control. El Ejército colombiano facilitó el transporte de los paramilitares hasta la localidad de Mapiripán. El 15 de julio de 1997, más de cien hombres armados rodearon Mapiripán por vía terrestre y fluvial. Al llegar a Mapiripán, los paramilitares tomaron control del pueblo, comunicaciones y oficinas públicas, y procedieron a intimidar a sus habitantes. Un grupo fue torturado y asesinado. La fuerza pública llegó a Mapiripán el 22 de julio de 1997, después de concluida la masacre y con posterioridad a la llegada de los medios de comunicación, cuando los paramilitares ya habían destruido gran parte de la evidencia física. A pesar de los recursos interpuestos, no se realizaron mayores investigaciones ni se sancionaron a los responsables.

Los hechos fueron extraídos de la ficha técnica: *Caso de la "Masacre de Mapiripán" Vs. Colombia* Consultable en: <https://biblioteca.corteidh.or.cr/documento/65194>

¹¹⁸ Corte IDH. *Caso González y otras ("Campo Algodonero") Vs. México*, párr. 280.

¹¹⁹ Corte IDH. *Caso Baldeón García Vs. Perú*. FRC. 2006, párr. 85. Corte IDH. *Caso de la Masacre de Pueblo Bello Vs. Colombia*. [Fondo, Reparaciones y Costas] 2006, párr. 120.



sonas. Si bien dicha circunstancia actualizó el delito de homicidio calificado, lo cierto es que existen diversas obligaciones internacionales para que el Estado investigue efectivamente lo que se ha denominado *ejecución extrajudicial* o *ejecución extralegal*.

B. Ejecuciones por parte de miembros del Ejército Mexicano

89. El concepto de ejecución extrajudicial no está regulado en algún tratado o convención. Sin embargo, existen una serie de parámetros y directrices contenidos en instrumentos de *soft law* que dan contenido a la expresión "ejecución extrajudicial". En efecto, estos instrumentos incursionan en cuestiones de prevención, investigación judicial, investigación médico-legal, medios probatorios y procedimientos judiciales en las llamadas ejecuciones extrajudiciales.¹²⁰

90. La expresión "ejecución extrajudicial" es de creación doctrinal derivado de los mandatos, informes de los relatores especiales, así como de los principios y manuales de prevención e investigación expedidos por la Organización de las Naciones Unidas. La doctrina¹²¹ hace una diferenciación entre una ejecución extrajudicial, una masacre,¹²² una ejecución sumaria¹²³ y ejecuciones inmersas en crímenes de guerra, de lesa humanidad o genocidio.¹²⁴

¹²⁰ Henderson, Humberto, "La ejecución extrajudicial o el homicidio en las legislaciones de América Latina", San José, Costa Rica, *Revista del Instituto Interamericano de Derechos Humanos*, Revista 341.481, Vol. 43, No. 1 (enero/junio), 2006, pp. 281-298.

¹²¹ Véase la nota al pie de página número 17, en Henderson, Humberto, *Ibid.*

¹²² La ejecución sumaria es aquella privación arbitraria de la vida resultado de una sentencia de procedimiento sumario donde se limitaron, desvirtuaron u omitieron las debidas garantías procesales. Normalmente tiene relevancia significativa en casos donde se pretende aplicar la pena de muerte.

¹²³ Existe una masacre, cuando se consuman una serie de ejecuciones extrajudiciales múltiples. La Comisión de Esclarecimiento Histórico en Guatemala, definió una masacre como "la ejecución arbitraria de más de cinco personas, realizada en un mismo lugar y como parte de un mismo operativo, cuando las víctimas se encontraban en un estado de indefensión absoluta o relativa". Las denominadas masacres conllevan un elemento de "gran crueldad" que se manifiesta generalmente por medio de acciones violentas indiscriminadas, no sólo dirigidas a los enemigos directos, sino también contra su entorno de simpatizantes y colaboradores o personas indefensas. Además, aparejan una acumulación de otras graves violaciones a los derechos humanos tales como la tortura, los tratos crueles, la desaparición forzada de personas, violaciones sexuales, actos aberrantes o barbáricos, destrucción de bienes que preceden, acompañan o siguen a las ejecuciones múltiples.



91. La ejecución extrajudicial no está regulada por normas de origen interno, expresas en el Derecho Mexicano. Sin embargo, sí está contemplada por normas de origen externo, las cuales protegen el derecho a no ser privado de la vida arbitrariamente. No es válido sostener que ante la falta de fundamentación expresa de una ejecución extrajudicial en normas de origen interno, no se pueda sancionar dicha conducta, ya que se priva indebidamente de la vida humana. Lo anterior no significa una transgresión al principio de taxatividad, ya que no se están castigando conductas no tipificadas en leyes penales, sino que, como se demostrará a continuación, se le está dando un tratamiento adecuado a una conducta que ya está tipificada como delito, con el objetivo de llevar a cabo una mejor investigación. En efecto, la investigación de una ejecución extrajudicial a la luz de instrumentos internacionales puede tener un impacto positivo.

92. No obstante que no existe una conducta tipificada como ejecución extrajudicial, esta Primera Sala considera oportuno enunciar los alcances de esta práctica, debido a que el Protocolo de Minnesota regula diversas directrices bajo supuestos de privaciones de la vida cometidas por miembros del Ejército. Es decir, a nivel internacional, existen diversos parámetros de gran utilidad para las autoridades que investigan privaciones de la vida en manos de agentes del Estado. Por ejemplo, el Protocolo de Minnesota está diseñado para investigar la muerte que pudo haber sido causada por actos u omisiones del Estado, de sus órganos o agentes, o puede ser atribuible al Estado.

93. La doctrina, en artículos específicos,¹²⁵ refiere que una ejecución extrajudicial o arbitraria se provoca en las siguientes circunstancias:

¹²⁴ En los casos de ejecuciones inmersas en crímenes internacionales tales como los de guerra, de lesa humanidad o el genocidio, se requiere que formen parte de un plan o una política en gran escala; como parte de un ataque generalizado o sistemático contra una población civil y con conocimiento de dicho ataque o perpetrado con la intención de destruir total o parcialmente a un grupo nacional, étnico, racial o religioso. Ver definiciones de estos crímenes en el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional de 17 de julio de 1998, artículos 5, 6, 7 y 8.

¹²⁵ José A. Guevara B., Lucía Guadalupe Chávez Vargas y Montserrat Martínez Téllez, "La defensa del derecho a la verdad cuando se cometen ejecuciones arbitrarias", *Derecho a la verdad en México. Alcances y limitaciones en casos de violaciones graves de derechos humanos*, México, *article 19* Oficina para México y Centroamérica, en colaboración con el Centro de Derechos Humanos de la Montaña Tlachinollan A.C.; el Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez A.C.; Ciudadanos en Apoyo de los Derechos Humanos, A.C.; la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de



- Muerte como consecuencia del uso de la fuerza por funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, cuando ese uso no obedece a los criterios de necesidad, racionalidad y proporcionalidad.

- Muerte como consecuencia de un ataque por agentes del Estado en operaciones militares o policiales sin que medie ninguna justificación legal amparada por el derecho internacional.

- Muerte de una persona detenida, resultado de las condiciones inadecuadas de su privación de la libertad o en circunstancias poco claras que pongan en entredicho el deber de garantía del Estado. Si esa privación de la libertad es ilegal, se estaría ante un concurso entre una detención arbitraria y el homicidio.

- Muerte como resultado de una desaparición forzada cometida por agentes del Estado, así no aparezca el cuerpo de la víctima o sólo si aparecen algunos de sus restos. En esta situación, la ejecución concurre con la desaparición forzada con el concurso de delitos como la desaparición y el homicidio.

- Muerte como resultado de torturas y otros tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes perpetradas por agentes del Estado. Aquí, también se produce otro concurso de delitos entre la tortura y el homicidio.

94. De lo anteriormente expuesto se advierte que no existe una sola definición de la expresión ejecución extrajudicial. Sin embargo, esta Primera Sala considera que hay elementos comunes en esta práctica, como son los siguientes: 1) privación arbitraria de la vida de una o más personas, 2) cometida por agentes del Estado encargados de realizar tareas de seguridad y 3) dicha privación de vida se puede realizar mediante acción u omisión por parte de los agentes del Estado, o bien, por particulares bajo su orden, complicidad, tolerancia o aquiescencia. No hay duda de que una ejecución extrajudicial es una violación al derecho a la vida.¹²⁶

Derechos Humanos A.C.; Fundar, Centro de Análisis e Investigación, y el Programa de Incidencia en Derechos Humanos de la Universidad Iberoamericana en la Ciudad de México, 2018, pp. 43-72.

¹²⁶ *Islas Colín, Alfredo*, "Ejecuciones extrajudiciales", en *Derechos del Pueblo Mexicano*. México a través de sus Constituciones. Transversalidad constitucional con prospectiva convencional. 9a. Ed., Tomo V. Sección segunda, México, Porrúa, 2016, pp. 667-683.



95. La expresión ejecución extrajudicial ha tenido un constante desarrollo en el plano internacional. En 1982 el presidente de la Comisión de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas nombró al primer relator para investigar las "ejecuciones sumarias y arbitrarias" sin referirse a las ejecuciones "extrajudiciales". En 1992, el relator Bacre Waly presentó su primer informe bajo la denominación "ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias". Desde dicho documento hasta el más reciente realizado por el relator Morris Tidbak-Binz y presentado en 2021, han llevado como nombre "Informe del Relator Especial sobre las **ejecuciones extrajudiciales**, sumarias o arbitrarias."¹²⁷ Sin embargo, es importante mencionar que los dos instrumentos más importantes de la Organización de las Naciones Unidas en esta materia no llevan en su título la expresión "ejecución extrajudicial",¹²⁸ no obstante que en su contenido hacen constantes referencias a dicha expresión.

96. Ahora bien, dichos informes se emiten cada año por relatores de la Organización de las Naciones Unidas. Estos documentos son aceptados por la mayoría de los países del mundo, no solamente enviando y recibiendo comunicaciones, sino que también a través de visitas *in situ* y recomendaciones que cada Estado, en su caso, acepta.¹²⁹ Por ejemplo, en México, los relatores para las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias han realizado dos visitas por invitación del gobierno mexicano. La primera con Asma Jahangir del 12 al 24 de julio de 1999; mientras que la segunda, con Christof Heyns del 22 de abril al 2 de mayo de 2013.

97. En el Informe de la relatora Asma Jahangir¹³⁰ producto de la visita de (sic) a México en 1999, resaltó las ejecuciones extrajudiciales en Acteal de 1997, el Bosque en 1998 en Chiapas, en Aguas Blancas de 1995 y el Charco en 1998 en

¹²⁷ *Ibíd.*

¹²⁸ 1) Los Principios de las Naciones Unidas sobre la prevención e investigación eficaces de las ejecuciones extralegales, arbitrarias o sumarias de 1989 y 2) Su documento complementario, el Manual de las Naciones Unidas sobre la prevención e investigación eficaces de las ejecuciones extralegales, arbitrarias o sumarias de 1991.

¹²⁹ Islas Colín, Alfredo, *Ibídem.*

¹³⁰ Organización de las Naciones Unidas, *Informe de la relatora Sra. Asma Jahangir, relativo a las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, visita a México.* E/CN.4/2000/3/Add.3



Guerrero. Por lo que hace al Informe del relator Christof Heyns¹³¹ producto de la visita a México en 2013, destacó que a los soldados que realizan labores policiales les cuesta mucho renunciar al paradigma militar. Por lo general, la forma en que han sido adiestrados hace que no sean aptos para mantener el orden público. El principal objetivo de un cuerpo militar es someter al enemigo valiéndose de la superioridad de su fuerza, mientras que el enfoque de derechos humanos, que debe ser el criterio para juzgar cualquier operación policial, se centra en la prevención, la detención, la investigación y el enjuiciamiento, y sólo contempla el uso de la fuerza como último recurso, permitiendo el recurso a la fuerza letal únicamente para evitar la pérdida de vidas humanas.

98. El Relator Especial advirtió que la aplicación de un enfoque militar al mantenimiento de la seguridad pública puede crear una situación en que la población civil se vea expuesta a toda una serie de atropellos. Además, no hay suficiente rendición de cuentas por esos actos en el sistema de justicia militar, el cual carece de independencia y transparencia y ha sido sistemáticamente incapaz de enjuiciar de manera efectiva a los soldados acusados de haber cometido abusos graves. Estos problemas son particularmente acuciantes en México y deben ser objeto de medidas inmediatas.

99. Asimismo, se informó al Relator Especial que, entre 2006 y abril de 2013, de las 52 recomendaciones formuladas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en relación con vulneraciones del derecho a la vida, 39 estaban dirigidas a la Secretaría de Defensa Nacional y la Secretaría de Marina. Así pues, 3 de cada 4 recomendaciones de la CNDH relativas al derecho a la vida estaban dirigidas a las Fuerzas Armadas. El Relator Especial consideró que este dato, sumamente revelador, pone de manifiesto los riesgos que conlleva la asignación de tareas de protección de la seguridad pública a cuerpos militares.

100. También destacó que, en virtud del Derecho Internacional, son atentados contra el derecho a la vida tanto el hecho de que agentes del Estado, por ejemplo, los miembros de las fuerzas del orden, quiten la vida a una persona

¹³¹ Organización de la Naciones Unidas, *Informe del Relator Especial sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias de la misión a México*. 28 de abril de 2014, A/HRC/26/36/Add.1



como el hecho de que el Estado no actúe con la debida diligencia para prevenir los homicidios perpetrados por agentes no estatales. Las vulneraciones del derecho a la vida también son el resultado de que no se investigue ni se identifique debidamente a los responsables y que no se les exija que rindan cuentas de sus actos ni se otorgue reparación a las víctimas. El Relator Especial recordó que en tales circunstancias la impunidad constituye en sí una violación del derecho a la vida por el Estado e instó a México a que pusiera fin a la impunidad en todo el país.

101. Por su parte, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha emitido diversos documentos en donde hace alusión a la expresión "ejecución extrajudicial". Destaca, por ejemplo, la publicación denominada "Situación de derechos humanos en México"¹³² en donde se encuentra un apartado específico para el fenómeno de las "ejecuciones extrajudiciales". En dicho documento, la Comisión Interamericana refirió que, en audiencia pública sobre denuncias de ejecuciones extrajudiciales en México realizada en octubre de 2015, organizaciones de la sociedad civil indicaron que la Secretaría de la Defensa Nacional informó que entre 2007 y 2012, en supuestos eventos de "agresiones en contra de personal militar", fallecieron 158 elementos militares y 2, 959 "presuntos agresores" civiles.

102. Asimismo, indicaron que, por cada elemento militar fallecido, murieron 18.7 civiles. Otras cifras oficiales recabadas por las organizaciones indicarían que, en el periodo del 13 de enero de 2007 al 5 de abril 2014, en el curso de supuestos enfrentamientos, murieron 3,967 personas civiles. También reportaron que murieron 209 militares del 13 de enero de 2007 al 30 de octubre de 2014 (una proporción de 19 civiles o más fallecidos por cada elemento militar fallecido).

103. También se señaló que, en el caso de la Secretaría de Marina, las organizaciones indicaron que ésta reportó un total de 140 enfrentamientos en los años 2012, 2013 y 2014. En dichos enfrentamientos se reportaron 296 civiles y 14 marinos muertos, además de 10 civiles y 60 marinos heridos. Según las cifras

¹³² Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe de país México. Situación de los Derechos Humanos en México*, OEA/Ser.LN/II. Doc. 44/15, CIDH y OEA 31 diciembre 2015, pp. 100-108.



totales citadas por la Secretaría de Marina, murieron 21.1 civiles por cada marino fallecido. Las organizaciones indicaron también que mientras que para los marinos era 4.3 veces más probable resultar herido que fallecer, para una persona civil era 29.6 veces más probable fallecer que sobrevivir herida. Según las organizaciones de la sociedad civil, al desglosar estos totales por enfrentamientos concretos, la Secretaría de Marina sólo dio cuenta de 109 supuestos enfrentamientos, resultando muertos 193 civiles y 3 elementos marinos, es decir, 64.3 civiles muertos por cada elemento marino fallecido. Asimismo, en los últimos tres meses de 2014, la Secretaría de Marina informó que murieron 25 civiles, sin existir dato alguno de marinos fallecidos o heridos, o de civiles heridos.

104. En audiencia pública ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre Denuncias de ejecuciones extrajudiciales en México, organizaciones de la sociedad civil señalaron que entre el 1 de diciembre de 2006 y el 31 de diciembre de 2014, elementos de la Secretaría de la Defensa Nacional y la Secretaría de Marina participaron en más de 3500 enfrentamientos armados. Según datos proporcionados por estas dos instituciones, más de 4000 civiles fueron privados de la vida por las Fuerzas Armadas mexicanas en el mismo periodo. La CIDH observó que entre 2006 y abril de 2013, de las 52 recomendaciones emitidas por la CNDH con relación a vulneraciones al derecho a la vida, 39 estaban dirigidas a la Sedena y la Semar. Es decir, 3 de cada 4 recomendaciones de la CNDH relativas al derecho a la vida estaban dirigidas a las Fuerzas Armadas. Estas cifras realzan la preocupación expresada por la CIDH de que las Fuerzas Armadas participen en tareas de seguridad ciudadana, las cuales deberían ser de competencia de las fuerzas civiles de seguridad.

105. Asimismo, se indicó que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha sido informada que las Fuerzas Armadas frecuentemente intentan alterar la escena del crimen para hacer aparecer que cualquier incidente con personas civiles aparezca como producto de una confrontación. **Al respecto, es a través de la administración de justicia que se podría determinar si estas muertes fueron o no ejecuciones extrajudiciales o resultado de un uso excesivo y desproporcionado de la fuerza letal.** Sin embargo, los altos índices de impunidad para todos los crímenes se repiten en relación con los operativos de las fuerzas policiales y militares, con lo cual es imposible contar con números y



estadísticas confiables sobre la incidencia del grave problema de la privación ilegítima de la vida por parte de las fuerzas de seguridad del Estado.

106. Las recomendaciones específicas¹³³ de la Comisión Interamericana respecto a las ejecuciones extrajudiciales en México, fueron las siguientes. En cualquier acto en donde haya privación de la vida por integrantes de las fuerzas de seguridad, se debe de **realizar una averiguación e investigación exhaustiva conforme a los estándares internacionales, que las investigaciones desde la escena del crimen sean procedidas por peritos no integrantes de organismos policiales o militares.** También, se debe asegurar que las Fuerzas Armadas registren las cifras sobre personas muertas y heridas en sus operaciones y que se abran las investigaciones correspondientes cuando corresponda. Asimismo, se debe establecer un registro nacional sobre la localización de restos no identificados inhumados en panteones de todo el país con causa de muerte violenta.

107. Por otra parte, se recomendó la búsqueda de fosas clandestinas en Estados que han registrado altos niveles de violencia. Además, se recomendó la creación de una institución nacional autónoma de servicios forenses que cuente con infraestructura adecuada, suficientes recursos humanos y financieros, y protocolos estandarizados aplicables a nivel nacional. Se manifestó la conveniencia de realizar todos los procesos de exhumación e identificación de restos con apego estricto al trato digno de los familiares de las víctimas por parte de las autoridades de todos los niveles de gobierno involucradas en el proceso.¹³⁴

108. Ahora bien, como se ha evidenciado en páginas anteriores, la Corte Interamericana en numerosos precedentes ha hecho referencia a la expresión

¹³³ *Ibidem*, 234 y 235.

¹³⁴ Finalmente, se exhortó a continuar y profundizar el trabajo de la Comisión Forense para la Identificación de Restos en los casos que se encuentren en las rutas de migrantes. Adoptar las medidas que sean necesarias para la creación del Mecanismo Transnacional de Acceso a la Justicia para Migrantes y sus Familias, así como la creación de una Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra Personas Migrantes a nivel federal e implementar un mecanismo nacional que facilite el intercambio de información forense sobre restos no identificados de personas mexicanas y centroamericanas desaparecidas en México con los bancos forenses de migrantes desaparecidos que se han desarrollado en la región.



"ejecución extrajudicial". Asimismo, ha ordenado una correcta investigación de los hechos con base en el Protocolo de Minnesota.

109. Tanto los informes especiales de ejecuciones sumarias o arbitrarias de 1982 a 1990 y los Informes Especiales de ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias de 1992 a 2016, tienen su fundamento sustantivo en el derecho a la vida. Como ya se ha mencionado, este derecho está consagrado en el artículo 3 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, artículo 6.1 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, y en instrumentos regionales como el artículo 1 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y el artículo 4.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

110. Esta Primera Sala concluye que, independientemente de la denominación que se utilice, la privación de la vida por parte de miembros del Ejército Mexicano es un fenómeno que amerita que se tomen en cuenta diversos factores. En efecto, el Protocolo de Minnesota pueda ser conveniente en la investigación de privaciones de la vida por parte de miembros del Ejército Mexicano. Lo anterior, porque dicho protocolo toma una serie de factores que pueden ser importantes para llevar a cabo una investigación efectiva y seria.

111. Por ejemplo, el Protocolo de Minnesota en su regla 28 indica que las personas encargadas de realizar las investigaciones, al igual que los mecanismos de investigación deben ser independientes de influencias indebidas. Además, no deben de ser percibidos como tales, sino que deben ser independientes desde el punto de vista institucional y formal, en la teoría y en la práctica, en todas las etapas. Las investigaciones deben ser independientes de los presuntos culpables y de las unidades, instituciones u organismos a las que pertenezcan.

112. Asimismo, las investigaciones de homicidios presuntamente relacionados con miembros de las fuerzas del orden, por ejemplo, se deben llevar a cabo sin ninguna influencia indebida que pueda derivarse de las jerarquías institucionales y cadenas de mando. Las investigaciones de violaciones graves de los derechos humanos, como las ejecuciones extrajudiciales y la tortura, deben realizarse bajo la jurisdicción de los tribunales civiles ordinarios.



113. Como se demostrará a continuación, existen reglas de derecho internacional que obligan a las autoridades competentes a realizar investigaciones efectivas en caso de ejecuciones extrajudiciales.

C. Obligación del Estado Mexicano de investigar ejecuciones extrajudiciales

114. El Pleno de esta Suprema Corte ha indicado que los derechos a la vida y a la integridad personal, en su dimensión sustantiva, imponen al Estado la obligación de que los agentes públicos y los particulares se abstengan de afectarlos. Ahora bien, tales derechos en su versión procesal, imponen al Estado la obligación de prevenir, proteger y sancionar su posible afectación por parte de autoridades y/o particulares. Por tanto, ambos derechos no sólo presuponen que ninguna persona sea privada de la vida arbitrariamente (obligación negativa), sino que además requieren que el Estado adopte todas las medidas apropiadas para preservarlos (obligación positiva), conforme al deber de garantizar su pleno y libre ejercicio, lo cual implica la necesidad de que se **inicien investigaciones para determinar a las personas involucradas en su violación.**¹³⁵

¹³⁵ Como se ha señalado, las consideraciones fueron tomadas del dictamen que valora la Investigación Constitucional realizada por la comisión designada en el expediente 3/2006.

Los hechos sucedieron los días tres y cuatro de mayo de dos mil seis en los poblados de Texcoco y San Salvador Atenco, Estado de México. Destacan, para efectos de esta sentencia, la muerte de dos personas. Javier Cortés Santiago, de 14 años, falleció *durante* el enfrentamiento que se libró y detonó en la carretera Texcoco-Lechería y *sus alrededores*, entre elementos de la Agencia de Seguridad Estatal y de la Policía Federal Preventiva, con integrantes del Frente de Pueblos en Defensa de la Tierra. El referido menor falleció a consecuencia de alteraciones tisulares, estructurales y metabólicas *consecutivas a herida producida por proyectil de arma de fuego penetrante de tórax*. Asimismo, falleció Ollín Alexis Bennhumea Hernández, de veinte años. Durante los enfrentamientos suscitados la mañana del 4 de mayo, el joven resultó gravemente herido y, como consecuencia de ello, semanas después, el siete de junio falleció en el hospital en que estaba siendo atendido. La Suprema Corte determinó que se trató de una lesión mortal sufrida en el contexto de ilícitos ejecutados durante los operativos; en medio de un clima de agresión y defensas mutuas, que no tendría por qué haberse suscitado. Y, ante ese horizonte y contexto de ilicitud en la fuerza, los riesgos que corren o, en su caso, los daños y pérdidas que resultan, –en el caso, la pérdida de vidas humanas– son parte del todo, y deben ser asumidos –en esta sede– por quien lo hace y ejecuta. El Pleno de la Suprema Corte llegó a la conclusión de que los hechos resultaron violatorios del derecho a la vida. Tesis P. LXII/2010, cuyo rubro es el siguiente: "DERECHOS A LA VIDA Y A LA INTEGRIDAD PERSONAL. SU VIOLACIÓN GENERA EL DEBER DEL ESTADO DE INVESTIGAR EFECTIVAMENTE LOS HECHOS RESPECTIVOS.", Visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIII, enero de 2011, página 27, registro digital: 163166.



115. Asimismo, el Pleno de la Suprema Corte ha señalado que, los **procedimientos de investigación se deben de llevar con diligencia, cuidado, profundidad y profesionalismo, a fin de que puedan constituir investigaciones efectivas**. Es decir, que dichas investigaciones realmente lleven a identificar a los responsables, seguirles el procedimiento legalmente establecido en el que se reúnan las suficientes pruebas para que, en su caso, puedan ser justificadamente sancionados. De lo contrario, la omisión de reprimir esas conductas abusivas se traduce en un quebrantamiento constitucional por inacción, injusticia para las víctimas e impunidad, lo que lacera a la víctima de la violación y a la sociedad.¹³⁶

116. Por su parte, la Corte Interamericana ha señalado que los Estados tienen el deber jurídico de prevenir, razonablemente, las violaciones de los derechos humanos. En este sentido, los Estados tienen la obligación de investigar, de una manera seria y con los medios a su alcance las violaciones que se hayan cometido dentro del ámbito de su jurisdicción. Lo anterior, con la finalidad de identificar a los responsables, de imponerles las sanciones pertinentes y de asegurar que la víctima obtenga una adecuada reparación.

117. La obligación de investigar y sancionar no es una mera formalidad, ya que la misma debe ser asumida con seriedad conforme a estándares objetivos. En efecto, la obligación de investigar debe emprenderse con seriedad y no como una mera formalidad condenada de antemano a ser infructuosa. El deber de investigar por parte del Estado debe de tener un sentido y ser asumida como un deber jurídico propio y no como una simple gestión de intereses particulares, que dependa de la iniciativa procesal de la víctima o de sus familiares o, incluso, de la aportación privada de elementos probatorios, sin que la autoridad pública busque efectivamente la verdad.¹³⁷

¹³⁶ *Ibíd.*

¹³⁷ Corte IDH, *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras (Fondo)* Sentencia de 29 de julio de 1988, Serie C No. 04, párr. 174.

Los hechos del presente caso se producen en un contexto en el cual, durante los años de 1981 a 1984, entre 100 y 150 personas desaparecieron sin que de muchas de ellas se haya vuelto a tener alguna noticia. Tales desapariciones tenían un patrón muy similar, que se iniciaba mediante el secuestro violento de las víctimas, muchas veces a la luz del día y en lugares poblados, por parte de hombres armados, vestidos de civil y disfrazados, en vehículos sin identificación oficial y con



118. Por tanto, dentro de las obligaciones de los Estados se encuentra que investiguen de una manera efectiva la privación del derecho a la vida y eventualmente se castigue a los responsables. De lo contrario, se estarían creando, dentro de un ambiente de impunidad, las condiciones para que este tipo de violaciones se repitan, situación que es contraria al deber de respetar y garantizar el derecho a la vida.¹³⁸

119. Respecto a la obligación de investigar las ejecuciones extrajudiciales, la Corte Interamericana ha establecido estándares especiales para la realización de dicha investigación, fundando su criterio en el Manual sobre la Prevención e Investigación Efectiva de Ejecuciones Extrajudiciales, Arbitrarias y Sumarias de Naciones Unidas (Protocolo de Minnesota). De acuerdo con la Corte Interamericana, la investigación debe conducir hacia:¹³⁹

- La identificación de la víctima;

cristales polarizados, sin placas o con placas falsas. Al respecto, la población consideraba como un hecho público y notorio que los secuestros se perpetraban por agentes militares, o por policías o por personal bajo su dirección. Manfredo Velásquez era un estudiante de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras. Desapareció el 12 de septiembre de 1981 en un estacionamiento de vehículos en el centro de Tegucigalpa, secuestrado por varios hombres fuertemente armados, vestidos de civil, que utilizaron un vehículo Ford de color blanco y sin placas. El secuestro fue llevado a cabo por personas vinculadas con las Fuerzas Armadas o bajo su dirección. Se interpusieron tres recursos de exhibición personal y dos denuncias penales. No obstante, los tribunales de justicia no efectuaron las investigaciones necesarias para encontrar a Manfredo Velásquez o sancionar a los responsables.

Los hechos fueron extraídos de la ficha técnica: *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras* Consultable en: <https://biblioteca.corteidh.or.cr/documento/65101>

¹³⁸ Corte IDH. *Caso Myrna Mack Chang Vs. Guatemala*. (Fondo, Reparaciones y Costas). Sentencia de 25 de noviembre de 2003, párr. 156.

Los hechos del presente caso se desarrollan en el contexto en el que Guatemala se encontraba sumida en un conflicto armado interno, donde se realizaron ejecuciones extrajudiciales selectivas con un propósito de "limpieza social". Myrna Mack Chang realizaba actividades de investigación sobre las comunidades de población en resistencia y las políticas del Ejército guatemalteco hacia las mismas. El 11 de septiembre de 1999 Myrna Mack fue asesinada por agentes militares, luego de haber sido vigilada. Hubo muchas obstrucciones en el proceso penal que se inició. No se pudo juzgar ni sancionar a todos los autores materiales e intelectuales.

Los hechos fueron extraídos de la ficha técnica: *Caso Myrna Mack Chang Vs. Guatemala* Consultable en: https://www.corteidh.or.cr/CF/Jurisprudencia2/ficha.cfm?nld_Ficha=287&lang=es

¹³⁹ Corte IDH, *Caso de la "Masacre de Mapiripán" Vs. Colombia*, Sentencia de 15 de septiembre de 2005, Serie C No. párr. 149.



- Recuperar y preservar el material probatorio relacionado con la muerte;
- Identificar posibles testigos y obtener sus declaraciones;
- Identificar la causa, forma, lugar y momento de la muerte, al igual que la existencia de algún patrón que pueda haberla causado;
- Distinguir los casos de muerte natural, accidental, suicidio y homicidio;
- Investigar exhaustivamente la escena del crimen, realizar autopsias y análisis de restos humanos, en forma rigurosa, por profesionales competentes y empleando los procedimientos más adecuados.

120. Además, la Corte Interamericana ha indicado que la investigación debe ser iniciada de oficio y sin dilación. También, debe ser seria, imparcial y efectiva; se debe de permitir la participación y garantizar el derecho a ser oído de las víctimas de violaciones de derechos humanos y familiares durante todas las etapas del proceso (investigación, sanción y en la búsqueda de la compensación).¹⁴⁰ Lo anterior no implica que la obligación de investigar deba recaer en las víctimas, sino que la carga de encontrar la verdad es siempre el Estado.¹⁴¹

121. Por su parte, el Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, ha indicado que el derecho a la vida no puede considerarse protegido a menos de que se lleve a cabo una investigación exhaustiva sobre cualquier situación en la que se pueda haber violado ese derecho. El hecho de que una muerte sea arbitraria y, por tanto, ilícita, sólo puede establecerse mediante una comprensión plena de las circunstancias de dicha muerte.

¹⁴⁰ *Ibíd.*, párr. 219.

¹⁴¹ *Ibíd.* En la misma sentencia, la Corte IDH señaló que: "... algunos de los imputados han sido juzgados y condenados en ausencia. Además, la reducida participación de los familiares en los procesos penales, ya sea como parte civil o como testigos, es consecuencia de las amenazas sufridas durante y después de la masacre, la situación de desplazamiento que enfrentaron y el temor a participar en dichos procesos. Por tanto, mal podría sostenerse que en un caso como el presente deba considerarse la actividad procesal del interesado como un criterio determinante para definir la razonabilidad del plazo."



Este planteamiento conlleva una responsabilidad por parte de los Estados de garantizar que las circunstancias de una muerte se investiguen teniendo en cuenta conocimientos técnicos forenses como sean necesarios.¹⁴²

122. En este sentido, la Corte Interamericana también ha desarrollado principios y límites¹⁴³ a los que está supeditado el uso de la fuerza por parte de los cuerpos de seguridad y policía del Estado. En concreto, señaló lo siguiente:

- Debe ser excepcional, planeado y limitado proporcionalmente por las autoridades, de tal forma que sea el último recurso, cuando se hayan agotado y fracasado los demás medios de control;

- Se debe prohibir como regla general el uso de la fuerza letal y las armas de fuego, y su uso debe estar formulado por ley y ser interpretado restrictivamente, de tal forma que no exceda al absolutamente necesario;

- Debe ser proporcional y necesario, y debe atender al principio de humanidad;

¹⁴² Ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias. Nota del secretario general El secretario general tiene el honor de transmitir a la Asamblea General el informe del sr. Christof Heyns, Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, presentado de conformidad con la resolución 67/168 de la Asamblea. Distr. general 7 de agosto de 2015. Español Original: inglés A/70/304.

¹⁴³ Corte IDH. *Caso familia Barrios Vs. Venezuela* (Fondo, Reparaciones y Costa). Sentencia de 24 de noviembre de 2011, Serie C No. 237, párr. 49.

Los hechos del presente caso acontecieron en la población de Guanayén, Estado de Aragua. En 1998 la familia Barrios estaba compuesta por la señora Justina Barrios, sus 12 hijos e hijas, sus compañeros y compañeras de vida, y 22 nietos y nietas. El 28 de agosto de 1998, funcionarios policiales detuvieron, agredieron y asesinaron a Benito Barrios. El 11 de diciembre de 2003 Narciso Barrios fue asesinado también por funcionarios policiales. El 3 de marzo de 2004, Jorge y Rigoberto Barrios fueron detenidos, agredidos y amenazados por funcionarios policiales. Adicionalmente, el 19 de junio de 2004, otros seis miembros de la familia Barrios, incluyendo a dos niños, fueron detenidos y agredidos por funcionarios policiales. Asimismo, las residencias de algunos miembros de la familia Barrios fueron allanadas por agentes policiales, quienes sustrajeron y destruyeron sus bienes. Varios integrantes de la familia Barrio tuvieron que dejar Guanayén para vivir en otras regiones. A pesar de haberse interpuesto una serie de recursos, no se han realizado mayores investigaciones ni se han sancionado a los responsables de los hechos.

Los hechos fueron extraídos de la ficha técnica: *Caso familia Barrios Vs. Venezuela*
Consultable en: <https://biblioteca.corteidh.or.cr/documento/65121>



- Se requiere que la legislación interna establezca las pautas para la utilización de la fuerza letal y armas de fuego por parte de los agentes del Estado; y

- **Que, en caso del uso de las armas de fuego con consecuencias letales, debe iniciarse una investigación seria, independiente, imparcial y efectiva sobre los hechos.**

123. Las autoridades que investigan una ejecución cometida por un miembro del Ejército Mexicano tienen el deber de realizarla de una manera seria, independiente e imparcial. Por tanto, esta Primera Sala determina que la aplicación del Protocolo de Minnesota puede ser útil para la obligación de las autoridades competentes de llevar a cabo una investigación de una ejecución extrajudicial.

Conclusión

124. El Protocolo de Minnesota constituye un **documento jurídicamente relevante** que puede hacer efectivos diversos derechos humanos. Asimismo, dicho Protocolo tiene una serie de directrices que pueden hacer que la investigación de una ejecución extrajudicial garantice que la misma sea efectiva.

125. La Corte Interamericana ha establecido diferentes parámetros generales para determinar si una investigación ha sido llevada a cabo con la debida diligencia por las autoridades judiciales. Así, en la evaluación de dicha diligencia, la Corte ha utilizado una serie de guías y principios que cuentan con un respaldo institucional de importantes organizaciones intergubernamentales, expertos o asociaciones profesionales. En este sentido, destacan los Protocolos de Minnesota y Estambul.¹⁴⁴

126. Como se ha evidenciado, la Corte Interamericana ha demandado el cumplimiento de los estándares contenidos en el Protocolo de Minnesota en los procesos penales que se lleven a cabo en los ámbitos internos de los Estados. De este modo, en la posición de la Corte, el cumplimiento de los estándares

¹⁴⁴ De León, Gisela y otros, *Debida Diligencia en la Investigación de Graves Violaciones a Derechos Humanos*, Centro por la Justicia y el Derecho Internacional, Argentina, 2010, p. 35.



contenidos en el Protocolo de Minnesota hace posible que una investigación efectiva se pueda llevar a cabo.

127. En ese sentido, el deber de realizar una investigación eficaz es consecuencia de la existencia y aplicación del derecho a las garantías judiciales,¹⁴⁵ el derecho al acceso a la justicia¹⁴⁶ y el deber del Estado¹⁴⁷ de respetar los derechos

¹⁴⁵ Artículo 8. Garantías judiciales

"1. Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un Juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter. 2. Toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad. Durante el proceso, toda persona tiene derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas: a) derecho del inculcado de ser asistido gratuitamente por el traductor o intérprete, si no comprende o no habla el idioma del juzgado o tribunal; b) comunicación previa y detallada al inculcado de la acusación formulada; c) concesión al inculcado del tiempo y de los medios adecuados para la preparación de su defensa; d) derecho del inculcado de defenderse personalmente o de ser asistido por un defensor de su elección y de comunicarse libre y privadamente con su defensor; e) derecho irrenunciable de ser asistido por un defensor proporcionado por el Estado, remunerado o no según la legislación interna, si el inculcado no se defendiere por sí mismo ni nombrare defensor dentro del plazo establecido por la ley; f) derecho de la defensa de interrogar a los testigos presentes en el tribunal y de obtener la comparecencia, como testigos o peritos, de otras personas que puedan arrojar luz sobre los hechos; g) derecho a no ser obligado a declarar contra sí mismo ni a declararse culpable, y h) derecho de recurrir del fallo ante Juez o tribunal superior. 3. La confesión del inculcado solamente es válida si es hecha sin coacción de ninguna naturaleza. 4. El inculcado absuelto por una sentencia firme no podrá ser sometido a nuevo juicio por los mismos hechos. 5. El proceso penal debe ser público, salvo en lo que sea necesario para preservar los intereses de la justicia."

¹⁴⁶ "Artículo 25. Protección judicial

"1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los Jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales. 2. Los Estados Partes se comprometen: a) a garantizar que la autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso; b) a desarrollar las posibilidades de recurso judicial, y c) a garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso."

¹⁴⁷ "Artículo 1. Obligación de respetar los derechos

"1. 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.

"2. Para los efectos de esta convención, persona es todo ser humano."



establecidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos.¹⁴⁸ En diversos casos, el razonamiento de la Corte Interamericana se ha estructurado sobre la base de las siguientes premisas:¹⁴⁹

- Cuando los Estados ratifican la Convención Americana sobre Derechos Humanos se convierten en garantes de los derechos protegidos por la misma.

- Para que los Estados no transgredan el deber de garantía de los derechos, no deben de lesionar ni tolerar que alguien lesione esos derechos. Tampoco puede proteger a los responsables de esas lesiones. Entonces, cuando se viola alguno de esos derechos, el deber de garantía del Estado se activa e incluye la investigación y el castigo de los responsables de esas violaciones, así como la reparación integral del daño causado a las víctimas.

- En este contexto, la posición de la Corte es que las reglas contenidas en el Protocolo de Minnesota permiten efectivizar esa garantía, ya que establecen diferentes criterios de investigación.

- La Corte Interamericana ha sostenido que esas reglas deben aplicarse al momento de llevar a cabo la investigación y producir la prueba en el ámbito interno, ya que se puede garantizar una investigación eficaz.

128. De acuerdo con el Protocolo de Minnesota, los Estados deben adoptar todas las medidas apropiadas para incorporar sus normas al ordenamiento jurídico interno y promover su uso por los departamentos y el personal competente, como los fiscales, abogados defensores, Jueces, fuerzas del orden, personal penitenciario y militar, así como por profesionales de la salud y forenses.¹⁵⁰

¹⁴⁸ Elena Lumiento, María, "Sobre la Obligación de Aplicar los Protocolos de Estambul y Minnesota en la Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos", *Quaestio facti. Revista Internacional sobre Razonamiento Probatorio*, Marcial Pons y Cátedra de Cultura Jurídica, Universitat de Girona, Madrid, Sección: Ensayos N. 3, 2022, p. 220.

¹⁴⁹ *Ibíd.*

¹⁵⁰ Protocolo de Minnesota sobre la Investigación de Muertes Potencialmente Ilícitas (2016), Versión revisada del Manual de las Naciones Unidas sobre la Prevención e Investigación Eficaces de las Ejecuciones Extralegales, Arbitrarias o Sumarias, Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas, 2017, Nueva York y Ginebra, párrafo 4.



129. En ese sentido, esta Primera Sala advierte que, si bien las reglas establecidas en el Protocolo de Minnesota pertenecen al *soft law*, lo cierto es que, como se indicó, también resultan **normas jurídicamente relevantes** para las autoridades del Estado Mexicano. Como se ha anunciado en esta sentencia, el Estado Mexicano tiene diversas obligaciones internacionales cuando se actualiza una ejecución por parte de agentes del Estado. En este sentido, el Protocolo de Minnesota es un documento que puede orientar a las autoridades a cumplir dichas obligaciones, por ejemplo, a investigar efectivamente ejecuciones extrajudiciales.

130. En efecto, tal como se ha evidenciado en párrafos anteriores, la Corte Interamericana ha indicado, en términos generales,¹⁵¹ que el Protocolo de Minnesota es aplicable en toda investigación de muertes violentas, súbitas, inesperadas y sospechosas, incluidos los casos en que se sospeche que ha habido una ejecución extralegal, arbitraria o sumaria. Por tanto, el Protocolo de Minnesota puede constituir un parámetro que desarrolle, maximice y potencialice el contenido de diversos derechos humanos. Ello, porque si bien fue elaborado por el Alto Comisionado de Naciones Unidas como instrumento de *soft law*, lo cierto es que tiene como objetivo hacer efectivas diversas obligaciones internacionales que el Estado Mexicano tiene que cumplir, particularmente la obligación de que las autoridades competentes investiguen efectivamente una ejecución por parte de miembros del Ejército.

131. Un instrumento como el Protocolo de Minnesota permite una mejor investigación de los hechos criminales. Por tanto, debe ser tomado en consideración por las autoridades para efectuar la indagatoria con mayor rigor,

¹⁵¹ Destaca el párrafo 161 del *Caso Ortiz Hernández y otros Vs. Venezuela*, (Fondo, Reparaciones y Costas). Sentencia de 22 de agosto de 2017, Serie C No. 338, párr. 161.

"161. Sobre este punto, el Manual de Naciones Unidas sobre la Prevención e Investigación eficaces de las Ejecuciones Extralegales, Arbitrarias o Sumarias ("Protocolo de Minnesota"), aplicable en toda investigación de muertes violentas, súbitas, inesperadas y sospechosas, incluidos los casos en que se sospeche que ha habido una ejecución extralegal, arbitraria o sumaria, indica que la debida diligencia en una investigación médico-legal de una muerte exige el mantenimiento de la cadena de custodia de todo elemento de prueba forense, inclusive más allá del juicio y la condena del autor, dado que las pruebas antiguas, debidamente preservadas, podrían servir para el sobreseimiento de una persona condenada erróneamente."



profesionalismo e imparcialidad, a fin de erradicar deficiencias y omisiones en la investigación que impida administrar justicia de forma pronta y expedita. No sólo es viable emplear este protocolo, sino que debe ser considerado como un estándar para desarrollar las exigencias técnicas requeridas para la investigación.

132. Así, esta Primera Sala remarca que diversos protocolos, manuales, guías, etcétera, pueden expandir y mejorar el contenido de los derechos humanos, cuya aplicación guarda concordancia con el principio de progresividad de los derechos humanos previsto el artículo 1o. constitucional. Ello es así, ya que esta Primera Sala¹⁵² ha indicado que el principio de progresividad, en términos generales, ordena ampliar el alcance y la protección de los derechos humanos en la mayor medida posible hasta lograr su plena efectividad, de acuerdo con las circunstancias fácticas y jurídicas. Es posible diseccionar este principio en varias exigencias de carácter tanto positivo como negativo, dirigidas a los creadores de las normas jurídicas y a sus aplicadores, con independencia del carácter formal de las autoridades respectivas, ya sean legislativas, administrativas o judiciales.

133. En sentido positivo, del principio de progresividad derivan para el legislador (sea formal o material) la obligación de ampliar el alcance y la tutela de los derechos humanos; **y para el aplicador, el deber de interpretar las normas de manera que se amplíen, en lo posible jurídicamente, esos aspectos de los derechos.** En sentido negativo, impone una prohibición de regresividad: el legislador tiene prohibido, en principio, emitir actos legislativos que limiten, restrinjan, eliminen o desconozcan el alcance y la tutela que en determinado momento ya se reconocía a los derechos humanos, y el aplicador tiene prohibido interpretar las normas sobre derechos humanos de manera regresiva, esto es, atribuyéndoles un sentido que implique desconocer la extensión de los derechos humanos y su nivel de tutela admitido previamente.

¹⁵² Tesis de jurisprudencia 1a./J. 85/2017 (10a.), publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 47, Tomo I, octubre de 2017, página 189, registro digital: 2015305. Rubro: "PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. SU CONCEPTO Y EXIGENCIAS POSITIVAS Y NEGATIVAS."



134. En congruencia con el principio de progresividad, el alcance y nivel de protección reconocidos a los derechos humanos tanto por la Constitución como por los tratados internacionales, deben ser concebidos como un mínimo que el Estado Mexicano tiene la obligación inmediata de respetar (no regresividad) y, a la vez, el punto de partida para su desarrollo gradual (deber positivo de progresar).

135. Por estas razones, el Protocolo de Minnesota no debe de ser desconocido en el contexto de la investigación de una ejecución extrajudicial. Por el contrario, su observancia podría desarrollar, maximizar y potencializar diversos derechos humanos, entre los que se encuentra el derecho a no ser privado de la vida arbitrariamente y la obligación de las autoridades competentes de llevar a cabo una investigación seria y efectiva en casos de ejecuciones extrajudiciales. Ahora bien, esta Primera Sala resalta que la aplicación del Protocolo de Minnesota constituye solamente una vía, sin ser la única,¹⁵³ por la que se pueden cumplir dichas obligaciones internacionales.

136. En efecto, la aplicación del Protocolo de Minnesota es solamente una vía para poder llevar a cabo una investigación de una ejecución extrajudicial con estándares internacionales. Sin embargo, no es válido el argumento de que, dado que el Protocolo de Minnesota pertenece al *soft law* entonces no debe de atenderse una solicitud expresa de su revisión y su aplicación.

137. Ahora bien, la argumentación desarrollada por esta Primera Sala está encaminada a evidenciar que el Protocolo de Minnesota, si bien pertenece a lo que la doctrina llama *soft law*, lo cierto es que constituye, se insiste, un documento jurídicamente relevante que ayuda al respeto y cumplimiento de derechos y obligaciones contenidos en el parámetro de control de regularidad constitucional.

138. De esta manera, se destacó el derecho a no ser privado arbitrariamente de la vida, así como la obligación de las autoridades competentes de realizar

¹⁵³ Esta Primera Sala resalta que al igual que el Protocolo de Minnesota existen otros instrumentos de *soft law* que podrían ser considerados al momento de evaluar la investigación de una ejecución extrajudicial. En efecto, los manuales, protocolos, guías, etc., que pertenecen al *soft law*, se insiste, son documentos jurídicamente relevantes y pueden ser útiles para cumplir una serie de obligaciones nacionales e internacionales referentes al cumplimiento y garantía de derechos humanos.



investigaciones serias e imparciales cuando se comete una ejecución extrajudicial. Las consideraciones en esta sentencia tienen la intención de resaltar la **relevancia jurídica** que tiene el Protocolo de Minnesota, así como sus objetivos generales a luz del parámetro de control de regularidad constitucional.

V. Análisis del caso concreto

139. Los hechos del presente caso consistieron en que elementos del Ejército Mexicano dispararon en contra de civiles, privándolos de la vida. ***** dio la orden para accionar las armas de fuego en contra de una de las víctimas y por tales hechos fue sentenciado por el delito de homicidio calificado. Esta sentencia fue confirmada en segunda instancia.

140. Ahora bien, en la demanda de amparo el quejoso solicitó la aplicación de diversas reglas del Protocolo de Minnesota. Sin embargo, el Tribunal Colegiado concluyó que este Protocolo no tiene obligatoriedad por pertenecer a lo que la doctrina denomina *soft law*. En este sentido, el Tribunal Colegiado refirió que este derecho puede ser aplicado o no por las respectivas autoridades, ya que no tienen fuerza vinculante que las obligue a tomar en consideración su contenido para la emisión de sus actos. Incluso señaló que pueden o no usarse para emitir una determinación.

141. De acuerdo con las consideraciones desarrolladas en esta sentencia, esta Primera Sala concluye que el razonamiento del Tribunal Colegiado es incorrecto debido a que el Protocolo de Minnesota, no obstante que pertenece a lo que la doctrina denomina *soft law*, es un documento jurídicamente relevante. Contrario a lo establecido por el órgano colegiado, esta Primera Sala considera que éste debió haber llevado a cabo el estudio de las actuaciones a la luz de las reglas del protocolo que el quejoso solicitó que fueran aplicadas.

142. Ello, toda vez que el quejoso fue juzgado por un hecho a los que el Protocolo denomina ejecución extrajudicial, y en dichas normas se definen una serie de criterios a seguir en la investigación, que impactan directamente en el procesamiento, así como en la valoración de los medios de prueba y en la determinación de responsabilidades, en contextos específicos donde se involucran el fuero civil y militar.



143. Por tanto, procede revocar la sentencia recurrida y devolver los autos al Tribunal Colegiado del conocimiento a efecto de que:

Dicte una nueva resolución en la que, a la luz de la interpretación realizada por esta Primera Sala, analice nuevamente los conceptos de violación y dé respuesta a los planteamientos del quejoso.

b) En su caso, el Tribunal Colegiado podrá hacer la exclusión probatoria correspondiente y resolver con libertad de jurisdicción, tomando en cuenta las directrices y parámetros generales que regula el Protocolo de Minnesota, en la inteligencia de que son aplicables únicamente las reglas que puedan traer un beneficio a la situación jurídica del quejoso. Es decir, el Tribunal Colegiado deberá verificar¹⁵⁴ el caudal probatorio y determinar si la investigación ministerial se llevó a cabo conforme a las recomendaciones 26, 28, 138 y 139 del Protocolo de Minnesota, por lo que estará en condiciones de:

- Precisar si la investigación estuvo orientada a identificar no sólo a los autores directos, sino también a todos los demás responsables de la muerte, incluidos a los funcionarios de la cadena de mando que fueron cómplices (recomendación 26).¹⁵⁵

- Determinar si el órgano investigador y el mecanismo de investigación fue independiente respecto de la institución u organismo al que pertenecía el presunto responsable. Además, deberá examinar si la indagatoria se llevó a cabo sin ninguna influencia indebida, esto es, derivada de las jerarquías institucionales y cadenas de mando (recomendación 28).¹⁵⁶

¹⁵⁴ El quejoso en su demanda de amparo manifestó que la investigación tuvo diversas deficiencias a la luz de las recomendaciones 26, 28, 138 y 139 del Protocolo de Minnesota. Por tanto, se introducen los lineamientos para que el Tribunal Colegiado esté en aptitud de confrontar los argumentos de disenso con las recomendaciones del protocolo, operando desde luego la suplencia de la queja deficiente para que verifique que la investigación cumplió con los estándares mínimos requeridos.

¹⁵⁵ "26. La investigación debe permitir determinar si hubo o no violación del derecho a la vida. Las investigaciones deben orientarse a identificar no sólo a los autores directos, sino también a todos los demás responsables de la muerte, incluidos, por ejemplo, los funcionarios de la cadena de mando que fueron cómplices en ella."

¹⁵⁶ "28. Los investigadores y los mecanismos de investigación deben ser independientes de influencias indebidas, además de ser percibidos como tales. Deben ser independientes desde el punto de



- Señalar si existieron falencias en la investigación, como la trascendencia en la indagatoria de omitir analizar el registro, matrícula o titularidad de las armas de fuego con las que se privó de la vida a los civiles. También se debe constatar si se consultó a un experto en armas para que determinara quién disparó, estableciendo un vínculo o nexo causal entre el arma de fuego y los proyectiles que causaron la muerte (recomendaciones 138 y 139).¹⁵⁷

c) Hecho lo anterior, el Tribunal Colegiado deberá resolver lo que en derecho corresponda.

I. DECISIÓN

144. Por tanto, lo procedente es **revocar** la sentencia recurrida y **devolver** los autos al Tribunal Colegiado del conocimiento para que se avoque de nueva cuenta al estudio de la sentencia reclamada, la analice nuevamente a la luz de la doctrina desarrollada y, con libertad de jurisdicción, resuelva conforme a derecho corresponda.

vista institucional y formal, en la teoría y en la práctica, en todas las etapas. Las investigaciones deben ser independientes de los presuntos culpables y de las unidades, instituciones u organismos a las que pertenezcan. Las investigaciones de homicidios presuntamente relacionados con miembros de las fuerzas del orden, por ejemplo, se deben poder llevar a cabo sin ninguna influencia indebida que pueda derivarse de las jerarquías institucionales y cadenas de mando. Las investigaciones de violaciones graves de los derechos humanos, como las ejecuciones extrajudiciales y la tortura, deben realizarse bajo la jurisdicción de los tribunales civiles ordinarios. Las investigaciones deben también estar libres de influencias externas indebidas, como los intereses de partidos políticos o grupos sociales poderosos."

¹⁵⁷ "138. Las pruebas relacionadas con armas de fuego se obtienen del examen de armas pequeñas y armas largas; de proyectiles como balas disparadas y perdigones; y de información balística, como la disposición y la trayectoria de los proyectiles de un arma de fuego después del disparo. Unos investigadores capacitados pueden relacionar proyectiles disparados, casquillos y otros elementos de munición con una determinada arma de fuego. Además de establecer la correspondencia entre una determinada arma de fuego y un proyectil disparado o un casquillo, un experto en armas de fuego también puede ser capaz de identificar al fabricante de un arma. No obstante, en el momento de redactar el presente protocolo todavía no existe un proceso definido con exactitud y aceptado universalmente para el análisis de marcas de herramientas y armas de fuego."

"139. Con mucha frecuencia los investigadores expertos en armas de fuego también se ocupan del análisis del disparo de las armas de fuego, para determinar si un arma ha sido o no disparada, o del análisis de artículos como prendas de vestir para establecer la distancia entre el impacto y la posición desde la cual se disparó el arma. Rastros de sustancias químicas en las manos o en la ropa de un sospechoso pueden ser un indicio de que dicha persona ha disparado un arma."



145. 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.—Devuélvase los autos relativos al Tribunal Colegiado en Materia Penal del Décimo Primer Circuito, para los efectos precisados en la parte final del apartado correspondiente de esta ejecutoria.

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

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

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

Nota: La tesis de jurisprudencia P./J. 16/2018 (10a.) citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 8 de junio de 2018 a las 10:14 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 55, Tomo I, junio de 2018, página 10, con número de registro digital: 2017123.



Las tesis de jurisprudencia 1a./J. 24/2019 (10a.), 1a./J. 85/2017 (10a.), 1a./J. 32/2017 (10a.), 1a./J. 28/2016 (10a.), 2a./J. 4/2016 (10a.), 1a./J. 64/2014 (10a.), 1a./J. 25/2014 (10a.) y 1a./J. 26/2014 (10a.) y aisladas 1a. CXCVIII/2018 (10a.), 1a. XXX/2018 (10a.), 1a. CCCXLIV/2015 (10a.), 1a. CCXXXV/2015 (10a.) y 1a. CDV/2014 (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 23 de agosto de 2019 a las 10:31 horas, 20 de octubre de 2017 a las 10:30 horas, 21 de abril de 2017 a las 10:25 horas, 17 de junio de 2016 a las 10:17 horas, 29 de enero de 2016 a las 11:00 horas, 24 de octubre de 2014 a las 9:35 horas, 4 de abril de 2014 a las 10:40 horas, 7 de diciembre de 2018 a las 10:19 horas, 23 de marzo de 2018 a las 10:26 horas, 13 de noviembre de 2015 a las 10:06 horas, 10 de julio de 2015 a las 10:05 horas y 21 de noviembre de 2014 a las 9:20 horas, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 3 de marzo de 2023 a las 10:06 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 6 de marzo de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

Voto concurrente que formula el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo en el amparo directo en revisión 13/2021.

En el asunto señalado, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de siete de diciembre de dos mil veintidós, resolvió por unanimidad de cinco de votos, revocar la sentencia recurrida y devolver los autos relativos al Tribunal Colegiado en Materia Penal del Décimo Primer Circuito a efecto de que dicho órgano jurisdiccional:

"a) Dicte una nueva resolución en la que, a la luz de la interpretación realizada por esta Primera Sala, analice nuevamente los conceptos de violación y dé respuesta a los planteamientos del quejoso.

"b) En su caso, el Tribunal Colegiado podrá hacer la exclusión probatoria correspondiente y resolver con libertad de jurisdicción, tomando en cuenta las directrices y parámetros generales que regula el Protocolo de Minnesota, en la inteligencia de que son aplicables únicamente las reglas que puedan traer un beneficio a la situación jurídica del quejoso. Es decir, el Tribunal Colegiado deberá verificar¹ el caudal probatorio y determinar si la investigación ministerial se

¹ El quejoso en su demanda de amparo manifestó que la investigación tuvo diversas deficiencias a la luz de las recomendaciones 26, 28, 138 y 139 del Protocolo de Minnesota. Por tanto, se introducen



llevó a cabo conforme a las recomendaciones 26, 28, 138 y 139 del Protocolo de Minnesota, por lo que estará en condiciones de:

- "• Precisar si la investigación estuvo orientada a identificar no sólo a los autores directos, sino también a todos los demás responsables de la muerte, incluidos a los funcionarios de la cadena de mando que fueron cómplices (recomendación 26).²
- "• Determinar si el órgano investigador y el mecanismo de investigación fue independiente respecto de la institución u organismo al que pertenecía el presunto responsable. Además, deberá examinar si la indagatoria se llevó a cabo sin ninguna influencia indebida, esto es, derivada de las jerarquías institucionales y cadenas de mando (recomendación 28).³
- "• Señalar si existieron falencias en la investigación, como la trascendencia en la indagatoria de omitir analizar el registro, matrícula o titularidad de las armas de fuego con las que se privó de la vida a los civiles. También se debe constatar si se consultó a un experto en armas para que determinara quién disparó, estableciendo un vínculo o nexo causal entre el arma de fuego y los proyectiles que causaron la muerte (recomendaciones 138 y 139).⁴

los lineamientos para que el Tribunal Colegiado esté en aptitud de confrontar los argumentos de disenso con las recomendaciones del protocolo, operando desde luego la suplencia de la queja deficiente para que verifique que la investigación cumplió con los estándares mínimos requeridos.

² "26. La investigación debe permitir determinar si hubo o no violación del derecho a la vida. Las investigaciones deben orientarse a identificar no sólo a los autores directos, sino también a todos los demás responsables de la muerte, incluidos, por ejemplo, los funcionarios de la cadena de mando que fueron cómplices en ella."

³ "28. Los investigadores y los mecanismos de investigación deben ser independientes de influencias indebidas, además de ser percibidos como tales. Deben ser independientes desde el punto de vista institucional y formal, en la teoría y en la práctica, en todas las etapas. Las investigaciones deben ser independientes de los presuntos culpables y de las unidades, instituciones u organismos a las que pertenezcan. Las investigaciones de homicidios presuntamente relacionados con miembros de las fuerzas del orden, por ejemplo, se deben poder llevar a cabo sin ninguna influencia indebida que pueda derivarse de las jerarquías institucionales y cadenas de mando. Las investigaciones de violaciones graves de los derechos humanos, como las ejecuciones extrajudiciales y la tortura, deben realizarse bajo la jurisdicción de los tribunales civiles ordinarios. Las investigaciones deben también estar libres de influencias externas indebidas, como los intereses de partidos políticos o grupos sociales poderosos."

⁴ "138. Las pruebas relacionadas con armas de fuego se obtienen del examen de armas pequeñas y armas largas; de proyectiles como balas disparadas y perdigones; y de información balística, como la disposición y la trayectoria de los proyectiles de un arma de fuego después del disparo. Unos



"c) Hecho lo anterior, el Tribunal Colegiado deberá resolver lo que en derecho corresponda."

Al respecto, señalo que si bien compartí el sentido de la sentencia, lo cierto es que considero que previo a analizar la vinculatoriedad del Protocolo de Minnesota y señalarlo como un documento jurídicamente relevante, lo procedente sería revocar la sentencia pero debido a que **el Tribunal Colegiado realizó una interpretación directa del artículo 13 de la Constitución Federal**,⁵ misma que debía ser analizada en este recurso extraordinario con base en los agravios del recurrente suplidos en su deficiencia.

En efecto, el quejoso en su demanda de amparo alegó una indebida integración de la averiguación previa por parte de la autoridad ministerial militar, pues en la comisión del delito (cometido en contra de civiles) estuvieron implicados distintos militares, por lo que la investigación llevada a cabo por la misma autoridad podría generar una desventaja incluso entre los propios militares. No obstante, en respuesta a dicho argumento el Tribunal Colegiado señaló que el conocimiento que tuvo el Ministerio Público Militar dentro de la fase de averiguación previa, no determinaba la ilicitud de las diligencias, pues de conformidad con lo dispuesto en los artículos 37 y 38 del Código de Justicia Militar, los hechos en el que los pasivos fueron privados de la vida, pueden constituir delitos en contra de la disciplina militar, ***"amén que la prohibición derivada del artículo 13 de la CPEUM, reside sobre el juzgamiento de civi-***

investigadores capacitados pueden relacionar proyectiles disparados, casquillos y otros elementos de munición con una determinada arma de fuego. Además de establecer la correspondencia entre una determinada arma de fuego y un proyectil disparado o un casquillo, un experto en armas de fuego también puede ser capaz de identificar al fabricante de un arma. No obstante, en el momento de redactar el presente protocolo todavía no existe un proceso definido con exactitud y aceptado universalmente para el análisis de marcas de herramientas y armas de fuego."

"139. Con mucha frecuencia los investigadores expertos en armas de fuego también se ocupan del análisis del disparo de las armas de fuego, para determinar si un arma ha sido o no disparada, o del análisis de artículos como prendas de vestir para establecer la distancia entre el impacto y la posición desde la cual se disparó el arma. Rastros de sustancias químicas en las manos o en la ropa de un sospechoso pueden ser un indicio de que dicha persona ha disparado un arma."

⁵ "Artículo 13. Nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales. Ninguna persona o corporación puede tener fuero, ni gozar más emolumentos que los que sean compensación de servicios públicos y estén fijados por la ley. Subsiste el fuero de guerra para los delitos y faltas contra la disciplina militar; pero los tribunales militares en ningún caso y por ningún motivo podrán extender su jurisdicción sobre personas que no pertenezcan al Ejército. **Cuando en un delito o falta del orden militar estuviere complicado un paisano, conocerá del caso la autoridad civil que corresponda.**"



les por tribunales militares, no así en la investigación de los hechos probablemente delictuosos en los que se encuentra involucrados militares en activo".

Así, el tema relevante –a mi parecer–, radica en que el Tribunal Colegiado realizó una interpretación directa del artículo 13 de la Constitución Federal. En ese sentido, dada la particularidad del caso e incluso las condiciones imperantes en el país, lo conducente era analizar la interpretación directa que realizó el Tribunal Colegiado.

Dicho enfoque es el que hace procedente el estudio de constitucionalidad del presente asunto, consistente en la interpretación directa que realizó el Tribunal Colegiado sobre el contenido del artículo 13 de la Constitución Federal, pues considero que tal interpretación es incorrecta; por lo que, al realizarse una correcta interpretación, podría armonizarse con lo que establece el Protocolo de Minnesota a fin de maximizar la interpretación de los principios y derechos constitucionales que se derivan del artículo 13 de la Constitución Federal.

Al respecto, considero que la Constitución no refiere de forma alguna que el conocimiento, por parte de la autoridad civil, de los delitos en los que estén inmiscuidos militares y civiles sea únicamente para las autoridades jurisdiccionales que resuelven el caso, sino que dicha estipulación constitucional **abarca también a las autoridades que conocieron de la investigación del asunto**.

Lo que además es acorde con lo que establece el Protocolo de Minnesota y con los diversos precedentes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el sentido de que una investigación de un delito cometido por un militar en contra de civiles puede carecer de imparcialidad e independencia cuando es realizada por miembros de la propia corporación castrense.

En efecto, como se destaca en la sentencia, el Protocolo de Minnesota, en su regla 28, dispone que:

"28. Los investigadores y los mecanismos de investigación deben ser independientes de influencias indebidas, además de ser percibidos como tales. Deben ser independientes desde el punto de vista institucional y formal, en la teoría y en la práctica, en todas las etapas. **Las investigaciones deben ser independientes de los presuntos culpables y de las unidades, instituciones u organismos a las que pertenezcan.** Las investigaciones de homicidios pre-



suntamente relacionados con miembros de las fuerzas del orden, por ejemplo, **se deben poder llevar a cabo sin ninguna influencia indebida que pueda derivarse de las jerarquías institucionales y cadenas de mando.** Las investigaciones de violaciones graves de los derechos humanos, como las ejecuciones extrajudiciales y la tortura, **deben realizarse bajo la jurisdicción de los tribunales civiles ordinarios. Las investigaciones deben también estar libres de influencias externas indebidas, como los intereses de partidos políticos o grupos sociales poderosos.**" [Énfasis añadido]

Además de que en el sistema interamericano existen decisiones en las que se ha señalado la responsabilidad del Estado Mexicano precisamente porque las investigaciones de delitos perpetrados por militares en contra de civiles han carecido de la independencia e imparcialidad en perjuicio de las propias víctimas.⁶

La Corte Interamericana ha emitido pronunciamientos sobre la imparcialidad de las investigaciones tratándose de delitos y de violaciones a derechos humanos cometidas por militares. Ha señalado que cuando la justicia militar asume competencia sobre un asunto que debe conocer la justicia ordinaria, se ve afectado el derecho al Juez natural y, *a fortiori*, el debido proceso, el cual, a su vez, se encuentra íntimamente ligado al propio derecho de acceso a la justicia.⁷

⁶ Véase Caso 12.130, Fondo, Miguel Orlando Muñoz Guzmán. INFORME 2/06 CIDH.

"81. La Comisión Interamericana ha sostenido anteriormente que 'cuando el Estado permite que las investigaciones las dirijan los órganos potencialmente implicados, la independencia y la imparcialidad se ven claramente comprometidas', en virtud de lo cual los procedimientos resultan 'incapaces de proporcionar la investigación, la información y el remedio supuestamente disponibles' y se verifica una impunidad de facto que 'supone la corrosión del imperio de la ley y viola los principios de la Convención Americana'. En particular, la CIDH ha determinado que, en razón de su naturaleza y estructura, la jurisdicción penal militar no satisface los requisitos de independencia e imparcialidad que impone el artículo 8(1) de la Convención Americana ...

" ...

"85. La CIDH considera que la Procuraduría General de Justicia Militar carece, por definición, de la independencia y autonomía necesaria para investigar de manera imparcial las presuntas violaciones a los derechos humanos cometidas por integrantes de las Fuerzas Armadas. La investigación por parte de la PGJM de presuntas violaciones de derechos humanos perpetradas por militares mexicanos implica una violación *per se* de la Convención Americana."

⁷ Corte IDH. *Caso Las Palmeras Vs. Colombia*. Fondo. Sentencia de 6 de diciembre de 2001. Serie C No. 90, párrafos 52 y 160; *Caso Cantoral Benavides Vs. Perú*. Fondo. Sentencia de 18 de agosto de 2000. Serie C No. 69, párrafo 112; *Caso Castillo Petruzzi y otros Vs. Perú*, supra nota 33, párrafo 128; y *Caso 19 Comerciantes Vs. Colombia*, supra nota 69, párrafo 167.



En el *Caso Durand y Ugarte Vs. Perú* la Corte Interamericana señaló expresamente que es razonable considerar que los funcionarios del fuero militar carecen de imparcialidad e independencia requeridas por el artículo 8.1 de la Convención Americana **para investigar violaciones de derechos humanos cometidas por militares** de una manera eficaz y exhaustiva.⁸

De lo anterior, es posible advertir que la utilización de la justicia militar para **la investigación** de delitos perpetrados por miembros castrenses que sean cometidos para civiles sí corre riesgo en cuanto a su efectividad e imparcialidad si es llevada a cabo por miembros del Ejército. De ahí que me parece importante que se desentrañe el sentido y alcance de lo que dispone el artículo 13 de la Constitución Federal, concatenándolo con los diversos criterios interamericanos y el Protocolo de Minnesota.

En ese sentido, como dije, respetuosamente, me parece que debió realizarse un estudio constitucional robusto sobre el artículo 13 constitucional cuyo texto sigue intacto desde mil novecientos diecisiete; su desarrollo jurisprudencial por parte de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación; verificar los criterios del sistema interamericano y de otros sistemas comparados a fin de hacer una interpretación conforme y armónica de su texto con el derecho al debido proceso, acceso a la justicia, a la verdad y la obligación del Estado para prevenir, investigar y reparar violaciones a derechos humanos; y finalmente determinar si existen elementos para considerar que se incumplieron esas obligaciones en el presente caso, y si existen elementos para considerar que se incumplió con la imparcialidad y la independencia en la investigación.

En el caso, de las constancias del asunto es posible advertir que como lo narró el Tribunal Colegiado **las declaraciones de los testigos e indiciados, así como las actuaciones recabadas en la investigación de los hechos que dieron origen al presente asunto, fueron realizadas por el Ministerio Público Militar Investigador**; siendo con posterioridad ante la autoridad jurisdiccional militar que se solicitó declinara su competencia a una autoridad civil, lo que ocurrió pues conoció del caso el Juez Octavo de Distrito en el Estado de Michoacán.

No dejo de advertir que desde la óptica que planteo se pudiera presentar una problemática en relación con las víctimas, pues de considerarse que la inves-

⁸ Corte IDH. *Caso Durand y Ugarte Vs. Perú*. Fondo. Sentencia de 16 de agosto de 2000. Serie C No. 68, párrafo 125.



tigación estuvo viciada, se pudiera dejar sin efectos todo lo actuado desde el principio de la investigación. Sin embargo, ése es un tema en el que quien sería responsable de las violaciones a derechos humanos de las víctimas sería el propio Estado, pues no cumplió con sus obligaciones convencionales ni constitucionales.

Por tanto, no comparto la mayoría de las consideraciones de la resolución, aunque sí el sentido, pues en efecto, lo procedente es revocar la sentencia recurrida. Aunado a que en los efectos se ven reflejadas ciertas consideraciones vertidas en el presente voto.

Es por lo anterior que, mi voto en este asunto fue a favor del sentido de la sentencia, pero **separándome** de las consideraciones que se precisan en el cuerpo del presente voto.

Este voto se publicó el viernes 3 de marzo de 2023 a las 10:06 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

PROTOCOLO DE MINNESOTA. CONSTITUYE UN DOCUMENTO JURÍDICAMENTE RELEVANTE QUE LAS AUTORIDADES JURISDICCIONALES PUEDEN CONSIDERAR PARA ANALIZAR CASOS DE EJECUCIONES EXTRAJUDICIALES.

Hechos: Elementos del Ejército Mexicano dispararon en contra de dos civiles privándolos de la vida, fue el quejoso quien dio la orden de accionar las armas de fuego en contra de una de las víctimas. Por tales hechos, fue sentenciado en primera y segunda instancias por el delito de homicidio calificado. Inconforme, promovió juicio de amparo directo en el que solicitó la aplicación de diversas reglas del Protocolo de Minnesota, al considerar que la investigación no se llevó a cabo con estándares internacionales. El Tribunal Colegiado de Circuito del conocimiento consideró que no era aplicable el Protocolo de Minnesota ya que pertenece al denominado *soft law*, en contra de esta sentencia se interpuso revisión.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que si bien es cierto que el Protocolo de Minnesota pertenece al *soft law*, también lo es que constituye un documento jurídicamente relevante que contiene directrices para que las autoridades jurisdiccionales



investiguen efectivamente una ejecución extrajudicial, por lo que de seguirse tales directrices por las autoridades competentes, se podrían hacer efectivos diversos derechos humanos contenidos en el parámetro de control de regularidad constitucional.

Justificación: El Manual de las Naciones Unidas sobre la prevención e investigación eficaces de las ejecuciones extralegales, arbitrarias o sumarias (Protocolo de Minnesota), contiene directrices para realizar una investigación eficaz cuando se cometan privaciones de la vida por agentes del Estado. Aunque dicho protocolo pertenece a lo que se denomina *soft law*, lo cierto es que constituye un documento jurídicamente relevante porque su contenido impacta en la forma como se pueden interpretar las obligaciones derivadas de las fuentes formales del derecho. Asimismo, los documentos que pertenecen al *soft law* han ido adquiriendo paulatinamente un valor tan significativo que han logrado posicionarse como un referente en las actividades cotidianas de las autoridades jurisdiccionales. De esta manera, se acude a estos documentos para garantizar derechos humanos o para mejorar sus contenidos. Así, el Protocolo de Minnesota puede ayudar al cumplimiento que tienen las autoridades competentes de llevar a cabo una investigación seria y efectiva en casos de ejecuciones extrajudiciales. Ahora bien, no se desatiende que este Protocolo constituye solamente una vía, sin ser la única, por la que se puede cumplir con dicha obligación. Por lo tanto, ante la petición expresa de la parte quejosa para que se apliquen diversas reglas del Protocolo de Minnesota y con ello lograr una investigación eficaz, las autoridades competentes deberán fundar y motivar el por qué procede o no su aplicación y, en su caso, determinar si se cumplieron con los estándares nacionales e internacionales para llevar a cabo una investigación.

1a./J. 36/2023 (11a.)

Amparo directo en revisión 13/2021. José Omar Gutiérrez de Velasco Mora y/o José Omar Gutiérrez de Velasco Mora. 7 de diciembre de 2022. Cinco votos de las Ministras Norma Lucía Piña Hernández y Ana Margarita Ríos Farjat, y los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, Jorge Mario Pardo Rebolledo,



quien está con el sentido pero por consideraciones distintas y formuló voto concurrente en el que se separa de las consideraciones contenidas en la presente tesis, y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá. Secretarios: Rosalba Rodríguez Mireles y Fernando Sosa Pastrana.

Tesis de jurisprudencia 36/2023 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de primero de marzo de dos mil veintitrés.

Esta tesis se publicó el viernes 3 de marzo de 2023 a las 10:06 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 6 de marzo de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

PROTOCOLO DE MINNESOTA. CONTIENE DIRECTRICES PARA INVESTIGAR EFECTIVAMENTE EJECUCIONES EXTRAJUDICIALES.

Hechos: Elementos del Ejército Mexicano dispararon en contra de dos civiles privándolos de la vida, fue el quejoso quien dio la orden de accionar las armas de fuego en contra de una de las víctimas. Por tales hechos, fue sentenciado en primera y segunda instancias por el delito de homicidio calificado. Inconforme, promovió juicio de amparo directo en el que solicitó la aplicación de diversas reglas del Protocolo de Minnesota, al considerar que la investigación no se llevó a cabo con estándares internacionales. El Tribunal Colegiado de Circuito del conocimiento consideró que no era aplicable el Protocolo de Minnesota ya que pertenece al denominado *soft law*, en contra de esta sentencia se interpuso revisión.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que el Protocolo de Minnesota contiene diversas directrices para investigar efectivamente ejecuciones extrajudiciales, por lo que puede ser considerado para el cumplimiento efectivo del derecho humano a no ser privado arbitrariamente de la vida.

Justificación: El Manual de las Naciones Unidas sobre la prevención e investigación eficaces de las ejecuciones extralegales, arbitrarias o sumarias (Protocolo de Minnesota), contiene directrices para realizar una investigación eficaz de una ejecución extrajudicial. La expresión "ejecución extra-



judicial" ha sido construida en el derecho internacional y contiene los siguientes elementos: 1) privación arbitraria de la vida de una o más personas; 2) cometida por agentes del Estado encargados de realizar tareas de seguridad; y 3) dicha privación de la vida se puede realizar mediante acción u omisión por parte de los agentes del Estado, o bien, por particulares bajo su orden, complicidad, tolerancia o aquiescencia. Ahora, si bien no existe una conducta tipificada como ejecución extrajudicial en el derecho interno es conveniente seguir estándares internacionales cuando se cometa una privación arbitraria de la vida por parte de agentes del Estado. En este sentido, el derecho humano a no ser privado de la vida arbitrariamente, reconocido en el parámetro de control de regularidad constitucional, implica que las autoridades competentes investiguen efectivamente ejecuciones extrajudiciales. Por lo tanto, el Protocolo de Minnesota, al regular diversas directrices para dar un tratamiento adecuado e investigar efectivamente una ejecución extrajudicial, es un documento jurídicamente relevante que puede ayudar al cumplimiento pleno del derecho humano a no ser privado de la vida arbitrariamente.

1a./J. 35/2023 (11a.)

Amparo directo en revisión 13/2021. José Omar Gutiérrez de Velasco Mora y/o José Omar Gutiérrez de Velasco Mora. 7 de diciembre de 2022. Cinco votos de las Ministras Norma Lucía Piña Hernández y Ana Margarita Ríos Farjat, y los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien está con el sentido pero por consideraciones distintas y formuló voto concurrente en el que se separa de las consideraciones contenidas en la presente tesis, y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá. Secretarios: Rosalba Rodríguez Mireles y Fernando Sosa Pastrana.

Tesis de jurisprudencia 35/2023 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de primero de marzo de dos mil veintitrés.

Esta tesis se publicó el viernes 3 de marzo de 2023 a las 10:06 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 6 de marzo 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)

EMPLAZAMIENTO EN UN JUICIO EJECUTIVO MERCANTIL. LA RESOLUCIÓN QUE DECIDE SOBRE SU VALIDEZ, CUANDO TODAVÍA NO SE DICTA SENTENCIA DEFINITIVA, CONSTITUYE UN ACTO SUSCEPTIBLE DE AFECTAR DERECHOS SUSTANTIVOS Y ES IMPUGNABLE EN AMPARO INDIRECTO.

CONTRADICCIÓN DE CRITERIOS 239/2022. ENTRE LOS SUS-
TENTADOS POR EL PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATE-
RIA CIVIL DEL SEXTO CIRCUITO Y EL QUINTO TRIBUNAL
COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL PRIMER CIRCUITO. 23
DE NOVIEMBRE DE 2022. CINCO VOTOS DE LAS MINISTRAS
NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ, QUIEN SE SEPARA DE AL-
GUNOS PÁRRAFOS, 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 RE-
BOLLEDO. SECRETARIO: ALEJANDRO CASTAÑÓN RAMÍREZ.

ÍNDICE TEMÁTICO

	Apartado	Criterio y decisión	Págs.
I.	COMPETENCIA	La Primera Sala es competente para conocer del presente asunto.	2
II.	LEGITIMACIÓN	La denuncia de contradicción de criterios fue formulada por parte legítima.	3
III.	CRITERIOS DE LOS TRIBUNALES CONTENDIENTES	Se narran los antecedentes que dieron origen a los criterios denunciados y se exponen las consideraciones de las ejecutorias.	3



IV.	EXISTENCIA DE LA CONTRADICCIÓN	<p>En el caso concreto, se estima que en el presente asunto sí se actualiza una contradicción de criterios entre los Tribunales Colegiados involucrados pues, del análisis de las ejecutorias emitidas, se advierte que los órganos jurisdiccionales analizaron una resolución que decidió sobre la validez de la diligencia</p>	14
		<p>de requerimiento, embargo y emplazamiento de un juicio ejecutivo mercantil, cuando todavía no se emitía sentencia definitiva, donde se combatió lo relativo al emplazamiento.</p> <p>Sobre estas bases, arribaron a conclusiones distintas en cuanto a cuál era la vía idónea para impugnar la determinación en un juicio de amparo.</p> <p>Su divergencia, pues, radica en determinar si la resolución que decide la validez de la diligencia de requerimiento, embargo y emplazamiento de un juicio ejecutivo mercantil, cuando se reclaman cuestiones vinculadas al emplazamiento, sin que exista sentencia definitiva, es impugnabile en vía indirecta o directa.</p>	
	ESTUDIO DE LA CONTRADICCIÓN	<p>EMPLAZAMIENTO EN UN JUICIO EJECUTIVO MERCANTIL. LA RESOLUCIÓN QUE DECIDE SOBRE SU VALIDEZ, CUANDO TODAVÍA NO SE DICTA SENTENCIA DEFINITIVA, CONSTITUYE UN ACTO SUSCEPTIBLE DE AFECTAR DERECHOS SUSTANTIVOS Y ES IMPUGNABLE EN AMPARO INDIRECTO.</p> <p>Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes sostuvieron criterios discrepantes sobre cuál era la vía idónea para impugnar en amparo la resolución que decidió sobre la validez de la diligencia de requerimiento de pago, embargo y emplazamiento de un juicio ejecutivo mercantil cuando se combate lo relativo al emplazamiento y todavía no se emite sentencia definitiva, pues mientras uno de los órganos jurisdiccionales consideró que la resolución que decide sobre la validez del emplazamiento efectuado en la diligencia citada no afecta derechos sustantivos, toda vez que su consecuencia será continuar el juicio y, en todo caso, tal determinación podrá ser impugnada a través del juicio de amparo directo, previa preparación, como violación procesal; el otro Tribunal Colegiado precisó</p>	19



que las actuaciones contenidas en esa diligencia relativas al requerimiento de pago o embargo tienen una estrecha vinculación con el emplazamiento –tan es así que la nulidad de éste por falta de cumplimiento de sus formalidades acarrea la invalidez de las demás–, por lo que puede afectar derechos sustantivos y, en consecuencia, es impugnabile a través del juicio de amparo indirecto.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que la resolución que dirime sobre la validez del emplazamiento en un juicio ejecutivo mercantil, cuando todavía no se dicta sentencia definitiva, constituye un acto que es susceptible de afectar derechos sustantivos, por lo que puede ser reclamado en juicio de amparo indirecto.

Justificación: Aun cuando la diligencia de requerimiento de pago, embargo y emplazamiento en un juicio ejecutivo mercantil se integra por tres actos distintos, lo cierto es que éstos se encuentran estrechamente vinculados, de manera que la nulidad en el emplazamiento genera la misma consecuencia en los otros dos actos, pues implica la inobservancia del requisito al que se encuentran sujetos el requerimiento y el embargo. Pues bien, esta Primera Sala, en la tesis de jurisprudencia 1a./J. 74/2019 (10a.), estableció que el embargo practicado en un juicio ejecutivo constituye un acto que tiene ejecución o efectos de imposible reparación por afectar materialmente derechos sustantivos de la persona embargante desde que se establece, pues limita las facultades de disposición y goce de los bienes embargados. En este sentido, la resolución que dirime sobre la validez del emplazamiento en un juicio ejecutivo mercantil es un acto susceptible de afectar derechos sustantivos, ya que tendrá consecuencias directas en los demás actos procesales vinculados, entre los cuales se encuentra el embargo. Así, en caso de validarse el emplazamiento, se mantendrá la limitación sobre los bienes embargados y, por el contrario, si se estima su invalidez, el demandado podrá, en vía de consecuencia, liberar los bienes para disponer de ellos.



PUNTOS RESOLUTIVOS	<p>PRIMERO. Si existe la contradicción de criterios entre los sustentados por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Sexto Circuito y el Quinto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito.</p> <p>SEGUNDO. Debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio sustentado por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos precisados en el último considerando de la presente resolución.</p> <p>TERCERO. Dese publicidad a la tesis jurisprudencial que se sustenta en la presente resolución, en términos de la Ley de Amparo.</p>	27
---------------------------	---	----

Ciudad de México. Acuerdo de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente a la sesión del día veintitrés de noviembre de dos mil veintidós.

VISTOS; para resolver los autos del expediente de **contradicción de criterios** 239/2022; y,

RESULTANDO:

1. **PRIMERO.—Denuncia de la contradicción de criterios.** Mediante escrito de cuatro de agosto de dos mil veintidós, registrado el cinco de agosto siguiente, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Magistrados integrantes del Quinto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito denunciaron la posible contradicción entre el criterio de ese órgano colegiado al resolver el amparo de revisión ***** y el establecido por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Sexto Circuito al resolver el amparo en revisión *****.

2. **SEGUNDO.—Trámite de la denuncia.** Mediante acuerdo de once de agosto de dos mil veintidós, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, admitió a trámite la denuncia formulada; se registró bajo el expediente 239/2022; consideró que, el asunto al derivar de la materia civil, correspondía conocer del mismo a la Primera Sala de la Suprema Corte, por lo que ordenó turnar el asunto para su estudio al Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo según el turno que se lleva en la Secretaría General de Acuerdos.



3. En el mismo auto, acordó solicitar por conducto del MINTERSCJN a la presidencia del **Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Sexto Circuito** remita la versión digitalizada del original o, en su caso, de la copia certificada de la ejecutoria relativa al amparo en revisión 316/2019 de su índice, así como del proveído en el que informe si el criterio sustentado en dicho asunto se encuentra vigente o, en caso de que se tenga por superado o abandonado, además de señalar las razones que sustenten las consideraciones respectivas, deberá remitir la versión digitalizada de la ejecutoria en la que se sustente el nuevo criterio.

4. TERCERO.—**Avocamiento de la Primera Sala.** En auto de treinta de agosto de dos mil veintidós, la presidenta de la Primera Sala tuvo por recibido el expediente, se avocó al conocimiento del asunto y ordenó el envío de autos a la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, a efecto de la elaboración del proyecto de resolución.

5. CUARTO.—**Integración del asunto.** En auto de uno de septiembre de dos mil veintidós se tuvo por integrada la presente contradicción de criterios, y se ordenó remitir el asunto a la ponencia del Ministro designado como ponente.

CONSIDERANDO:

6. PRIMERO.—**Competencia.** Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente denuncia de contradicción de criterios, 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, 21, fracción VII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y puntos primero 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 criterios sustentados por Tribunales Colegiados pertenecientes a distinto circuito, en un tema cuyo conocimiento es vinculado con la aplicabilidad de un criterio de esta Primera Sala en materia civil.

7. SEGUNDO.—**Legitimación.** La denuncia de contradicción de criterios proviene de parte legítima, en términos de lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos



Mexicanos, y 227, fracción II, de la Ley de Amparo,¹ toda vez que fue planteada por los Magistrados integrantes del **Quinto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito**; uno de los órganos colegiados entre los que se suscita la posible contradicción, por lo que se actualiza el supuesto de legitimación a que aluden los referidos preceptos.

8. TERCERO.—**Criterios de los tribunales contendientes.** Con la finalidad de determinar si existe o no la contradicción de criterios denunciada, se estima conveniente precisar las consideraciones y argumentaciones en que se basaron los Tribunales Colegiados de Circuito al emitir los criterios contendientes:

Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Sexto Circuito, al resolver el amparo en revisión *****	
<u>Incidente de nulidad</u>	Dentro de un juicio ejecutivo mercantil, se ordenó practicar la diligencia de requerimiento de pago, embargo y emplazamiento, la cual concluyó en ordenar el embargo reteniendo un porcentaje del salario mínimo del demandado. En contra de dicho acto, la demandada promovió incidente de nulidad de actuaciones por vicios con respecto al emplazamiento (no se reclamó el embargo) , el cual se declaró infundado.
<u>Juicio de amparo indirecto</u>	En vía de amparo indirecto, se reclamó la resolución incidental, en donde el Juez de Distrito concedió el amparo al advertir que, si bien el quejoso no controvertió lo relativo al embargo, en suplencia de la queja deficiente, se encontró ilegal ese acto. Dicha decisión la apoyó, en esencia, en el hecho de que, al quejoso, por ser servidor público, no era susceptible de embargo su salario.
<u>Amparo en revisión</u>	Inconforme con ello, su contraparte en el juicio de origen (la tercera interesada) interpuso recurso de revisión. El Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Sexto Circuito resolvió revocar la resolución recurrida y sobreseer en el juicio.

¹ **Artículo 227.** La legitimación para denunciar las contradicciones de tesis se ajustará a las siguientes reglas:

"...

"II. Las contradicciones a las que se refiere la fracción II del artículo anterior podrán ser denunciadas ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación por los Ministros, los Plenos de Circuito o los Tribunales Colegiados de Circuito y sus integrantes que hayan sustentado las tesis discrepantes, el procurador general de la República, los Jueces de Distrito, o las partes en los asuntos que las motivaron."



En la parte que interesa, la decisión del Tribunal Colegiado se basó en las siguientes consideraciones:

- Se resalta que en el incidente de nulidad de actuaciones en ningún momento se hicieron valer argumentos en contra del embargo.
- Si bien el mandamiento de ejecución que recae en la demanda del juicio ejecutivo mercantil consta de tres actos distintos, lo cierto es que es innegable la vinculación entre ellos. De tal modo que, impide legalmente hablarse de un embargo sin requerimiento y de un secuestro sin emplazamiento, este último de orden público y trascendental importancia, respecto del cual no existe ninguna duda que debe ser analizado empleando la figura de la suplencia de la queja deficiente en la expresión de los conceptos de violación o agravios, e incluso, en el juicio de amparo directo, respecto de cuestiones no aducidas en el incidente de nulidad de actuaciones, a fin de verificar su legalidad; lo anterior en términos de la jurisprudencia «1a./J. 13/2019», sustentada por la Primera Sala del Alto Tribunal, de rubro:

Criterio del
Tribunal
Colegiado

"EMPLAZAMIENTO. PROCEDE LA SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE EN EL JUICIO DE AMPARO DIRECTO PARA EXAMINAR DE OFICIO LAS DILIGENCIAS RESPECTIVAS, AUN RESPECTO DE CUESTIONES NO ADUCIDAS EN EL INCIDENTE DE NULIDAD DE ACTUACIONES Y, EN SU CASO, EN EL RECURSO ORDINARIO INTERPUESTO CONTRA LO RESUELTO EN ÉSTE. Ha sido criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que el emplazamiento al juicio es una de las formalidades esenciales del procedimiento de mayor relevancia para garantizar el derecho de audiencia al demandado, pues de ese acto procesal depende que éste pueda contestar la demanda, ofrecer y desahogar pruebas y alegar en el juicio. En suma, tiene como propósito que el demandado tenga adecuada defensa, de modo que se ha considerado un acto procesal de orden público y de estudio oficioso por parte de los juzgadores. Por las mismas razones, se ha estimado que la falta o la ilegalidad del emplazamiento se erige como la violación procesal de carácter más grave en el proceso, y que actualiza una violación evidente de la ley que deja sin defensa al enjuiciado, que autoriza a suplir la deficiencia de la queja de los conceptos de violación en términos del artículo 79, fracción VI, de la Ley de Amparo, cuando dicha actuación se impugna como violación procesal en el juicio constitucional. Sobre esa base, cuando en el juicio natural el demandado comparece antes de que se emita la sentencia definitiva y plantea el incidente de nulidad de actuaciones para impugnar el emplazamiento y, en su caso, agota el recurso ordinario procedente contra lo resuelto en dicho incidente,



si se plantea como violación procesal en el juicio de amparo, el Tribunal Colegiado válidamente puede examinar de fondo conceptos de violación respecto de cuestiones no propuestas en la instancia incidental, o bien, suplir la queja para advertir oficiosamente irregularidades de la diligencia de emplazamiento aun cuando no hayan sido materia del incidente respectivo, ello, pues el hecho de que el demandado hubiere planteado una impugnación expresa del emplazamiento a través de la nulidad de actuaciones, no excluye la obligación de estudio oficioso de los juzgadores, de manera que mientras subsista y pueda ser analizada la controversia sobre la regularidad del emplazamiento, éste debe ser analizado con toda amplitud en el juicio de amparo, mediante la suplencia de la queja."

- El requerimiento de pago y el embargo no pueden concebirse jurídicamente en forma independiente y ajena al emplazamiento pese a ser actos distintos, pues dicha notificación que constituye un requisito indispensable para su validez. De ahí que, si son actos que para su existencia legal requieren del emplazamiento, la nulidad de este último trasciende a aquellos.
- Lo anterior no significa que los multicitados requerimientos de pago y embargo no puedan contener vicios propios distintos, los que motivarían su anulación, la que obviamente no trasciende al emplazamiento practicado. Resulta aplicable la tesis de la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro:

"EMBARGO EN EL JUICIO EJECUTIVO MERCANTIL, LOS VICIOS DEL, NO AFECTAN LA LEGALIDAD DEL EMPLAZAMIENTO. Si bien es verdad que del contenido de los artículos 1394 y 1396 del Código de Comercio se colige que en los juicios ejecutivos mercantiles tanto el embargo como el emplazamiento a juicio deben realizarse en una sola diligencia, sin solución de continuidad (un acto a continuación del otro), no debe pasar inadvertido que el embargo y el emplazamiento son dos actuaciones judiciales distintas entre sí, con contenido y fines diferentes, pues el primero tiene como objeto fundamental el aseguramiento de bienes de la propiedad del demandado que garantice las prestaciones que se le reclamen, para que en un momento dado y en su oportunidad, con el producto de dichos bienes se haga el pago al actor de esas prestaciones. En cambio, el emplazamiento tiene por objeto sujetar al demandado a la jurisdicción del Juez que lo emplazó, dándole a conocer la demanda, para que dentro del plazo de ley haga paga llana de lo reclamado y de las costas o, en su caso, se oponga a la ejecución si tuviere excepciones para ello, preservando así la garantía de audiencia que consagra el segundo párrafo del artículo 14 constitucional. Por otra parte, el hecho de que de acuerdo con lo dispuesto por los artículos 1392, 1393, 1394 y 1396



del citado código, en los juicios ejecutivos mercantiles tenga que realizarse el embargo antes del emplazamiento, tiene como finalidad evitar que el deudor (demandado) oculte los bienes de su propiedad para eludir precisamente el embargo y no se haga nugatorio el derecho del acreedor a la garantía y al pago posterior de su crédito y, por ende, la realización del embargo en la forma apuntada se da en beneficio del actor y no del demandado. Ahora bien, atendiendo la naturaleza jurídica de las actuaciones judiciales a que se hizo mérito, cabe señalar también que los defectos o vicios del embargo, o su realización incompleta, no afectan a la legalidad del emplazamiento, según se colige del propio texto del artículo 1394 invocado, el cual consigna la posibilidad de que el demandado reclame los defectos o vicios del embargo, ya sea durante el juicio o fuera de él, sin establecer dicho dispositivo, ni ningún otro del ordenamiento legal en cita, la invalidez por tales causas del llamamiento a juicio, o sea, del emplazamiento. Lo anterior se hace patente si se toma en cuenta que en los artículos 1362, 1363, 1367 y siguientes del referido código, se establecen los procedimientos de tercerías excluyentes de dominio y de preferencia y en ellos, de resultar procedentes y fundados, podrá en un momento dado quedar sin efecto el embargo realizado en el juicio ejecutivo mercantil; empero, ello no trae consigo la nulificación del emplazamiento ni del juicio, pues conforme al artículo 1375 del mismo cuerpo legal, el ejecutante puede pedir la ejecución en otros bienes del deudor, todo lo cual significa que, como ya se adelantó, los vicios del embargo no afectan a la legalidad del emplazamiento."

- Establecido lo anterior, **si el acto reclamado se hizo consistir en la interlocutoria en la que se resolvió en el incidente promovido en contra del emplazamiento realizado, ésta no afecta derechos sustantivos del peticionario, toda vez que su consecuencia será continuar el juicio al haberse declarado improcedente la nulidad solicitada y, en todo caso, tal determinación podrá ser impugnada a través del juicio de amparo directo que, en su momento y previa su preparación, se haga valer como violación procesal**, en términos de lo dispuesto por el artículo 172, fracción V, de la Ley de Amparo.
- Por ello, el Juez cometió una incongruencia en la sentencia, so pretexto de examinar el secuestro judicial realizado en la diligencia de emplazamiento, ocuparse de este último, lo que se insiste, resulta incongruente porque, en primer lugar, ya se ha visto que son dos actuaciones totalmente diferentes.
- Pero, por otra parte, resulta la consecuencia de que para poder estudiar en vía de amparo algún acto que sí sea reclamado, como pudiera ser el secuestro judicial, **el quejoso debió agotar previamente los medios ordinarios de defensa que la ley le concede al efecto**, como lo es el incidente de cancelación de embargo.



- En consecuencia, si **frente al único acto reclamado por el quejoso**, consiste en la resolución interlocutoria que declaró el incidente de nulidad de actuaciones por vicios del emplazamiento, ello cuando todavía se encuentra en trámite; **el juicio constitucional resulta improcedente** en términos del artículo 61, fracción XXIII, en relación con los diversos 171, 172, fracción V, y 174, todos de la Ley de Amparo. Sirve de apoyo a lo anterior la jurisprudencia «3a./J. 18/92», sustentada por la otrora Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro siguiente:

"EMPLAZAMIENTO, FALTA O ILEGALIDAD DEL, EN MATERIA CIVIL. DEBE RECLAMARSE A TRAVÉS DEL AMPARO DIRECTO SI SE TIENE CONOCIMIENTO DE EL ANTES DE QUE SE DECLARE EJECUTORIADA LA SENTENCIA. De acuerdo a lo dispuesto por el artículo 114, en sus fracciones IV y V, de la Ley de Amparo, el juicio de amparo indirecto respecto de actos dentro del juicio sólo procede en dos casos de excepción, a saber, a). Cuando se trata de actos cuya ejecución sea de imposible reparación; y b). Cuando se afecte a persona extraña al juicio. Ahora bien, si se reclama la falta de emplazamiento o ilegalidad del mismo por la parte que se considera perjudicada, antes de que se dicte sentencia en el juicio seguido en su contra, o antes de que ésta cause ejecutoria, es evidente que tal violación no puede considerarse como un acto dentro del juicio cuya ejecución sea de imposible reparación, por virtud de que aun cuando ésta resulta ser la violación procesal de mayor magnitud y de carácter más grave, lo cierto es que no produce de manera inmediata una afectación a algún derecho fundamental contenido en las garantías individuales, sino la violación de derechos que producen únicamente efectos formales dentro del proceso, mismos que pueden ser impugnados dentro del propio juicio hasta antes de que se dicte sentencia, a través del incidente de nulidad de actuaciones, o en su defecto, mediante los agravios que se hagan valer en el recurso de apelación que se interponga en contra del fallo de primera instancia. Por otra parte, si el promovente del amparo es el demandado en el juicio natural, resulta claro que no puede ostentarse como tercero extraño al juicio, ya que tienen ese carácter quienes no son partes en el propio juicio. En tal virtud, el medio idóneo para impugnar la falta de emplazamiento o ilegalidad del mismo, cuando el promovente tiene conocimiento del juicio seguido en su contra antes de que se dicte sentencia o ésta cause ejecutoria, es el amparo directo en los términos de lo establecido por los artículos 158, 159, fracción I, y 161 de la Ley de Amparo, mas no el juicio de garantías en la vía indirecta, pues en tales circunstancias, respecto de esta última vía constitucional, se surtiría la causal de improcedencia prevista por la fracción XVIII del artículo 73 de la misma Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con los diversos artículos 158, 159, fracción I, y 161 antes invocados."



**Quinto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito,
al resolver el amparo en revisión *******

<u>Incidente de nulidad</u>	<p>Dentro de un juicio ejecutivo mercantil, se ordenó practicar la diligencia de requerimiento de pago, embargo y emplazamiento, la cual concluyó en ordenar el embargo de los bienes del codemandado.</p> <p>En contra de dicho acto, se promovió incidente de nulidad de actuaciones, el cual fue declarado fundado mediante un estudio oficioso del citatorio, en relación con el cercioramiento del domicilio buscado. En tal virtud ordenó levantar el embargo y reponer la diligencia.</p>
<u>Recurso ordinario</u>	<p>En contra de la interlocutoria, se interpuso recurso de apelación, en el cual se determinó revocar la sentencia recurrida para el efecto de declarar infundada la incidencia por haberse contestado la demanda.</p>
<u>Juicio de amparo indirecto</u>	<p>Se impugnó vía amparo indirecto la sentencia de apelación, en el cual se determinó conceder el amparo en virtud de que no puede considerarse convalidada la actuación con la contestación, porque en la diligencia no sólo ocurre el emplazamiento, ya que, siendo una actuación para materializar un auto con efectos de mandamiento en forma, implica también el requerimiento de pago y embargo.</p> <p>La sola contestación sería insuficiente para convalidar la diligencia tripartita, ya que puede haber controversia por lo que hace a sus otros componentes, al margen del emplazamiento. Además, para que quedara consentida esa convalidación debería ocurrir antes de la presentación del incidente.</p>
<u>Amparo en revisión</u>	<p>La parte contraria (tercera interesada) interpuso recurso de revisión en contra de la sentencia de amparo. El Quinto Tribunal en Materia Civil del Primer Circuito determinó revocar la sentencia recurrida y negar el amparo a la quejosa.</p>
<u>Criterio del Tribunal Colegiado</u>	<p>En la parte que interesa, el Tribunal Colegiado resolvió bajo las siguientes consideraciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Respecto al agravio en el que aduce que, por el cambio de situación jurídica en el embargo, lo reclamado en el amparo se considera como violaciones irreparables por no poder decidir sobre su legalidad sin afectar la nueva situación jurídica, por lo que la quejosa debe promover los recursos ordinarios; esos argumentos devienen ineficaces toda vez que no se reúnen los requisitos para determinar la improcedencia en el juicio. Lo anterior, porque la



materia de lo decidido en la sentencia reclamada es una cuestión que se vincula con el emplazamiento realizado a la quejosa y, por la naturaleza jurídica del asunto de origen, se encuentra relacionado con los otros actos que integran la diligencia cuestionada. Lógicamente, trasciende a dichos actos lo decidido en el embargo. Por tanto, de concederse el amparo bastará dejar sin efectos la resolución incidental, lo que significa determinar insubsistente la actuación judicial viciada y los actos posteriores. Tiene aplicación al caso la jurisprudencia de la Primera Sala del Alto Tribunal, de rubro y texto:

"EMPLAZAMIENTO. EL AMPARO CONCEDIDO EN SU CONTRA TIENE COMO EFECTO DEJARLO INSUBSISTENTE Y REPONER EL PROCEDIMIENTO DESDE ESA ACTUACIÓN. De los artículos **103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos** y el **77 de la Ley de Amparo**, para que tenga plenos efectos la sentencia estimativa de amparo, es decir, la que declara que el acto reclamado resulta violatorio del orden constitucional por ser contrario a los derechos humanos o las garantías otorgadas para su protección, o porque vulnera la esfera de competencia de la autoridad federal, la soberanía de los Estados o la autonomía de la Ciudad de México, es necesario vincular a la autoridad responsable para que, en el ámbito de su competencia, lleve a cabo la conducta o las actuaciones conducentes para restituir al quejoso en el goce del orden constitucional transgredido en su perjuicio. Así, tratándose de actos de autoridad positivos, se establece que el efecto de la sentencia es restituir al quejoso en el goce del derecho violado, restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de la violación, lo cual significa, en el caso específico de la diligencia de emplazamiento donde la violación tiene lugar respecto de la garantía de audiencia prevista en el artículo **14 constitucional**, a que el órgano jurisdiccional responsable deje insubsistente la actuación judicial viciada y los actos posteriores, y reponga u ordene reponer el procedimiento para conducirlo hasta su conclusión según las leyes que lo rigen."

- En cuanto al reclamo de que los actos procesales consistentes en el requerimiento de pago y embargo no pueden surtir efecto toda vez que el Juez de origen levantó el embargo, también resultan ineficaces pues, como se dijo, **dichos actos se encuentran estrechamente vinculados con la validez del emplazamiento realizado, respecto del cual se encuentra sub júdice la decisión sobre su validez.** De ahí que no se actualiza la improcedencia en el juicio.



- Resultan infundados los argumentos tendentes a evidenciar que la sentencia de alzada reclamada al derivar de un incidente de nulidad de actuaciones por defectos en el emplazamiento constituye una violación procesal reclamable en amparo directo, por lo que dicha resolución no es un acto de imposible reparación para efectos de la procedencia del juicio de amparo indirecto.
- Lo anterior, toda vez que **si bien existen criterios jurisprudenciales que establecen la improcedencia en el juicio de amparo indirecto contra las resoluciones dictadas en los incidentes de nulidad de actuaciones, lo cierto es que, en el caso, la diligencia cuestionada tiene una naturaleza jurídica que permite su impugnación en la vía de amparo indirecto.** Conforme a lo expuesto en los artículos 1,392, 1,393, 1,394 y 1,396 del Código de Comercio, **puede colegirse que la diligencia de requerimiento de pago, embargo y emplazamiento se considera una unidad que consta de tres actos jurídicos, que si bien resultan diferentes, lo cierto es que tienen estrecha vinculación al realizarse de manera sucesiva; de ahí que pueda concluirse que los primeros dos actos realizados al demandado necesariamente requieren para su legal existencia que su notificación se realice en la forma establecida en la ley.**
- Por consiguiente, **la nulidad del emplazamiento entraña la inobservancia del requisito a que se encuentran sujetos los otros dos actos, de ahí que lógicamente trascienda a éstos, sin que sea óbice para ello que cronológicamente se hubieran practicado con anterioridad al emplazamiento.** Lo anterior tiene apoyo en la jurisprudencia de la Primera Sala de la Suprema Corte, de rubro y texto:

"EMPLAZAMIENTO EN JUICIOS EJECUTIVOS MERCANTILES, NULIDAD DEL, COMPRENDE AL REQUERIMIENTO Y EMBARGO PRACTICADOS. Conforme a lo dispuesto en los artículos **1392, 1393, 1394 y 1396 del Código de Comercio**, 111 y 112 del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Jalisco, de aplicación supletoria, el requerimiento de pago y embargo hechos al deudor demandado, necesariamente requieren para su legal existencia de su notificación en la forma establecida en la ley, notificación que no es otra cosa que el emplazamiento a que aluden los preceptos en cita, al cual aquéllos, pese a ser actos jurídicos distintos, se encuentran estrechamente vinculados; luego la nulidad de este último, que entraña la inobservancia del requisito a que se encuentran sujetos los aludidos requerimiento y embargo, lógicamente trasciende a los mismos, sin que sea óbice para ello el hecho



de que cronológicamente se hubieran practicado con anterioridad y en forma sucesiva en la misma diligencia, al indicado emplazamiento."

- **Lo anterior evidencia la procedencia del amparo indirecto** en tanto que debe recordarse que, en el caso, el incidente se planteó cuestionando la validez de la diligencia del requerimiento de pago, embargo y emplazamiento, principalmente, por vicios vinculados al llamamiento.
- Si bien conforme los artículos 107, fracción V y 172, fracción V, de la Ley de Amparo, **la resolución que dirime un incidente de nulidad no es un acto en el juicio que, por regla general, tenga una ejecución de imposible reparación, sino que tiene efectos meramente procesales, dado que la violación que llegare a cometerse en el dictado de dicha resolución puede quedar subsanada con posterioridad, si la sentencia definitiva, o la que ponga fin al juicio, resulta finalmente favorable a los intereses del quejoso y en caso de no ser así, este último podrá reclamarla en el amparo directo que, en su caso y oportunidad, promueva contra el mencionado fallo;** lo cierto es que las disposiciones normativa y criterios citados deben implementarse de manera armónica y tomando en cuenta si dicho acto puede afectar de manera directa derechos fundamentales.
- Esto es, las disposiciones y criterios aludidos quedan supeditados a que, con motivo de las mencionadas resoluciones incidentales, no se afecten en forma cierta e inmediata los derechos sustantivos de los gobernados, porque, de lo contrario, la vía correcta para reclamarlas será la indirecta.
- Esta última situación es la que tiene lugar cuando, como en el caso, se reclama la resolución que dirimió el incidente en el que se cuestionó la validez de la diligencia de requerimiento de pago, embargo y emplazamiento practicada en el juicio ejecutivo mercantil de origen; toda vez que las actuaciones contenidas en esa diligencia relativas al requerimiento de pago o embargo, jurisprudencialmente se han considerado de imposible reparación, por lo que si tales actuaciones tienen una estrecha vinculación entre ellas y también con el emplazamiento –tan es así que la nulidad de éste por falta de cumplimiento de sus formalidades acarrea la invalidez de las demás–, entonces resulta viable considerar que la resolución que dirime la validez del citado emplazamiento practicado en la diligencia en comento, puede considerarse como un acto de imposible reparación y, por ende, es impugnabile a través del juicio de amparo indirecto. Tienen aplicación al caso las tesis jurisprudenciales de la Primera Sala, de rubros:



"AUTO DE EXEQUENDO DICTADO EN UN JUICIO EJECUTIVO MERCANTIL. EN SU CONTRA PROCEDE EL AMPARO INDIRECTO, AL CONSTITUIR UN ACTO DE EJECUCION IRREPARABLE DENTRO DEL JUICIO. Conforme al artículo **1.392 del Código de Comercio**, presentada la demanda en la vía ejecutiva mercantil, acompañada del título ejecutivo, el Juez dictará auto con efectos de mandamiento en forma para que el deudor sea requerido de pago, y en caso de que no pague se le embarguen bienes suficientes para cubrir la deuda, los gastos y las costas del juicio, poniéndolos bajo la responsabilidad del acreedor, en depósito de la persona nombrada por éste. Ahora bien, el auto con efectos de mandamiento en forma o auto de exequendo no tiene meros efectos declarativos, sino que implica la comprobación por parte del Juez del cumplimiento de los requisitos para disponer la intimación de pago al deudor y, en su defecto, el embargo de sus bienes, es decir, dicho auto ordena la afectación de un bien o de un conjunto de bienes del demandado para asegurar cautelarmente la eventual ejecución de una pretensión de condena planteada en juicio y que el demandado no pueda disponer de él, lo cual procede incluso con la autorización para hacer uso de la fuerza pública y allanar el domicilio del deudor en caso de resistencia. Esto es, el auto de exequendo contiene un mandato que se concreta con la sola emisión de la orden de requerir el pago de un adeudo en el acto mismo del requerimiento y una amenaza consistente en la prevención al deudor de que si no efectúa el pago se le embargarán bienes suficientes para cubrir el adeudo y las costas, lo que no será motivo de análisis en la resolución que ponga fin al juicio, la cual sólo decidirá la suerte de la pretensión de fondo del asunto, ni se examinará en otro momento del juicio, pues el ejecutado únicamente podrá oponer excepciones después de realizados el emplazamiento y el embargo, y reclamar su monto o la calidad de la cosa embargada una vez cumplida la diligencia, pero sin poder reclamar, por ejemplo, la emisión del auto de exequendo con apoyo en un título que no traiga aparejada ejecución. Sobre tales premisas, se concluye que contra el auto de exequendo dictado en un juicio ejecutivo mercantil procede el amparo indirecto, en términos de la **fracción IV del artículo 114 de la Ley de Amparo**, sin esperar a que se practique el embargo, por constituir un acto de ejecución irreparable dentro del juicio, pues una vez ejecutada la orden, la impugnación del embargo sólo puede tener por efecto remediar vicios propios de éste, pero no la legalidad de la propia orden, que requiere como presupuesto estar fundada en un título que traiga aparejada ejecución. Lo anterior, porque tal perjuicio no es susceptible de reparación dentro del juicio, ni siquiera con la obtención de una sentencia favorable que levantara el embargo, ya que no podría restituirse al quejoso en la afectación sufrida por el tiempo en que éste estuvo en vigor, derivado del auto de exequendo."



"INCIDENTE DE NULIDAD DE LA DILIGENCIA DE EMBARGO. SU RESOLUCIÓN ES IMPUGNABLE A TRAVÉS DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. De los artículos **107, fracción V, y 172, fracción V, de la Ley de Amparo**, en relación con la jurisprudencia P./J. 38/92, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: 'NULIDAD DE ACTUACIONES. EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN INCIDENTAL QUE LA DECLARA. PROCEDE POR REGLA GENERAL EL AMPARO DIRECTO.', deriva que la resolución ilegal de un incidente de nulidad de la diligencia de embargo es materia del juicio de amparo indirecto, pues si bien en el segundo precepto se reputa como violación procesal susceptible de ser materia del juicio de amparo directo la resolución ilegal de un incidente de nulidad, dicha disposición debe entenderse en armonía con el primer precepto referido, conforme al cual, el juicio de amparo indirecto procede contra actos en juicio cuyos efectos sean de imposible reparación; situación esta última que tiene lugar en el supuesto de un embargo de bienes, ya que a las actuaciones en que se ordena o ejecuta dicho embargo, en la jurisprudencia se les ha considerado actos de imposible reparación. De ahí que, si contra dichas actuaciones se promueve un incidente de nulidad, la resolución respectiva es impugnabile a través del juicio de amparo indirecto."

- Finalmente, los argumentos sobre el indebido estudio de los conceptos de violación resultan fundados y suficientes para revocar la sentencia y negar el amparo. Lo anterior pues el Juez de amparo realizó un análisis inexacto de la problemática planteada, estudiando indebidamente las constancias de autos.
- En atención a los hechos que acontecieron previo al dictado de esta resolución, se concluye que la pretendida violación no afectó las defensas de la quejosa, lo que conducía a considerar infundados sus conceptos de violación pues, al contestar la demanda, la quejosa no tuvo oportunidad de ejercer su derecho de defensa, sino que de los autos se advierte que, a lo largo de la sustanciación del juicio de origen, también tuvo la oportunidad de realizar distintas acciones en su defensa.
- Además, en el caso, no existe la irregularidad detectada oficiosamente por la Juez de primera instancia al resolver el incidente de nulidad pues de las constancias sobre la diligencia en cuestión, se advierte que en el citatorio el fedatario hizo constar la manera en que se cercioró del domicilio de la codemandada, en tanto que lo hizo a través del dicho de la misma persona que atendió el citatorio como la posterior diligencia.



- Con base a lo anterior, se concluye que la sentencia reclamada no causó perjuicio a la quejosa al considerar que al contestar la demanda en su contra convalidó las posibles irregularidades contenidas en la diligencia cuestionada.
- En tales condiciones, debe revocarse el fallo recurrido y negar el amparo.
- Finalmente, el Tribunal Colegiado denunció la posible contradicción de criterios entre el sustentado por dicho tribunal en la ejecutoria y el Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Sexto Circuito al resolver el recurso de revisión *****.

9. CUARTO.—**Existencia de la contradicción.** Esta Primera Sala de la Suprema Corte debe determinar si existe o no la contradicción de criterios denunciada, pues su existencia constituye un presupuesto necesario para estar en posibilidad de resolver cuál de las posturas contendientes debe, en su caso, prevalecer con el carácter de jurisprudencia.

10. Al respecto, el Pleno de este Alto Tribunal, ha sostenido que una forma de aproximarse a los problemas que plantean los Tribunales Colegiados de Circuito en ese tipo de asuntos debe radicar en la necesidad de unificar criterios, y no en la de comprobar que se reúna una serie de características determinadas en los casos resueltos por los órganos colegiados.

11. Por ello, para comprobar que una contradicción de criterios es existente, se requiere determinar si existe una necesidad de unificación, es decir, una discrepancia en el proceso de interpretación, para lo cual será necesario analizar detenidamente cada uno de los procesos interpretativos involucrados, con el objeto de determinar si en algún tramo de los respectivos razonamientos se tomaron decisiones distintas.

12. De tal suerte que, si la finalidad de la contradicción de criterios es la unificación de criterios, y dado que el problema radica en los procesos de interpretación, y no en los resultados adoptados por los tribunales contendientes, entonces es posible afirmar que para que una contradicción de criterios sea procedente, es necesario que se cumplan las siguientes condiciones:

- 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; y,

- Que la interpretación gire en torno al mismo problema jurídico y que sobre éste los tribunales establezcan criterios jurídicos discrepantes respecto de la solución adoptada en la controversia planteada, aunque no se hayan examinado hipótesis jurídicas esencialmente iguales.

13. Al respecto es aplicable la jurisprudencia P./J. 72/2010 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página siete, Tomo XXXII, correspondiente al mes de agosto de dos mil diez, de la Novena Época, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, de rubro siguiente: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES."

14. Conforme a lo anterior, para que exista contradicción de criterios no es necesario que coincidan las cuestiones fácticas analizadas por los órganos jurisdiccionales terminales, pero es esencial que estudien la misma cuestión jurídica, arribando a decisiones encontradas.

15. En el caso concreto, se estima que en el presente asunto **sí se actualiza una contradicción de criterios** entre los Tribunales Colegiados involucrados pues, del análisis de las ejecutorias emitidas, se advierte que los órganos jurisdiccionales analizaron una resolución que decidió sobre la validez de la diligencia de requerimiento, embargo y emplazamiento de un juicio ejecutivo mercantil, cuando todavía no se emitía sentencia definitiva, donde se combatió lo relativo al emplazamiento.

16. Sobre estas bases, arribaron a conclusiones distintas en cuanto a cuál era la vía idónea para impugnar la determinación en un juicio de amparo.

17. El **Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Sexto Circuito**, al resolver el amparo en revisión 316/2019, determinó que el Juez de Distrito había



actuado de manera incorrecta al analizar en el incidente de nulidad de actuaciones, de oficio, la invalidez del embargo, pues estimó que si bien el emplazamiento, por su trascendencia, debe analizarse empleando la figura de la suplencia de la queja y su nulidad se extiende al requerimiento de pago, no podría concebirse a la inversa, esto es, cuando existan vicios propios en el requerimiento de pago o en el embargo, su anulación no trascenderá al emplazamiento.

18. Por ello, estimó que el Juez había cometido una incongruencia al examinar el embargo, al tratarse de actuaciones diferentes, pues para poderse estudiar, se debieron agotar los medios de defensa ordinarios que la ley concede, como era el incidente de cancelación de embargo, o en su caso, el de reducción del mismo, en términos del artículo 1414 del Código de Comercio.

19. De ahí que, si el acto reclamado en el juicio de amparo indirecto se hizo consistir, **en la interlocutoria que se pronunció en el incidente de nulidad de actuaciones contra el emplazamiento realizado al quejoso, ésta no afecta derechos sustantivos del peticionario**, toda vez que su consecuencia será continuar el juicio al haberse declarado improcedente la nulidad solicitada y, en todo caso, **tal determinación podrá ser impugnada a través del juicio de amparo directo que, en su momento y previa preparación, se haga valer como violación procesal**. Lo anterior, en términos de lo dispuesto por el artículo 172, fracción V, de la Ley de Amparo.²

20. Por su parte, el **Quinto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito**, al resolver el amparo en revisión 185/2021, refirió que si bien **la resolución que dirime un incidente de nulidad** no es un acto en el juicio que, por regla general, tenga una ejecución de imposible reparación, sino que **tiene efectos meramente procesales**, dado que la violación que llegare a cometerse en el dictado de dicha resolución puede quedar subsanada con posterioridad; **lo cierto es que dicha cuestión queda supeditada a que, con motivo de las mencionadas resoluciones incidentales, no se afecten en forma cierta e inmediata los**

² "Artículo 172. En los juicios tramitados ante los tribunales administrativos, civiles, agrarios o del trabajo, se considerarán violadas las leyes del procedimiento y que se afectan las defensas del quejoso, trascendiendo al resultado del fallo, cuando:

"...

"V. Se deseché o resuelva ilegalmente un incidente de nulidad."



derechos sustantivos de los gobernados, porque, de lo contrario, la vía correcta para reclamarlas será la indirecta.

21. De ahí, explicó que esta última cuestión es la que tiene lugar cuando, como en el asunto que analizó, se reclama la resolución que dirimió el incidente en el que se cuestionó la validez de la diligencia de requerimiento de pago, embargo y emplazamiento practicada en el juicio ejecutivo mercantil de origen; toda vez que las actuaciones contenidas en esa diligencia relativas al requerimiento de pago o embargo, jurisprudencialmente se han considerado de imposible reparación, por lo que si tales actuaciones tienen una estrecha vinculación entre ellas y también con el emplazamiento –tan es así que la nulidad de éste por falta de cumplimiento de sus formalidades acarrea la invalidez de las demás–, **entonces resulta viable considerar que la resolución que dirime la validez del citado emplazamiento practicado en la diligencia en comento, puede considerarse como un acto de imposible reparación y, por ende, es impugnabile a través del juicio de amparo indirecto.**

22. En este orden de ideas, aun cuando hay coincidencia en cuanto a que la nulidad del emplazamiento, por regla general, implica la nulidad del requerimiento de pago y embargo, las conclusiones a las que arriban los órganos colegiados son distintas, pues para uno de ellos, la consecuencia sólo será obligar al demandado a continuar el juicio, mientras que el otro órgano, estima que dado que la posible nulidad del emplazamiento se extiende al requerimiento de pago y al embargo, es susceptible de afectar derechos sustantivos.

23. Su divergencia, pues, radica en determinar **si la resolución que decide la validez de la diligencia de requerimiento, embargo y emplazamiento de un juicio ejecutivo mercantil, cuando se reclaman cuestiones vinculadas al emplazamiento, sin que exista sentencia definitiva, es impugnabile en vía indirecta o directa.**

24. Ahora bien, debe advertirse que los Tribunales Colegiados contendientes, para resolver sus asuntos, desarrollaron en su argumentación criterios de esta Suprema Corte con relación a la procedencia del amparo cuando se reclama la ilegalidad o falta del emplazamiento si se tiene conocimiento del llamamiento a juicio antes de que se dicte la sentencia ejecutoria.



25. Sin embargo, los criterios invocados se refieren al emplazamiento de manera general, sin analizar las particularidades del juicio ejecutivo mercantil, donde se realiza a través de un acto mixto; además, tampoco se ha definido de manera frontal si lo resuelto en un incidente de nulidad del emplazamiento en estos juicios, puede ser considerado un acto de imposible reparación, dado que la nulidad del emplazamiento conlleva la del requerimiento de pago y el embargo.

26. QUINTO.—**Estudio de la contradicción.** Para iniciar este estudio, debemos tomar en cuenta que existe criterio definido en cuanto a que el análisis de la validez de un emplazamiento, cuando es reclamado por alguna de las partes y no se ha dictado sentencia ejecutoriada, constituye una violación procesal que debe ser reclamada en amparo directo.

27. Al respecto, se hace referencia a los siguientes criterios jurisprudenciales:

"NULIDAD DE ACTUACIONES. LA INTERLOCUTORIA QUE CONFIRMA LA PROCEDENCIA O NO DEL INCIDENTE RELATIVO EN EL QUE SE RECLAMA LA FALTA O ILEGALIDAD DEL EMPLAZAMIENTO, ES IMPUGNABLE EN AMPARO DIRECTO. La interlocutoria que confirma la procedencia o improcedencia de un incidente de nulidad de actuaciones en el que se reclama la falta o ilegalidad del emplazamiento, al constituir una resolución en juicio cuya ejecución no es de imposible reparación, es impugnabile en amparo directo, conforme al artículo 158 de la Ley de Amparo. Esto es, **dicha determinación tiene efectos meramente procesales y no afecta irremediabilmente algún derecho sustantivo, sino que sólo genera la posibilidad de que ello ocurra, en la medida en que influya para el dictado de un fallo adverso a los intereses del quejoso**, quien podrá reclamarlo en la vía directa ante el Tribunal Colegiado de circuito, en términos de los artículos 159 y 161 de la ley mencionada."³

"EMPLAZAMIENTO, FALTA O ILEGALIDAD DEL, EN MATERIA CIVIL. DEBE RECLAMARSE A TRAVES DEL AMPARO DIRECTO SI SE TIENE CONOCIMIENTO DE EL ANTES DE QUE SE DECLARE EJECUTORIADA LA SENTENCIA.

³ Registro digital: 167896. Instancia: Primera Sala. Novena Época. Materia: Civil. Tesis: 1a./J. 94/2008. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIX, febrero de 2009, página 256. Tipo: jurisprudencia.



De acuerdo a lo dispuesto por el artículo 114, en sus fracciones IV y V, de la Ley de Amparo, el juicio de amparo indirecto respecto de actos dentro del juicio sólo procede en dos casos de excepción, a saber a). Cuando se trata de actos cuya ejecución sea de imposible reparación; y b). Cuando se afecte a persona extraña al juicio. Ahora bien, si se reclama la falta de emplazamiento o ilegalidad del mismo por la parte que se considera perjudicada, antes de que se dicte sentencia en el juicio seguido en su contra, o antes de que ésta cause ejecutoria, es evidente que tal violación no puede considerársele como un acto dentro del juicio cuya ejecución sea de imposible reparación, por virtud de que **«cuando ésta resulta ser la violación procesal de mayor magnitud y de carácter más grave, lo cierto es que no produce de manera inmediata una afectación a algún derecho fundamental contenido en las garantías individuales, sino la violación de derechos que producen únicamente efectos formales dentro del proceso»**, mismos que pueden ser impugnados dentro del propio juicio hasta antes de que se dicte sentencia, a través del incidente de nulidad de actuaciones, o en su defecto, mediante los agravios que se hagan valer en el recurso de apelación que se interponga en contra del fallo de primera instancia. Por otra parte, si el promovente del amparo es el demandado en el juicio natural, resulta claro que no puede ostentarse como tercero extraño al juicio, ya que tienen ese carácter quienes no son partes en el propio juicio. En tal virtud, el medio idóneo para impugnar la falta de emplazamiento o ilegalidad del mismo, cuando el promovente tiene conocimiento del juicio seguido en su contra antes de que se dicte sentencia o ésta cause ejecutoria, es el amparo directo en los términos de lo establecido por los artículos 158, 159, fracción I, y 161 de la Ley de Amparo, mas no el juicio de garantías en la vía indirecta, pues en tales circunstancias, respecto de esta última vía constitucional, se surtiría la causal de improcedencia prevista por la fracción XVIII del artículo 73 de la misma Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con los diversos artículos 158, 159, fracción I, y 161 antes invocados.»⁴

⁴ Registro digital: 206783. Instancia: Tercera Sala. Octava Época. Materias: civil y común. Tesis: 3a./J. 18/92. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Núm. 58, octubre de 1992, página 16. Tipo: jurisprudencia.

Nota: Este criterio fue parcialmente interrumpido por la tesis P./J. 1/2012 (10a.), de rubro: "EMPLAZAMIENTO. SU FALTA O ILEGALIDAD ES IMPUGNABLE A TRAVÉS DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO, SI QUIEN SE OSTENTA COMO TERCERO EXTRAÑO EQUIPARADO A PERSONA EXTRAÑA TUVO CONOCIMIENTO DEL JUICIO RESPECTIVO DESPUÉS DE DICTADA LA SENTEN-



28. No obstante lo anterior, debemos considerar que en los procedimientos ejecutivos, el escrito inicial se funda en un título que tiene fuerza suficiente para constituir, por sí mismo, prueba plena para el cumplimiento de las obligaciones contenidas en él.

29. En este sentido, cuando se presenta la demanda con el título ejecutivo, el Juez proveerá auto, con efectos de mandamiento, para que el deudor sea requerido de pago, y de no hacerlo, se le embarguen bienes suficientes para cubrir la deuda.

30. Por ello, en el juicio ejecutivo mercantil, se implementa la denominada diligencia de requerimiento de pago, embargo y **emplazamiento**, misma que, por regla general, se materializa una vez que el actuario se apersona en el domicilio del demandado, entiende la diligencia con éste y, en ese momento, lleva a cabo el requerimiento de pago, emplazamiento a juicio y señalamiento de bienes para garantizar el pago; **instante en el que queda legalmente notificado.**

31. Entonces, si bien es cierto que la diligencia de requerimiento de pago, embargo y emplazamiento está comprendida por tres actos distintos, también lo es que, por la naturaleza de los juicios ejecutivos mercantiles, en general, se constituyen en un solo momento procesal.

32. Al respecto, esta Primera Sala emitió criterio jurisprudencial en donde sostuvo que aun cuando el emplazamiento es un acto distinto al requerimiento de pago y embargo, se encuentran estrechamente vinculados; de manera que la nulidad del emplazamiento entraña la inobservancia del requisito a que se encuentran sujetos el requerimiento y embargo, y trasciende a ellos, sin que sea óbice el hecho de que cronológicamente se hubieran practicado con anterioridad y en forma sucesiva:

"EMPLAZAMIENTO EN JUICIOS EJECUTIVOS MERCANTILES, NULIDAD DEL, COMPRENDE AL REQUERIMIENTO Y EMBARGO PRACTICADOS. Confor-

— CIA DE PRIMERA INSTANCIA QUE NO HA CAUSADO EJECUTORIA, AUN CUANDO PUEDA IMPUGNARLA OPORTUNAMENTE MEDIANTE UN RECURSO ORDINARIO EN EL QUE PUEDA HACER VALER AQUELLA VIOLACIÓN PROCESAL.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro VI, Tomo 1, marzo de 2012, página 5, con número de registro digital: 2000348.



me a lo dispuesto en los artículos 1392, 1393, 1394 y 1396 del Código de Comercio, 111 y 112 del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Jalisco, de aplicación supletoria, el requerimiento de pago y embargo hechos al deudor demandado, necesariamente requieren para su legal existencia de su notificación en la forma establecida en la ley, notificación que no es otra cosa que el emplazamiento a que aluden los preceptos en cita, al cual aquéllos, pese a ser actos jurídicos distintos, se encuentran estrechamente vinculados; **luego la nulidad de este último, que entraña la inobservancia del requisito a que se encuentran sujetos los aludidos requerimiento y embargo, lógicamente trasciende a los mismos, sin que sea óbice para ello el hecho de que cronológicamente se hubieran practicado con anterioridad y en forma sucesiva en la misma diligencia, al indicado emplazamiento.**⁵

33. Así, aun cuando en una resolución, como puede ser la que resuelve un incidente de nulidad de actuaciones, analiza únicamente la validez del emplazamiento en la diligencia de requerimiento, embargo y emplazamiento, no puede negarse que su eventual nulidad, genera necesariamente la nulidad de los demás actos procesales, aun cuando sean previos.

34. Es importante señalar que no es materia de esta contradicción, definir si en un incidente de nulidad de actuaciones pueden reclamarse vicios al requerimiento de pago o embargo en un juicio ejecutivo mercantil, pues los Tribunales Colegiados centraron su estudio sobre argumentos que confrontaban directamente el emplazamiento.

35. Sentado lo anterior, debemos considerar que el revisar el emplazamiento, aun cuando no se haya determinado su ilegalidad, es un acto que puede ser reclamado en amparo indirecto pues es susceptible de afectar derechos sustantivos, ya que, de concederse la protección al quejoso, llevará a la nulidad no sólo del emplazamiento sino de los demás actos procesales vinculados, donde se encuentra el embargo.

36. Se afirma lo anterior, pues la Primera Sala, en sesión de cuatro de septiembre de dos mil diecinueve, resolvió por unanimidad de cuatro votos la con-

⁵ Tesis: 1a./J. 28/96. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo IV, octubre de 1996, página 207. Tipo: jurisprudencia.



tradicción de tesis 76/2019,⁶ que el embargo practicado en un juicio ejecutivo es un acto que tiene ejecución o efectos de imposible reparación, por afectar materialmente derechos sustantivos del titular de los bienes embargados, desde que se establece, pues limita las facultades de disposición y goce de los bienes embargados.

37. De dicha resolución surgió la tesis jurisprudencial de rubro y texto siguientes:

"EMBARGO PRACTICADO EN UN JUICIO EJECUTIVO. LA RESOLUCIÓN DEFINITIVA QUE LO DEJA INSUBSISTENTE CONSTITUYE UN ACTO DE EJECUCIÓN IRREPARABLE QUE AFECTA MATERIALMENTE LOS DERECHOS SUSTANTIVOS DEL EJECUTANTE Y, POR ENDE, EN SU CONTRA PROCEDE EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. De los artículos 107, fracción III, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 107, fracción V, de la Ley de Amparo, se advierte que en contra de las violaciones que se actualicen durante el procedimiento, excepcionalmente procede el juicio de amparo indirecto, cuando se trate de actos en juicio cuya ejecución sea de imposible reparación, es decir, que el acto de autoridad, por sí mismo, afecte materialmente derechos sustantivos. Ahora bien, **el embargo practicado en un juicio ejecutivo con motivo de un derecho de crédito, se erige como una extensión procesal del derecho de crédito respectivo y visto desde el enfoque del lado pasivo, la medida cautelar afecta bienes determinados del presunto deudor, para asegurar la eventual ejecución futura, que limita las facultades de su disposición y goce hasta que se obtenga sentencia de condena o se desestime la pretensión principal, de manera que si para el demandado en juicio, la traba del embargo es un acto de imposible reparación en contra del cual es procedente el juicio de amparo indirecto**, de igual forma debe estimarse para el actor cuando se emite una determinación que deja insubsistente el embargo, dado que éste produce de manera simultánea una serie de efectos para cada una de las partes, pues al tiempo en que el demandado a quien se embarga es

⁶ **Contradicción de tesis 76/2019.** Entre los criterios sustentados el Primer Tribunal Colegiado en Materias Civil y Administrativa del Noveno Circuito, el Pleno en Materia Civil del Primer Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Sexto Circuito, resuelto en sesión de cuatro de septiembre de dos mil diecinueve, bajo la ponencia de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, por unanimidad de cuatro votos.



privado de su derecho de disposición de los bienes materia de la medida cautelar, el actor logra obtener una garantía de pago en relación con el crédito que reclama y adquiere una prelación para su cobro frente a otros posibles acreedores. De ahí que la resolución definitiva que deja sin efectos el embargo dentro de un juicio ejecutivo, por sus implicaciones, tiene ejecución o efectos de imposible reparación, por afectar materialmente derechos sustantivos del embargante, lo que hace procedente el juicio de amparo indirecto, porque al tratarse de un auténtico gravamen real de la especie de los de garantía, que no obstante su carácter temporal tiene la naturaleza jurídica de un *ius ad rem*, es incontrovertible que la determinación que destraba la medida cautelar y provoca su insubsistencia afecta de manera directa e inmediata el derecho sustantivo que sobre los bienes del deudor tiene el acreedor embargante, toda vez que vulnera la potestad o facultad que había adquirido de sustraer de la libre disposición del deudor los bienes embargados, de la que ya no podrá ser resarcido aun cuando obtenga sentencia favorable, razón por la cual es innecesario esperar hasta que se dicte la sentencia definitiva correspondiente, para poder combatir la actuación relativa mediante el juicio de amparo indirecto."

38. En la referida contradicción de tesis 76/2019, se consideró que la resolución definitiva que deja sin efectos el embargo dentro de un procedimiento ejecutivo, de igual manera, es un acto de imposible reparación que afecta materialmente derechos sustantivos del ejecutante y en su contra procede el juicio de amparo indirecto.

39. En ese orden de ideas, se reitera que la resolución que determina la validez del emplazamiento en un juicio ejecutivo mercantil constituye un acto susceptible de afectación a derechos sustantivos, con independencia de que sólo se analicen cuestiones relativas al emplazamiento, pues su nulidad implicará la del embargo –que desde que se trabó limita los bienes del demandado–, y podrá recuperar su disposición.

40. Esto es, la afectación a derechos sustantivos se materializa por la estrecha vinculación del emplazamiento con el requerimiento de pago y embargo, pues aun cuando se estimara válido el emplazamiento, se mantiene la limitación sobre los bienes embargados, pero en caso de invalidarlo, el demandado podrá, en vía de consecuencia, liberar los bienes para disponer de ellos libremente, sin que tenga que esperar la sentencia definitiva.



41. **Decisión.** De conformidad con lo dispuesto por los artículos 215, 216, párrafo segundo, y 225 de la Ley de Amparo, debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio que se contiene en la tesis siguiente:

EMPLAZAMIENTO EN UN JUICIO EJECUTIVO MERCANTIL. LA RESOLUCIÓN QUE DECIDE SOBRE SU VALIDEZ, CUANDO TODAVÍA NO SE DICTA SENTENCIA DEFINITIVA, CONSTITUYE UN ACTO SUSCEPTIBLE DE AFECTAR DERECHOS SUSTANTIVOS Y ES IMPUGNABLE EN AMPARO INDIRECTO.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes sostuvieron criterios discrepantes sobre cuál era la vía idónea para impugnar en amparo la resolución que decidió sobre la validez de la diligencia de requerimiento de pago, embargo y emplazamiento de un juicio ejecutivo mercantil cuando se combate lo relativo al emplazamiento y todavía no se emite sentencia definitiva, pues mientras uno de los órganos jurisdiccionales consideró que la resolución que decide sobre la validez del emplazamiento efectuado en la diligencia citada no afecta derechos sustantivos, toda vez que su consecuencia será continuar el juicio y, en todo caso, tal determinación podrá ser impugnada a través del juicio de amparo directo, previa preparación, como violación procesal; el otro Tribunal Colegiado precisó que las actuaciones contenidas en esa diligencia relativas al requerimiento de pago o embargo tienen una estrecha vinculación con el emplazamiento –tan es así que la nulidad de éste por falta de cumplimiento de sus formalidades acarrea la invalidez de las demás–, por lo que puede afectar derechos sustantivos y, en consecuencia, es impugnable a través del juicio de amparo indirecto.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que la resolución que dirime sobre la validez del emplazamiento en un juicio ejecutivo mercantil, cuando todavía no se dicta sentencia definitiva, constituye un acto que es susceptible de afectar derechos sustantivos, por lo que puede ser reclamado en juicio de amparo indirecto.

Justificación: Aun cuando la diligencia de requerimiento de pago, embargo y emplazamiento en un juicio ejecutivo mercantil se integra por tres actos distintos, lo cierto es que éstos se encuentran estrechamente vinculados, de manera que la nulidad en el emplazamiento genera la misma consecuencia en los otros dos actos, pues implica la inobservancia del requisito al que se encuentran



sujetos el requerimiento y el embargo. Pues bien, esta Primera Sala, en la tesis de jurisprudencia 1a./J. 74/2019 (10a.), estableció que el embargo practicado en un juicio ejecutivo constituye un acto que tiene ejecución o efectos de imposible reparación por afectar materialmente derechos sustantivos de la persona embargante desde que se establece, pues limita las facultades de disposición y goce de los bienes embargados. En este sentido, la resolución que dirime sobre la validez del emplazamiento en un juicio ejecutivo mercantil es un acto susceptible de afectar derechos sustantivos, ya que tendrá consecuencias directas en los demás actos procesales vinculados, entre los cuales se encuentra el embargo. Así, en caso de validarse el emplazamiento, se mantendrá la limitación sobre los bienes embargados y, por el contrario, si se estima su invalidez, el demandado podrá, en vía de consecuencia, liberar los bienes para disponer de ellos.

42. Por lo expuesto y fundado, esta Primera Sala.

RESUELVE:

PRIMERO.—Sí existe la contradicción de criterios entre los sustentados por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Sexto Circuito y el Quinto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito.

SEGUNDO.—Debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio sustentado por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos precisados en el último considerando de la presente resolución.

TERCERO.—Dese publicidad a la tesis jurisprudencial que se sustenta en la presente resolución, en términos de la Ley de Amparo.

Notifíquese; con testimonio de la presente resolución, 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 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 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. 74/2019 (10a.), 1a./J. 13/2019 (10a.) y 1a./J. 99/2017 (10a.), y aislada 1a. CCXLV/2017 (10a.) citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 6 de diciembre de 2019 a las 10:18 horas, 3 de mayo de 2019 a las 10:08 horas y 1 de diciembre de 2017 a las 10:13 horas, así como en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libros 73, Tomo I, diciembre de 2019, página 251; 66, Tomo II, mayo de 2019, página 951; 49, Tomo I, diciembre de 2017, páginas 287 y 422, con números de registro digital: 2021227, 2019780, 2015693 y 2015730, respectivamente.

Las tesis de jurisprudencia 1a./J. 6/2010 y 1a./J. 28/96 citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomos XXXI, mayo de 2010, página 114 y IV, octubre de 1996, página 207, con números de registro digital: 164629 y 200390, respectivamente.

La tesis de jurisprudencia 3a./J. 18/92 citada en esta sentencia, aparece publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, Número 58, octubre de 1992, página 16, con número de registro digital: 206783.

La tesis aislada de rubro: "EMBARGO EN EL JUICIO EJECUTIVO MERCANTIL, LOS VICIOS DEL, NO AFECTAN LA LEGALIDAD DEL EMPLAZAMIENTO." citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, Volúmenes 175-180, Cuarta Parte, página 195, con número de registro digital: 240396.

Esta sentencia se publicó el viernes 3 de marzo de 2023 a las 10:06 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

EMPLAZAMIENTO EN UN JUICIO EJECUTIVO MERCANTIL. LA RESOLUCIÓN QUE DECIDE SOBRE SU VALIDEZ, CUANDO TODAVÍA NO SE DICTA SENTENCIA DEFINITIVA, CONSTITUYE UN ACTO SUSCEPTIBLE



DE AFECTAR DERECHOS SUSTANTIVOS Y ES IMPUGNABLE EN AMPARO INDIRECTO.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes sostuvieron criterios discrepantes sobre cuál era la vía idónea para impugnar en amparo la resolución que decidió sobre la validez de la diligencia de requerimiento de pago, embargo y emplazamiento de un juicio ejecutivo mercantil cuando se combate lo relativo al emplazamiento y todavía no se emite sentencia definitiva, pues mientras uno de los órganos jurisdiccionales consideró que la resolución que decide sobre la validez del emplazamiento efectuado en la diligencia citada no afecta derechos sustantivos, toda vez que su consecuencia será continuar el juicio y, en todo caso, tal determinación podrá ser impugnada a través del juicio de amparo directo, previa preparación, como violación procesal; el otro Tribunal Colegiado precisó que las actuaciones contenidas en esa diligencia relativas al requerimiento de pago o embargo tienen una estrecha vinculación con el emplazamiento –tan es así que la nulidad de éste por falta de cumplimiento de sus formalidades acarrea la invalidez de las demás–, por lo que puede afectar derechos sustantivos y, en consecuencia, es impugnable a través del juicio de amparo indirecto.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que la resolución que dirime sobre la validez del emplazamiento en un juicio ejecutivo mercantil, cuando todavía no se dicta sentencia definitiva, constituye un acto que es susceptible de afectar derechos sustantivos, por lo que puede ser reclamado en juicio de amparo indirecto.

Justificación: Aun cuando la diligencia de requerimiento de pago, embargo y emplazamiento en un juicio ejecutivo mercantil se integra por tres actos distintos, lo cierto es que éstos se encuentran estrechamente vinculados, de manera que la nulidad en el emplazamiento genera la misma consecuencia en los otros dos actos, pues implica la inobservancia del requisito al que se encuentran sujetos el requerimiento y el embargo. Pues bien, esta Primera Sala, en la tesis de jurisprudencia 1a./J. 74/2019 (10a.), estableció que el embargo practicado en un juicio ejecutivo constituye un acto que tiene ejecución o efectos de imposible reparación por afectar materialmente derechos sustantivos de la persona embargante desde que se establece, pues limita



las facultades de disposición y goce de los bienes embargados. En este sentido, la resolución que dirime sobre la validez del emplazamiento en un juicio ejecutivo mercantil es un acto susceptible de afectar derechos sustantivos, ya que tendrá consecuencias directas en los demás actos procesales vinculados, entre los cuales se encuentra el embargo. Así, en caso de validarse el emplazamiento, se mantendrá la limitación sobre los bienes embargados y, por el contrario, si se estima su invalidez, el demandado podrá, en vía de consecuencia, liberar los bienes para disponer de ellos.

1a./J. 14/2023 (11a.)

Contradicción de criterios 239/2022. Entre los sustentados por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Sexto Circuito y el Quinto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito. 23 de noviembre de 2022. Cinco votos de las Ministras Norma Lucía Piña Hernández, quien se separa de algunos párrafos, y Ana Margarita Ríos Farjat, y los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretario: Alejandro Castañón Ramírez.

Nota: La tesis de jurisprudencia 1a./J. 74/2019 (10a.), de rubro: "EMBARGO PRACTICADO EN UN JUICIO EJECUTIVO. LA RESOLUCIÓN DEFINITIVA QUE LO DEJA INSUBSISTENTE CONSTITUYE UN ACTO DE EJECUCIÓN IRREPARABLE QUE AFECTA MATERIALMENTE LOS DERECHOS SUSTANTIVOS DEL EJECUTANTE Y, POR ENDE, EN SU CONTRA PROCEDE EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO.", se publicó en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 6 de diciembre de 2019 a las 10:18 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 73, diciembre de 2019, Tomo I, página 251, con número de registro digital: 2021227.

Tesis y/o criterios contendientes:

El emitido por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Sexto Circuito, al resolver el amparo en revisión 316/2019, en el que determinó que el Juez de Distrito había actuado de manera incorrecta al analizar en el incidente de nulidad de actuaciones, de oficio, la invalidez del embargo, pues estimó que si bien el emplazamiento, por su trascendencia, debe analizarse empleando la figura de la suplencia de la queja y su nulidad se extiende al requerimiento de pago, no podría concebirse a la inversa, esto es, cuando existan vicios propios en el requerimiento de pago o en el embargo, su anulación no trascenderá al emplazamiento. Por ello, estimó que el Juez había cometido una



incongruencia al examinar el embargo, al tratarse de actuaciones diferentes, pues para poderse estudiar se debieron agotar los medios de defensa ordinarios que la ley concede, como era el incidente de cancelación de embargo o, en su caso, el de reducción del mismo, en términos del artículo 1414 del Código de Comercio. De ahí que si el acto reclamado en juicio de amparo indirecto se hizo consistir en la interlocutoria que se pronunció en el incidente de nulidad de actuaciones contra el emplazamiento realizado al quejoso, ésta no afecta derechos sustantivos del peticionario, toda vez que su consecuencia será continuar el juicio al haberse declarado improcedente la nulidad solicitada y, en todo caso, tal determinación podrá ser impugnada a través del juicio de amparo directo que, en su momento y previa preparación, se haga valer como violación procesal. Lo anterior, en términos de lo dispuesto por el artículo 172, fracción V, de la Ley de Amparo; y

El sustentado por el Quinto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, al resolver el amparo en revisión 185/2021, en el que refirió que si bien la resolución que dirime un incidente de nulidad no es un acto en el juicio que, por regla general, tenga una ejecución de imposible reparación, sino que tiene efectos meramente procesales, dado que la violación que llegare a cometerse en el dictado de dicha resolución puede quedar subsanada con posterioridad, lo cierto es que dicha cuestión queda supeditada a que, con motivo de las mencionadas resoluciones incidentales, no se afecten en forma cierta e inmediata los derechos sustantivos de las personas porque, de lo contrario, la vía correcta para reclamarlas será la indirecta. De ahí que esta última cuestión es la que tiene lugar cuando, como en el asunto que analizó, se reclama la resolución que dirimió el incidente en el que se cuestionó la validez de la diligencia de requerimiento de pago, embargo y emplazamiento practicada en el juicio ejecutivo mercantil de origen; toda vez que las actuaciones contenidas en esa diligencia relativas al requerimiento de pago o embargo, jurisprudencialmente se han considerado de imposible reparación, por lo que si tales actuaciones tienen una estrecha vinculación entre ellas y también con el emplazamiento –tan es así que la nulidad por falta de cumplimiento de sus formalidades acarrea la invalidez de las demás–, entonces resulta viable considerar que la resolución que dirime la validez del citado emplazamiento practicado en la diligencia en comento, puede considerarse como un acto de imposible reparación y, por ende, es impugnable a través del juicio de amparo indirecto.

Tesis de jurisprudencia 14/2023 (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 marzo de 2023 a las 10:06 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 6 de marzo de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. NO CUENTA CON EL CARÁCTER DE EXTRAÑA AL PROCEDIMIENTO LA PERSONA QUE HUBIERA COMPARECIDO COMO PARTE AL JUICIO EJECUTIVO MERCANTIL Y SEÑALE COMO ACTO RECLAMADO LA DEFICIENTE NOTIFICACIÓN DEL INICIO DEL INCIDENTE DE LIQUIDACIÓN DE SENTENCIA.

CONTRADICCIÓN DE CRITERIOS 153/2022. ENTRE LOS SUS-
TENTADOS POR EL SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN
MATERIA CIVIL DEL SEXTO CIRCUITO Y EL SEGUNDO TRIBU-
NAL COLEGIADO EN MATERIAS CIVIL Y ADMINISTRATIVA DEL
DÉCIMO TERCER CIRCUITO. 23 DE NOVIEMBRE DE 2022.
MAYORÍA DE CUATRO VOTOS DE LOS MINISTROS JUAN LUIS
GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ, JORGE MARIO PARDO
REBOLLEDO, QUIEN RESERVÓ SU DERECHO PARA FORMU-
LAR VOTO CONCURRENTENTE, Y ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ
MENA, Y LA MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT. DISI-
DENTE: MINISTRA NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ, QUIEN
RESERVÓ SU DERECHO PARA FORMULAR VOTO PARTICULAR.
PONENTE: MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA.
SECRETARIA: SOFÍA DEL CARMEN TREVIÑO FERNÁNDEZ.

ÍNDICE TEMÁTICO

	Apartado	Criterio y decisión	Págs.
I.	Competencia	La Primera Sala es competente para conocer del presente asunto.	3
II.	Legitimación	La denuncia fue presentada por parte legitimada.	4
III.	Criterios denunciados	Entre el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Sexto Circuito, al resolver el amparo en revisión 256/2019 y Segundo Tribunal Colegiado en Materias Civil y Administrativa del Décimo Tercer Circuito, al resolver el amparo en revisión 362/2021.	4
IV.	Existencia de la contradicción	La contradicción es existente, esto es, cada uno de los órganos tuvo que decidir si, para efectos de la procedencia del juicio de amparo indirecto,	11



		adquiere el carácter de persona extraña aquella que fue parte en el juicio natural pero no fue llamada al incidente de liquidación de sentencia que se promueva en la etapa de ejecución.	
V.	Estudio de fondo	<p>Se considera que debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio siguiente: para efectos de la procedencia del juicio de amparo indirecto, no cuenta con el carácter de persona extraña al procedimiento (por equiparación), la parte que hubiera comparecido al juicio mercantil y posteriormente sea requerida al incidente de liquidación de sentencia. Por tanto, en caso de que la notificación de la admisión del incidente de liquidación no se lleve a cabo o sea deficiente, el demandado debe agotar el incidente de nulidad de actuaciones correspondiente.</p> <p>Se analiza lo resuelto por esta Suprema Corte sobre el carácter de persona extraña al procedimiento para la procedencia del juicio de amparo directo. En segundo lugar, se desarrolla el funcionamiento del incidente de liquidación derivado de los juicios mercantiles y la manera como se deben llevar a cabo las notificaciones que dan inicio a estos procedimientos. Por último, se sostiene que, a pesar de la trascendencia de la diligencia referida, no se surte el supuesto de persona extraña a juicio en los casos de deficiencias en la notificación de la apertura del incidente de liquidación.</p>	16
VI.	Criterio que debe prevalecer	<p>JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. NO CUENTA CON EL CARÁCTER DE EXTRAÑA AL PROCEDIMIENTO LA PERSONA QUE HUBIERA COMPARECIDO COMO PARTE AL JUICIO EJECUTIVO MERCANTIL Y SEÑALE COMO ACTO RECLAMADO LA DEFICIENTE NOTIFICACIÓN DEL INICIO DEL INCIDENTE DE LIQUIDACIÓN DE SENTENCIA.</p> <p>Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes sostuvieron criterios opuestos al analizar casos en los que una persona que tuvo el carácter de parte demandada en el juicio ejecutivo mercantil presentó demanda de amparo</p>	34



indirecto en contra de la notificación del auto que abrió a trámite el incidente de liquidación de sentencia. Un tribunal concluyó que toda vez que la quejosa no tuvo conocimiento del trámite del incidente, se equipara a una persona tercera extraña al procedimiento en tanto alega la violación a su derecho de audiencia, y, por tanto, resultaba aplicable el artículo 61, fracción XVIII, inciso c), de la Ley de Amparo. Por su parte, el otro tribunal sostuvo que se desvirtúa la calidad de tercero extraño por equiparación cuando el quejoso conozca de la existencia del juicio, por lo que debió agotarse el incidente de nulidad de notificaciones que tiene como materia verificar la legalidad de la notificación del auto que abre el incidente de liquidación.

Criterio jurídico: La persona que hubiera comparecido como parte al juicio ejecutivo mercantil y señale como acto reclamado la ausencia o deficiente notificación del auto que da inicio al incidente de liquidación de sentencia no cuenta con el carácter de extraña al procedimiento. Por tanto, para la procedencia del juicio de amparo indirecto, debe agotarse el incidente de nulidad de actuaciones previsto en el artículo 319 del Código Federal de Procedimientos Civiles.

Justificación: Es razonable presumir que la persona que es condenada en un juicio ejecutivo mercantil por una suma líquida conoce que será requerida para la determinación específica del monto y su pago, incluyendo la determinación de intereses. Esto es, en contraste con una persona que no es llamada a juicio y, por tanto, no tiene la posibilidad de defenderse, cuando una persona ya formó parte del juicio ejecutivo mercantil –fue correctamente emplazada, compareció al procedimiento y fue vencida por su contraparte– la persona sabe que deberá dar cumplimiento a la sentencia en su contra. Por tanto, el demandado cuenta tanto con la posibilidad fáctica (al conocer de la condena) como jurídica (por ser parte en el juicio principal) de acudir al incidente de nu-



		<p>lidad de actuaciones. Este medio ordinario de defensa permite que, de estimarse que efectivamente no se llevó a cabo la notificación personal respectiva, se anulen todas las actuaciones posteriores al auto que dio inicio al incidente de liquidación en respeto de su derecho de audiencia. Por tanto, negar el carácter de persona extraña a juicio en este supuesto en particular no deja en estado de indefensión a la persona que lo promueve. Esta conclusión se corresponde con la dinámica de los juicios ejecutivos mercantiles que tienen como característica particular la celeridad del procedimiento. Es el juzgado natural el que cuenta con toda la información necesaria para determinar primeramente si se llevó a cabo la notificación o existieron deficiencias en la diligencia para dar a conocer el inicio del incidente de liquidación y continuar con su trámite. Ahora bien, lo aquí resuelto no impide que se surtan otras excepciones al principio de definitividad que hagan procedente el juicio de amparo indirecto en los procedimientos de liquidación y ejecución de sentencia, como podría ser cuando se combate la sentencia interlocutoria que da fin al incidente de liquidación derivado de un juicio ejecutivo mercantil.</p>	
VII.	Decisión	<p>PRIMERO.—Sí existe la contradicción de criterios 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>	35

Ciudad de México. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al **veintitrés de noviembre 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 Civil del Sexto Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Civil y Administrativa del Décimo Tercer Circuito.

El problema jurídico a resolver consiste en verificar si, para efectos de la procedencia del juicio de amparo indirecto, adquiere el carácter de tercero extraño por equiparación aquella persona que fue parte en el juicio natural pero no fue llamada al incidente de liquidación de sentencia que se promueva en la etapa de ejecución.

ANTECEDENTES DEL ASUNTO

1. **Denuncia de la contradicción.** Mediante oficio con número de folio electrónico ***** remitido a través del MINTERSCJN en esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Juez Segundo de Distrito en el Estado de Oaxaca denunció la posible contradicción de criterios suscitada entre el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Sexto Circuito, al resolver el amparo en revisión 256/2019, y el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Civil y Administrativa del Décimo Tercer Circuito, al resolver el amparo en revisión 363/2021. De acuerdo con el escrito de denuncia, el primer tribunal referido sostuvo que, si la parte quejosa ha comparecido a alguna de las etapas del juicio natural, no puede estimarse que pueda tener el carácter de tercero extraño, con base en lo resuelto por esta Suprema Corte en las contradicciones de tesis 12/2010, 10/2004, 202/2006 y 114/2007. Por su parte, el segundo tribunal consideró que, para efectos de la procedencia del juicio de amparo, el demandado que haya comparecido al juicio de origen tiene la calidad de tercero extraño a juicio por equiparación en el incidente de liquidación de intereses que se promueva en la etapa de ejecución de sentencia, cuando alegue desconocimiento de dicha incidencia al no haber sido legalmente emplazado a ese procedimiento incidental.

2. **Trámite de la denuncia.** Mediante acuerdo de seis de junio de dos mil veintidós, el presidente de este Alto Tribunal admitió a trámite la denuncia de contradicción de criterios, ordenó formar y registrar el expediente bajo el número 153/2022. Asimismo, ordenó remitir los autos para su estudio al Ministro Alfredo



Gutiérrez Ortiz Mena, y solicitó a los Órganos Colegiados informaran si los criterios sustentados en los amparos en revisión 256/2019 y 363/2021 se encuentran vigentes, o en su caso, de que se tengan por superados o abandonados.

3. Por acuerdo de veintitrés de junio de dos mil veintidós, la presidenta de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se avocó al conocimiento del asunto y envió los autos a la ponencia del Ministro ponente para la elaboración del proyecto de resolución.

4. Por proveído de veintiocho de junio de dos mil veintidós, se tuvo al Segundo Tribunal Colegiado en Materias Civil y Administrativa del Décimo Tercer Circuito informando que sigue vigente el criterio sustentado en el amparo en revisión 363/2021. Así como también por proveído de seis de julio de la misma anualidad, se tuvo al Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Sexto Circuito informando que está vigente el criterio sostenido al resolver el amparo en revisión 256/2019 de su índice.

I. Competencia

5. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente denuncia de contradicción de criterios, 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 criterios 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.

II. Legitimación

6. 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 Juez Segundo de Distrito en el Estado de Oaxaca.

III. Criterios denunciados

7. Criterio del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Sexto Circuito, al resolver el amparo en revisión 256/2019

8. Antecedentes procesales: El quejoso solicitó el amparo y protección de la Justicia Federal, contra el acto que estimó violatorio de los artículos 14, 16 y 17 constitucionales. Reclamó la negativa a permitir la consulta del expediente, la notificación la cual dice debió ser personal al ahora quejoso de la reanudación del procedimiento tras larga inactividad en términos del artículo 309, fracción II, del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria al Código de Comercio, la notificación de diverso acuerdo, la resolución interlocutoria y su notificación, el acuerdo que hubiere ordenado requerir el cumplimiento de la liquidación de sentencia.

9. El Juez del conocimiento decretó el sobreseimiento en el juicio de amparo, al estimar que el primero y el quinto de los actos reclamados eran inexistentes, al no existir constancias de los mismos y, en segundo lugar, en cuanto a los demás actos consideró que se actualizaban tres causales de improcedencia, relativas al principio de definitividad, no afectación a la esfera jurídica del quejoso y la concerniente al consentimiento tácito-extemporaneidad, respectivamente, a la notificación de diversos autos, así como de la resolución interlocutoria. Señaló que la ley que rige el juicio de origen concede un recurso o medio de defensa por virtud del cual pueden ser modificadas, revocadas o nulificadas, toda vez que en contra de la omisión de notificar de manera personal tales proveídos y la resolución, el quejoso debió promover el incidente de nulidad de actuaciones previsto en el artículo 319 del Código Federal de Procedimientos Civiles, aplicado supletoriamente al Código de Comercio, según su numeral 1054. Lo anterior, en atención al principio de definitividad que rige el medio de control constitucional, máxime que era demandado y había comparecido al procedimiento natural, incluso interpuesto recurso de apelación contra la sentencia definitiva y promovido juicio de amparo directo, contra la determinación de alzada.



10. Inconforme con la anterior determinación el quejoso interpuso recurso de revisión del que conoció el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Sexto Circuito.

11. Razonamiento: El Tribunal Colegiado calificó de ineficaces los argumentos del inconforme, ya que no le asiste razón al afirmar que la resolución recurrida carezca de la debida fundamentación y motivación. Consideró que el Juez sí expresó con claridad tanto los razonamientos en que se apoyó para concluir la actualización de la existencia de los actos reclamados, así como la de las tres causales de improcedencia relativas al no acatamiento al principio de definitividad, al perjuicio a la esfera jurídica del quejoso, y a la extemporaneidad de la presentación de la demanda respecto de uno de los actos reclamados, como los preceptos y criterios jurisprudenciales que consideró aplicables, por lo que contrario a lo sostenido sí se encuentra fundada y motivada, por tanto deviene infundado tal agravio.

12. En lo que a esta contradicción concierne, el tribunal señala que es claro que el recurrente únicamente combate el sobreseimiento decretado respecto del acuerdo que dio inicio al trámite de liquidación de sentencia y su notificación asegurando que la misma debió ser de manera personal atento a la inactividad procesal que existió, así como que el juzgador involucró el fondo del juicio, lo cual considera que es ineficaz, por tres razones, 1) existe criterio obligatorio que desvirtúa la calidad de tercero extraño por equiparación como lo pretendió notar el revisionista; 2) no desvirtúa la consideración toral en la que se concluyó que, respecto de la notificación del referido auto, procedía el incidente de nulidad de actuaciones; al margen que aduce inconformidades sobre la premisa que es tercero extraño; y, 3) hace valer argumentos que, precisamente, eran materia del fondo del incidente de nulidad de notificaciones al que hizo referencia el juzgador federal.

13. Que el inconforme de ninguna manera desvirtúa que en atención a lo dispuesto en el artículo 319 del Código Federal de Procedimiento Civiles, de aplicación supletoria al Código de Comercio, bajo la premisa de ser parte demandada al juicio natural, quien compareció al mismo, tenía la obligación de agotar dicho medio ordinario de defensa. Considera que el recurrente se limita a señalar que ello debió ser en atención a la inactividad procesal que dice su-



cedió en el procedimiento. Sostiene que tales inconformidades eran materia de la citada incidencia, por lo que los agravios son ineficaces.

14. Puntualiza, que sobre el tema de la subsistencia de la calidad de tercero extraño cuando dicha persona es parte formal (demandada) en el juicio y comparece al mismo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se ha pronunciado en el sentido de establecer que la mera circunstancia de que el quejoso conozca de la existencia del juicio, desvirtúa precisamente, el carácter de persona extraña al procedimiento. Al respecto señala varios precedentes en los que tanto el Pleno como las Salas se han pronunciado al respecto, en las contradicciones de tesis 12/2000-PL, 10/2004-PS, 202/2006-SS y 114/2007-SS.

15. Por tanto, contrario a lo referido por el recurrente, al haber comparecido en alguna de las etapas del juicio natural, interpuesto recurso de apelación contra la sentencia definitiva e incluso promovido juicio de amparo directo contra la de segundo grado, considera evidente que no es tercero extraño al procedimiento. Se apoya en la jurisprudencia de rubro: "PERSONA EXTRAÑA A JUICIO. CARECE DE TAL CARÁCTER QUIEN COMPARECIÓ AL PROCEDIMIENTO NATURAL, POR LO QUE DEBE SOBRESEERSE EN EL JUICIO AL ACTUALIZARSE LA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 73, FRACCIÓN XVIII, DE LA LEY DE AMPARO, EN RELACIÓN CON EL DIVERSO 114, FRACCIÓN V, APLICADA EN SENTIDO CONTRARIO, DEL PROPIO ORDENAMIENTO, AUN CUANDO HAYA SIDO PROMOVIDO DENTRO DEL TÉRMINO ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 21 DE LA PROPIA LEY."¹

16. Refiere, que no pasa inadvertido que con la anterior integración el Tribunal Colegiado sostenía un criterio distinto al que ahora se considera; sin embargo de una nueva reflexión, abandona dicho criterio toda vez que atento a que las ejecutorias de la Suprema Corte han resuelto el tópico en cuestión de una manera clara y precisa, dicho criterio es el que debe regir al caso concreto, pues de ninguna manera podría estimarse como tercero extraño al recurrente como lo pretende, si en alguna etapa del juicio compareció al mismo.

¹ Registro digital: 189916. Instancia: Pleno. Novena Época. Materia: común. Tesis P./J. 39/2001. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIII, abril de 2001, página 93. Tipo: jurisprudencia.



17. Por tal motivo, entre otros, el Tribunal Colegiado confirmó la sentencia sujeta a revisión y sobreseyó en el juicio de amparo.

18. Criterio del Segundo Tribunal Colegiado en Materias Civil y Administrativa del Décimo Tercer Circuito, al resolver el amparo en revisión 363/2021.

19. Antecedentes procesales: La quejosa solicitó el amparo y protección respecto de las autoridades responsables, así como de la ilegal diligencia de emplazamiento o notificación que se practicó en contra de ella al dar inicio al incidente de liquidación de sentencia promovido por otra persona, en un juicio mercantil del que conoció el Juzgado Quinto de lo Civil del Distrito Judicial del Centro en Oaxaca, Oaxaca. Conoció del asunto el Juez Segundo de Distrito en el Estado de Oaxaca, quien resolvió desechar de plano la demanda al advertir la causal de improcedencia prevista en el numeral 61, fracción XVII, de la Ley de Amparo, por no haber agotado el incidente de nulidad de actuación contra el emplazamiento al incidente de liquidación de sentencia.

20. Inconforme la quejosa interpuso recurso de queja, del que conoció el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Civil y Administrativa del Décimo Tercer Circuito, en el que resolvió declarar fundado el recurso interpuesto, porque la causa de improcedencia invocada por el Juez de Distrito no era manifiesta e indudable, ya que de la demanda de amparo no podía conocerse el estado procesal en que se encuentra el juicio del que deriva el acto reclamado, por lo que era necesario que el Juez tuviera a su disposición las constancias del sumario de origen.

21. Por lo que, en cumplimiento de lo anterior, el Juez del conocimiento admitió a trámite la demanda. Seguido el trámite procesal el juzgado federal celebró audiencia en la que resolvió sobreseer en el juicio de amparo, al actualizarse la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XII, de la Ley de Amparo, en razón de que la quejosa intervino en el juicio de origen, y al no tener el carácter de tercera extraña a juicio por equiparación, pudo agotar los medios de defensa ordinarios previo al juicio de amparo.

22. Inconforme con la anterior determinación, la quejosa interpuso recurso de revisión del que conoció el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Civil y Administrativa del Décimo Tercer Circuito.



23. Razonamiento: El Tribunal Colegiado calificó de fundados y suficientes los motivos de inconformidad para revocar el sobreseimiento. Consideró que fue incorrecto que el Juez de Distrito determinara la improcedencia del juicio de amparo, bajo la premisa de que la quejosa no tiene el carácter de tercera extraña al procedimiento puesto que compareció a contestar la demanda, ya que precisamente esa circunstancia constituye el fondo del asunto, por lo que debió analizar los conceptos de violación y, en su caso, negar o conceder la protección solicitada. Se apoya en la jurisprudencia de rubro: "IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO DEL ASUNTO, DEBERÁ DESESTIMARSE."² Motivo por el cual el Tribunal Colegiado consideró que no se actualizaba la causal de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XVIII, de la Ley de Amparo.

24. Para sostener lo anterior, puntualizó que de acuerdo con el artículo 61 de la Ley de Amparo, por regla general, el juicio de amparo es improcedente cuando contra el acto reclamado proceda algún recurso o medio de defensa, por virtud del cual pueda ser modificado, revocado o nulificado. No obstante, está exenta de agotar ese medio de defensa o recurso, la persona que se ostente como extraña al procedimiento, entre otros supuestos.

25. Estima que en el caso se actualiza dicha excepción, puesto que la quejosa expresó en la demanda de amparo que no tuvo conocimiento del trámite del incidente de liquidación de sentencia, mismo que ya se resolvió. Para el tribunal, esto implica que, aunque la quejosa tiene la calidad de parte en el incidente de liquidación del que deriva el acto reclamado, se equipara a una persona tercera extraña al procedimiento, al aducir haberse violado su derecho de audiencia en el referido incidente. Concluye que, por tanto, no estaba obligada a agotar el incidente de nulidad de actuaciones, al encontrarse en el supuesto de excepción establecido en el artículo 61, fracción VIII, inciso c), de la Ley de Amparo.

26. Considera que el fondo del asunto en los términos planteados en la demanda de amparo consiste en determinar si la quejosa fue bien emplazada

² Registro digital: 187973. Instancia: Pleno. Novena Época. Materia: común. Tesis P./J. 135/2001. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XV, enero de 2002, página 5. Tipo: jurisprudencia.



al incidente de liquidación de sentencia, en el domicilio en el que habita y con las formalidades requeridas para el emplazamiento, aun cuando hubiera contestado la demanda en el juicio principal y señalado domicilio para recibir notificaciones.

27. Por lo que concluyó que, ante la existencia de una violación a las reglas fundamentales que norman el juicio de amparo, debía revocarse la sentencia recurrida y ordenó la reposición del procedimiento, para efecto de que el Juez de Distrito prevenga de manera personal a la quejosa para que aclare si además del incidente de liquidación de sentencia, también reclama el diverso de actualización de intereses y, en su caso, amplíe su demanda de amparo, hecho lo anterior, continúe con el trámite correspondiente del juicio de amparo. Apoyó en la jurisprudencia de rubro: "NOTIFICACIÓN DEL AUTO QUE ADMITE EL INCIDENTE DE LIQUIDACIÓN DE INTERESES EN JUICIOS MERCANTILES ORDINARIOS O EJECUTIVOS. DEBE ORDENARSE DE MANERA PERSONAL A LA CONTRAPARTE DE QUIEN LO PROMOVió."³

IV. Existencia de la contradicción

28. Para determinar si existe la contradicción de criterios 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 criterios 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 criterios 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.

³ Registro digital: 2019792. Instancia: Primera Sala. Décima Época. Materia: civil. Tesis 1a./J. 21/2019 (10a.). Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 66, mayo de 2019, Tomo II, página 1155. Tipo: jurisprudencia.



29. La finalidad de una contradicción, 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 criterios es necesario atender a las consideraciones y razonamientos contenidos en las ejecutorias de los Tribunales Colegiados contendientes que fueron referidas en el apartado anterior.

30. De tal suerte que, si la finalidad de la contradicción de criterios es la unificación 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 criterios sea procedente es necesario que se cumplan las siguientes condiciones:⁴

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.

31. Asimismo, el Pleno de este Alto Tribunal ha determinado que la existencia de una contradicción de criterios es independiente de que las cuestiones fácticas que rodean los casos que generan esos criterios no sean iguales. En

⁴ 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 2010, página 122, registro digital: 165077.



este sentido, las particularidades de cada caso no siempre resultan relevantes y pueden constituir sólo cuestiones adyacentes.⁵

32. Expuesto lo anterior, esta Suprema Corte considera que en el presente asunto se cumplen las condiciones para la existencia de la contradicción de criterios. En primer lugar, los Tribunales Colegiados contendientes emitieron una resolución sobre la cuestión litigiosa presentada a cada uno. En relación con el punto de toque establecido en el segundo requisito, cada uno de los órganos tuvo que decidir si, para efectos de la procedencia del juicio de amparo indirecto, adquiere el carácter de persona extraña aquella que fue parte en el juicio natural pero no fue llamada al incidente de liquidación de sentencia que se promueva en la etapa de ejecución. Esto es, si las circunstancias de los quejosos en los casos sujetos a contradicción constituían una excepción al principio de definitividad, de conformidad con lo previsto en el 61, fracción XVIII, inciso c), de la Ley de Amparo.⁶

33. En efecto, en el amparo en revisión 363/2021, el **Segundo Tribunal Colegiado en Materias Civil y Administrativa del Décimo Tercer Circuito** determinó que toda vez que la quejosa no tuvo conocimiento del trámite del incidente de liquidación de sentencia (de intereses), aunque tiene la calidad de parte en el juicio de origen y en el incidente referido, se equipara a una persona tercera extraña al procedimiento en tanto alega la violación a su derecho de audiencia, aun cuando hubiera contestado la demanda del juicio principal y señalado domicilio para recibir notificaciones. Por tanto, sostuvo que la quejosa no debió agotar el incidente de nulidad de actuaciones al resultar aplicable el artículo 61, fracción XVIII, inciso c), de la Ley de Amparo referido.

⁵ 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, INDEPENDIENTEMENTE 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.

⁶ Artículo 61. El juicio de amparo es improcedente: ... XVIII. Contra las resoluciones de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, respecto de las cuales conceda la ley ordinaria algún recurso o medio de defensa, dentro del procedimiento, por virtud del cual puedan ser modificadas, revocadas o anuladas. Se exceptúa de lo anterior: ... c) Cuando se trate de persona extraña al procedimiento."



34. Por su parte, el **Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Sexto Circuito**, en el amparo en revisión 256/2019, en un supuesto similar concluyó que era correcto el sobreseimiento decretado por el Juez de Distrito en aplicación del principio de definitividad. Al respecto, sostuvo que existe criterio de esta Suprema Corte que desvirtúa la calidad de tercero extraño por equiparación cuando el quejoso conozca de la existencia del juicio, por lo que en todo caso debió agotarse el incidente de nulidad de notificaciones que tiene como materia verificar la legalidad de la notificación del auto que abre el incidente de liquidación.

35. 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: el carácter de persona extraña (por equiparación) de quien fue parte (el demandado) y compareció en el juicio mercantil pero que no fue notificada o fue notificada de manera deficiente de la apertura del incidente de liquidación de sentencia.

36. La 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: para la procedencia del amparo indirecto ¿cuenta con el carácter de persona extraña al procedimiento la parte que en el juicio mercantil no fue notificada correctamente del auto que admite a trámite el incidente de liquidación de sentencia?

37. Cabe señalar que no es impedimento para la actualización de la contradicción que existan diversos criterios de esta Suprema Corte sobre el carácter de persona extraña a juicio o tercero extraño por equiparación para efectos de la procedencia del amparo, entre los que se encuentran los referidos por el Tribunal Colegiado (derivados de las contradicciones de tesis 12/2000-PL, 10/2004-PS, 202/2006-SS y 114/2007-SS), así como la contradicción de criterios 165/2015, de la que derivó la tesis P./J. 20/2018 (10a.), de rubro: "TERCERO EXTRAÑO EQUIPARADO A PERSONA EXTRAÑA. PIERDE ESE CARÁCTER PARA LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO QUIEN IMPUGNA EL PRIMER



EMPLAZAMIENTO O LLAMAMIENTO A JUICIO, MEDIANTE UN INCIDENTE DE NULIDAD DE ACTUACIONES O UN JUICIO DE AMPARO PREVIO.⁷

38. Esto es así, porque este asunto se refiere de manera específica a la notificación del auto que admite a trámite un incidente de liquidación de sentencia en un juicio ejecutivo mercantil –diligencia que esta Suprema Corte ha establecido se asemeja en importancia al emplazamiento a juicio–. En tanto no existe criterio específico respecto de esta actuación, esta Primera Sala considera que en el caso se actualizan los supuestos necesarios para declarar la existencia de la contradicción de criterios.

39. Por último, no pasa desapercibido que, en el asunto que resolvió el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Sexto Circuito, los actos reclamados en el juicio de amparo no se referían exclusivamente al auto que dio inicio al trámite del incidente de liquidación de sentencia, sino que además se combatieron diversas actuaciones dentro del incidente respectivo, así como la sentencia interlocutoria que le recayó. Sin embargo, el tribunal, aun cuando confirmó que se actualizaban otras causas de improcedencia respecto de esas actuacio-

⁷ *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 58, septiembre de 2018, Tomo I, página 332, con número de registro digital: 2017849. El contenido de la tesis establece: "Carece del carácter de tercero extraño equiparado a persona extraña para efectos de la procedencia del amparo indirecto, quien se ostenta como tal no obstante haber impugnado previamente el primer emplazamiento al mismo juicio por medio de un incidente de nulidad de actuaciones ante el tribunal responsable, o bien mediante un diverso juicio de amparo, porque con dicha impugnación demuestra fehacientemente que tiene conocimiento de la acción judicial instaurada en su contra, al conocer de forma precisa el número y tipo de juicio respectivo, el juzgado o tribunal ante el cual se ventila, e incluso el nombre de quien le demanda, lo que le permite preparar actos de defensa a través de los medios y recursos ordinarios, o vigilar la caducidad procesal de la instancia, máxime que por efectos de la impugnación que le resultó favorable, está a la espera de un segundo emplazamiento o notificación con motivo de la reposición del procedimiento por la nulidad de actuaciones o del cumplimiento a la ejecutoria de amparo, lo que evidencia que en esas circunstancias no debe prevalecer la ficción equivalente a una ignorancia total de la demanda judicial instaurada en su contra, porque lo relevante para la procedencia del juicio de amparo indirecto y la defensa del derecho de audiencia reconocido en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es la situación de completo desconocimiento de un juicio en contra del justiciable, lo que sugiere la vulnerabilidad respecto al derecho fundamental referido, por lo que es inconcuso que al impugnarse el primer emplazamiento a juicio, ya tiene conocimiento de una acción o pretensión instaurada en su contra por lo que no puede ostentar el carácter de tercero extraño a juicio dado que éste se configura tratándose del mismo juicio o procedimiento, en una primera y única ocasión."



nes, sí realizó pronunciamiento específico sobre la improcedencia del amparo en contra de la deficiente notificación del inicio del incidente de liquidación. Por su parte, en el juicio del Segundo Tribunal Colegiado en Materias Civil y Administrativa del Décimo Tercer Circuito únicamente se reclamó la falta de notificación del inicio del incidente respectivo y, en consecuencia, el tribunal sólo se pronunció respecto a ese punto.

40. Por tanto, la materia de esta contradicción de criterios se limita exclusivamente a los casos en los que se presente amparo indirecto por la falta o deficiente notificación de la apertura a trámite del incidente de liquidación de sentencia en un juicio ejecutivo mercantil. Es decir, lo que aquí se resuelva no implica un pronunciamiento sobre la procedencia del juicio de amparo indirecto en relación con otras actuaciones derivadas del incidente de liquidación de sentencia, como sería la sentencia interlocutoria que le recaiga, entre otras.

V. Estudio de fondo

41. Esta Primera Sala considera que debe prevalecer con carácter jurisprudencial el criterio siguiente: para efectos de la procedencia del juicio de amparo indirecto, no cuenta con el carácter de persona extraña al procedimiento (por equiparación) la parte que hubiera comparecido al juicio mercantil y posteriormente sea requerida al incidente de liquidación de sentencia. Por tanto, en caso de que la notificación de la admisión del incidente de liquidación no se lleve a cabo o sea deficiente, el demandado debe agotar el incidente de nulidad de actuaciones correspondiente.

42. Para sostener lo anterior, primero se explica brevemente lo resuelto por esta Suprema Corte sobre el carácter de persona extraña al procedimiento para la procedencia del juicio de amparo indirecto. En segundo lugar, se desarrolla el funcionamiento del incidente de liquidación derivado de los juicios mercantiles y la manera como se deben llevar a cabo las notificaciones que dan inicio a estos procedimientos. Por último, se sostiene que, a pesar de la trascendencia de la diligencia referida, no se surte el supuesto de persona extraña a juicio en los casos de deficiencias en la notificación de la apertura del incidente de liquidación.



i. Sobre el carácter de persona extraña al procedimiento para la procedencia del juicio de amparo indirecto

43. De conformidad con lo resuelto en la contradicción de tesis 165/2015, las premisas básicas, reglas y razonamientos establecidos en la jurisprudencia de este tribunal que giran en torno a la actualización del supuesto de persona extraña a juicio (por equiparación) para efectos de la procedencia del juicio de amparo indirecto, conforme a lo dispuesto en el inciso c) de la fracción III y VII del artículo 107 constitucional, en relación con la fracción VI del artículo 107 de la Ley de Amparo en vigor,⁸ se pueden resumir en lo siguiente:

a. El carácter de tercero extraño a juicio equiparado a persona extraña corresponde al de aquel justiciable que debiendo ser parte del juicio natural no fue llamado a éste o bien lo fue indebidamente.

b. A fin de que proceda la defensa del tercero extraño a juicio equiparado en vía de amparo indirecto, éste debe alegar la afectación a sus intereses y derechos con motivo de la falta o ilegal emplazamiento a un juicio.

c. Si quien se ostenta como tercero extraño a juicio equiparado comparece al juicio natural durante su tramitación y antes del dictado de la sentencia o laudo, debe considerarse que pierde ese carácter, porque estuvo en aptitud de defender sus intereses y derechos mediante los recursos ordinarios de defensa, o bien esperar el dictado de la sentencia o laudo definitivo a fin de alegar la falta o ilegal emplazamiento como violación procesal en vía de amparo directo.

d. Si se corrobora que quien se ostenta con carácter de tercero extraño a juicio, conoció de los datos del juicio incoado en su contra antes del dictado de la sentencia o laudo, éste pierde su carácter de tercero extraño a juicio para acudir a la vía de amparo indirecto, porque tuvo todos los datos y conocimientos necesarios para imponerse en autos y defender sus intereses mediante los recursos ordinarios de defensa.

⁸ "Artículo 107. El amparo indirecto procede: ... VI. Contra actos dentro o fuera de juicio que afecten a personas extrañas; ..."



e. En el caso de quien se ostente con carácter de tercero extraño a juicio equiparado a persona extraña conozca del juicio en su contra después de dictada la sentencia definitiva pero antes de que ésta sea ejecutoria, conservará su carácter de tercero extraño a juicio por equiparación para acudir al juicio de amparo indirecto, en tanto con base en el principio de interpretación pro persona reconocido en el primer artículo de la Constitución Federal resulta conveniente la interposición del juicio de amparo indirecto, ya que lo que reclama el tercero extraño al juicio es la violación al derecho de audiencia por la falta de llamamiento a juicio, y la interposición de los medios ordinarios de defensa, esto es, de la apelación, no es idónea para la defensa del derecho de audiencia porque para ello tendría que cumplir con los requisitos y lineamientos de los mecanismos ordinarios que dificultan la defensa del derecho violentado.⁹

f. Carece del carácter de tercero extraño equiparado a persona extraña para efectos de la procedencia del amparo indirecto, quien se ostenta como tal no obstante haber impugnado previamente el primer emplazamiento al mismo juicio por medio de un incidente de nulidad de actuaciones ante el tribunal responsable, o bien mediante un diverso juicio de amparo, porque con dicha impugnación demuestra fehacientemente que tiene conocimiento de la acción judicial instaurada en su contra.¹⁰

44. En general, se ha entendido que el amparo promovido por quien se ostente como tercero extraño a juicio, en su equiparación a una persona extraña le permite acudir a la vía indirecta para impugnar la constitucionalidad del juicio respectivo en virtud de que en él no fue escuchado, por lo que el vicio que esencialmente se hace valer guarda relación con la ausencia o el indebido emplazamiento a juicio y no propiamente con lo determinado en la sentencia

⁹ Tribunal Pleno, contradicción de tesis 165/2015, fallada el 19 de abril de 2018. Ponente: Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Párrs. 150 y siguientes.

¹⁰ Como se desprende de la tesis P./J. 20/2018 (10a.). Instancia: Pleno. Décima Época. Materia: común. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 58, septiembre de 2018, Tomo I, página 332, con número de registro digital: 2017849. Tipo: jurisprudencia, con rubro: "TERCERO EXTRAÑO EQUIPARADO A PERSONA EXTRAÑA. PIERDE ESE CARÁCTER PARA LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO QUIEN IMPUGNA EL PRIMER EMPLAZAMIENTO O LLAMAMIENTO A JUICIO, MEDIANTE UN INCIDENTE DE NULIDAD DE ACTUACIONES O UN JUICIO DE AMPARO PREVIO."



respectiva. Por esta razón, se surte el supuesto de procedencia del amparo indirecto previsto en la fracción VI del artículo 107 de la Ley de Amparo en vigor, con el objeto de que en esta vía pueda ejercer sus defensas a plenitud y esté en posibilidad de ofrecer las pruebas necesarias para acreditar lo conducente respecto de los referidos vicios procesales, lo que no podría realizar en la vía directa ante la limitación probatoria por la naturaleza de la vía.

ii. Sobre los incidentes de liquidación de sentencia (entre ellos, el de liquidación de intereses) en los juicios mercantiles

45. La regulación de las cuestiones incidentales que surjan en los procedimientos mercantiles –ejecutivos u ordinarios– está prevista en forma expresa en los artículos 1,349 al 1,357 del Código de Comercio, que disponen:

"Artículo 1,349. Son incidentes las cuestiones que se promueven en un juicio y tienen relación inmediata con el negocio principal, por lo que aquéllos que no guarden esa relación serán desechados de plano."

"Artículo 1,350. Los incidentes se substanciarán por cuerda separada, sin que suspendan el trámite del juicio en lo principal."

"Artículo 1,351. Los incidentes, cualquiera que sea su naturaleza, se tramitarán verbalmente en las audiencias o por escrito, según se dispone en los siguientes artículos."

"Artículo 1,352. Cuando en el desarrollo de alguna audiencia se interponga en forma verbal, un incidente relacionado con los actos sucedidos en la misma, el tribunal dará vista a la contraria para que en el mismo acto, de modo verbal manifieste lo que a su derecho convenga. Acto seguido se resolverá por el Juez, el fondo de lo planteado. Las partes no podrán hacer uso de la palabra por más de quince minutos, tanto al interponer como al contestar estos incidentes. En este tipo de incidentes no se admitirán más prueba que la documental que se exhiba en el acto mismo de la interposición y desahogo de la contraria, la instrumental de actuaciones y la presuncional."

"Artículo 1,353. Cualquier otro tipo de incidentes diferentes a los señalados en el artículo anterior, se harán valer por escrito, y al promoverse el incidente o



al darse contestación al mismo, deberán proponerse en tales escritos las pruebas, fijando los puntos sobre las que versen las mismas. De ser procedentes las pruebas que ofrezcan las partes, se admitirán por el tribunal, señalando fecha para su desahogo en audiencia indiferible que se celebrará dentro del término de ocho días, mandando preparar aquellas pruebas que así lo ameriten."

"Artículo 1,354. En la audiencia incidental se recibirán las pruebas y acto seguido los alegatos que podrán ser verbales citando para dictar la interlocutoria que proceda la que se pronunciará y notificará a las partes dentro de los ocho días siguientes."

"Artículo 1,355. Cuando las partes no ofrezcan pruebas o las que propongan no se admitan, una vez contestado el incidente o transcurrido el término para hacerlo, el Juez citará a las partes para oír la interlocutoria que proceda, la que se pronunciará y notificará a las partes dentro de los tres días siguientes."

"Artículo 1,356. Las resoluciones que se dicten en los incidentes serán apelables en efecto devolutivo, salvo que paralicen o pongan término al juicio haciendo imposible su continuación, casos en que se admitirán en efecto suspensivo."

"Artículo 1,357. Las disposiciones de este capítulo serán aplicables a los incidentes que surjan en los juicios ejecutivos y demás procedimientos especiales mercantiles que no tengan trámite específicamente señalado para los juicios de su clase."

46. Conforme con lo anterior, son incidentes las cuestiones que se promuevan en un juicio que tengan relación inmediata con el negocio principal, se sustanciarán por cuerda separada sin suspender el procedimiento cualquiera que sea su naturaleza.

47. El artículo 1,414 del Código de Comercio prevé que cualquier incidente o cuestión que se suscite en los juicios ejecutivos mercantiles será resuelto por el Juez con apoyo en las disposiciones respectivas del título referente a esos juicios y, en su defecto, en lo relativo a los incidentes en los juicios ordinarios



mercantiles.¹¹ Se establece además que a falta de uno u otro, se estará a lo que disponga el Código Federal de Procedimientos Civiles, o en su defecto la ley procesal de la entidad federativa correspondiente, procurando la mayor equidad entre las partes sin perjuicio para ninguna de ellas.¹²

48. En el capítulo XXVII del título primero del libro quinto del Código de Comercio vigente, en lo que atañe a la ejecución de las sentencias tanto para los juicios ordinarios como para los ejecutivos mercantiles, se encuentran comprendidos los artículos 1,346 y 1,348 que disponen:

Capítulo XXVII De la ejecución de las sentencias.

"Artículo 1,346. Debe ejecutar la sentencia el Juez que la dictó en primera instancia, o el designado en el compromiso en caso de procedimiento convencional."

"Artículo 1,348. Si la sentencia no contiene cantidad líquida la parte a cuyo favor se pronunció al promover la ejecución presentará su liquidación, de la cual se dará vista por tres días a la parte condenada y sea que la haya o no desahogado, el Juez fallará dentro de igual plazo lo que en derecho corresponda. Esta resolución será apelable en el efecto devolutivo, de tramitación inmediata."

49. De acuerdo con lo resuelto en la contradicción de tesis 172/2018,¹³ en esos preceptos se regulan de manera implícita los requisitos que debe cumplir quien promueve la ejecución de una sentencia no líquida. Esto es, el artículo 1,346 prevé que debe ejecutar la sentencia el Juez que la dictó en primera ins-

¹¹ "Artículo 1,414. Cualquier incidente o cuestión que se suscite en los juicios ejecutivos mercantiles será resuelto por el Juez con apoyo en las disposiciones respectivas de este título; y en su defecto, en lo relativo a los incidentes en los juicios ordinarios mercantiles; y a falta de uno u otro, a lo que disponga el Código Federal de Procedimientos Civiles, o en su defecto la ley procesal de la entidad federativa correspondiente, procurando la mayor equidad entre las partes sin perjuicio para ninguna de ellas."

¹² *Ibidem*.

¹³ Todas las consideraciones de este apartado y el siguiente se retoman de la contradicción de tesis 172/2018, resuelta en la sesión de 23 de enero de 2019, por mayoría de cuatro votos, en contra del emitido por el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.



tancia, lo cual implica que la parte a cuyo favor se pronunció el fallo con calidad de cosa juzgada, en la etapa de ejecución de sentencia, puede presentar su liquidación en caso de que la sentencia no contenga cantidad líquida. En tanto que el artículo 1,348 del Código de Comercio contiene el procedimiento para determinar en cantidad líquida el importe de la condena cuya sentencia no lo fije de esa forma, a través del cual debe sustanciarse el referido procedimiento de liquidación.

50. De lo anterior se desprenden los requisitos que debe cumplir quien promueve la ejecución, puesto que este procedimiento inicia con la promoción de la liquidación, la que tendrá que contener la referencia a la parte resolutive de la sentencia a ejecutar y la determinación de las cantidades adeudadas (con la forma en que se considera deben ser cuantificadas), con el fin de que el Juez apruebe la planilla propuesta. De esa planilla de liquidación se dará vista por tres días a la parte condenada y sea que la haya desahogado o no, el Juez fallará dentro de igual plazo lo que en derecho proceda, pudiendo analizar de oficio que las cantidades reclamadas se ajusten a las bases dadas en la sentencia y que no se rebase la cosa juzgada.

51. Entonces, el trámite de liquidación de una sentencia inicia con un escrito a través del cual se solicita la liquidación, por lo general, que contenga la cuantificación relativa, a menos que ésta necesariamente deba ser obtenida a través de prueba en el propio procedimiento; solicitud con la cual se debe dar vista por tres días a la deudora para que haga valer sus derechos al respecto y culmina con la sentencia que la liquida; en el entendido que el Juez tiene la ineludible obligación de examinar de oficio la procedencia de la liquidación se oponga o no a ella la parte ejecutada.¹⁴

52. Esta tramitación es la que en principio se impone para la determinación de la cuantía de una condena de intereses; y si bien el artículo 1,348 no mencio-

¹⁴ Tiene aplicación por analogía la jurisprudencia 1a./J. 35/97, de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la página 126 del Tomo VI, noviembre de 1997, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, con número de registro digital: 197383, de rubro siguiente: "PLANILLA DE LIQUIDACIÓN EN EL JUICIO EJECUTIVO MERCANTIL. AUNQUE NO SE OPONGA A ELLA EL CONDENADO, EL JUEZ TIENE FACULTADES PARA EXAMINAR DE OFICIO SU PROCEDENCIA."



na expresamente que la liquidación de una condena ilícida se deba sustanciar abriendo propiamente una vía incidental, pues sólo ordena dar una vista al condenado, por tres días, con la planilla de liquidación propuesta y, con desahogo o sin éste, dispone que el Juez debe resolver también en tres días; lo cierto es que ese precepto necesariamente debe ser *complementado* con las reglas de los incidentes en general, previstas en los artículos 1,353 a 1,357 del propio código, referidas a incidentes diferentes a los que se promuevan en una audiencia dentro del juicio, en lo que resulten conducentes para garantizar las formalidades esenciales del procedimiento, de ahí que la liquidación de sentencia se ajuste a la vía incidental.

53. Incluso, sobre la naturaleza de los incidentes de liquidación de sentencia (entre ellos, el de liquidación de intereses), esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 39/2008-PS,¹⁵ estableció que dichos incidentes tienen como objetivo determinar con precisión la cuantía de las condenas ilícidas a las que fue condenada la parte vencida en un juicio y así perfeccionar la sentencia en los detalles relativos a esas condenas. Sostuvo que dicho trámite incidental constituye un procedimiento contencioso, en tanto que tiene por objeto determinar si el cálculo contenido en la planilla de liquidación de intereses fue realizado de conformidad con los lineamientos jurídicos aplicables.

54. Asimismo, en esa ejecutoria esta Primera Sala consideró que dicho procedimiento de liquidación es autónomo respecto del juicio principal, porque su resolución no afecta la cosa juzgada derivada de la sentencia definitiva dictada en éste; que es un procedimiento independiente del juicio, aun cuando resulte accesorio en tanto depende de la previa existencia de una condena ilícida; y que, su tramitación, aunque es facultativa (en tanto que la ejecución de la sentencia es un derecho sustancial potestativo del favorecido con ella), es jurídicamente necesaria porque obedece al interés público de cuantificar dicha condena.

55. Se dijo que el aparente antagonismo se explica porque, por ejemplo, para hacer efectivo un derecho de crédito, no basta con que se decrete su

¹⁵ Resuelto en sesión de veintiséis de noviembre de dos mil ocho, por unanimidad de cinco votos.



existencia, sino que además debe determinarse su contenido y alcance, pues un derecho de crédito es inerte si no puede cobrarse y para ello es necesaria su liquidación.

56. Por tanto, aunque a veces no es posible o conveniente que en el juicio principal se determine tanto la existencia como la cuantía del derecho de crédito y, por ende, deba tramitarse otro procedimiento que desde el punto de vista adjetivo, es autónomo e independiente, ello no resta a tal liquidación del crédito su naturaleza sustantiva, pues su objeto versa sobre un aspecto esencial de la litis principal, que es la determinación del contenido y alcance del derecho cuya existencia fue previamente decretada como cosa juzgada en la sentencia definitiva.

57. Por consiguiente, señaló que el incidente de liquidación de sentencia es, materialmente, una extensión del juicio principal, aunque formalmente ajena al mismo, cuya tramitación se ajusta a la estructura de un juicio autónomo, pues al resolverse en él un aspecto esencial de la misma pretensión jurídica que fue materia del juicio principal, tal resolución obedece al principio de la justa composición de la litis, que en términos del artículo 17 constitucional ordena que la justicia sea administrada de manera completa.

58. En similar tenor, al resolver el amparo en revisión 298/2018,¹⁶ sobre la base de las consideraciones anteriores, esta Primera Sala sostuvo que el artículo 1,348 del Código de Comercio sí respeta las formalidades esenciales del procedimiento, pues al sustanciarse en una vía incidental, el trámite a que alude ese precepto se constituye como un procedimiento contencioso; autónomo respecto del principal, con una estructura procesal equiparable a la de un juicio. Se estableció que esto es así, pues parte de una demanda incidental mediante la cual se ejercita el derecho de acción, que contiene una pretensión jurídica consistente en la correcta estimación de un derecho cuya existencia ha sido previamente declarada y a partir de que se le da vista a la contraparte con el contenido de la planilla o solicitud de liquidación, existe la posibilidad de que el demandado incidentista oponga a dicha acción, las excepciones y defensas que estime procedentes, teniendo cabida: **i)** un periodo de ofrecimiento, admisión, desahogo y valoración de pruebas; **ii)** un periodo de alegatos; y, **iii)** final-

¹⁶ Resuelto en sesión de veintidós de agosto de dos mil dieciocho, por unanimidad de cinco votos.



mente una resolución en la que se determina la procedencia o improcedencia de la acción incidental ejercitada, que además puede ser impugnada mediante el recurso de apelación.

59. De manera que, conforme a lo sostenido en esos precedentes, la liquidación de sentencia que tiene por objeto cuantificar condenas ilíquidas, entre ellas, la de intereses, regida como norma especial por el artículo 1,348 del Código de Comercio, se sustancia en una vía incidental, cuya regulación se complementa con las reglas generales de los incidentes previstas en los artículos 1,353 a 1,357 del Código de Comercio.

iii. Sobre la notificación a la contraparte del promovente del auto que admite a trámite el incidente de liquidación

60. De acuerdo con lo resuelto en la contradicción de tesis 172/2018, conforme a los artículos 1,348, y 1,353 a 1,357 del Código de Comercio, es posible plantear incidente de liquidación de sentencia para cuantificar intereses u otras condenas ilíquidas a través del procedimiento denominado incidente de liquidación. Sin embargo, ni del artículo 1,348 que constituye la norma especial, ni de los preceptos 1,353 a 1,357 que resultan aplicables a dicho incidente como reglas generales complementarias, se advierte alguna previsión expresa que establezca la forma en que debe notificarse a la contraparte del promovente el auto que lo admite a trámite y ordena darle vista con la planilla de liquidación.

61. Por tanto, en dicho asunto se concluyó que tratándose de la notificación del auto que admite a trámite un incidente de liquidación de sentencia (intereses) en un juicio mercantil (incluyendo los ejecutivos que son de los que en concreto se ocupa esta resolución), ésta se equipara o se asemeja en importancia, al emplazamiento al juicio, por lo que es dable atender, en lo conducente, las reglas que establece el artículo 1,068 Bis¹⁷ y siguientes del Código de Comercio, para ordenar la notificación personal de dicho proveído.

¹⁷ (Adicionado, D.O.F. 25 de enero de 2017)

¹⁸ Artículo 1,068 Bis. El emplazamiento se entenderá con el interesado, su representante, mandatario o procurador, entregando cédula en la que se hará constar la fecha y la hora en que se entregue; la clase de procedimiento, el nombre y apellidos de las partes, en su caso la denominación o razón



62. Se sostuvo que el incidente de liquidación de sentencia (en el caso, de intereses) efectivamente es una extensión del juicio principal, al constituir una litis accesoria o derivada de los derechos sustanciales reconocidos en la sentencia con la imposición de condenas ilícidas. No obstante, dada la importancia de este incidente, la notificación debía realizarse de manera personal.

63. Al respecto, se consideró que el incidente de liquidación tiene litis accesoria pero propia e independiente del juicio principal, con una estructura procesal similar o equiparable a un juicio, en la que se garantizan las formalidades esenciales del procedimiento, pues en él se plantea una auténtica pretensión litigiosa de carácter sustantivo. Se precisó que el incidente: i) se hará valer por escrito; ii) al promoverse el incidente o al darse contestación al mismo, deberán proponerse en tales escritos las pruebas, fijando los puntos sobre las que versen las mismas; iii) de ser procedentes las pruebas que ofrezcan las partes, se admitirán por el Tribunal, señalando fecha para su desahogo en audiencia que se celebrará dentro del término de ocho días, mandando preparar aquellas pruebas que así lo ameriten; y, iv) en la audiencia incidental se recibirán las pruebas y acto seguido los alegatos que podrán ser verbales citando para dictar la

social, el Juez o tribunal que manda practicar la diligencia; transcripción de la determinación que se manda notificar y el nombre y apellidos de la persona a quien se entrega, levantándose acta de la diligencia, a la que se agregará copia de la cédula entregada en la que se procurará recabar la firma de aquel con quien se hubiera entendido la actuación.

"El notificador se identificará ante la persona con la que entienda la diligencia; requiriendo a ésta para que a su vez se identifique, asentando su resultado, así como los medios por los que se cerciore de ser el domicilio del buscado, pudiendo pedir la exhibición de documentos que lo acrediten, precisándolos en caso de su presentación, así como aquellos signos exteriores del inmueble que puedan servir de comprobación de haber acudido al domicilio señalado como el del buscado, y las demás manifestaciones que haga la persona con quien se entienda el emplazamiento en cuanto a su relación laboral, de parentesco, de negocios, de habitación o cualquier otra existente con el interesado.

"La cédula se entregará a los parientes, empleados o domésticos del interesado o a cualquier otra persona que viva en el domicilio señalado, en caso de no encontrarse el buscado; después de que el notificador se haya cerciorado de que ahí lo tiene la persona que debe ser notificada; se expondrán en todo caso los medios por los cuales el notificador se haya cerciorado de que ahí tiene su domicilio la persona buscada.

"Además de la cédula, se entregará copia simple de la demanda debidamente cotejada y sellada más, en su caso, copias simples de los demás documentos que el actor haya exhibido con su demanda.

"El actor podrá acompañar al actuario a efectuar el emplazamiento."



interlocutoria que proceda la que se pronunciará y notificará a las partes dentro de los ocho días siguientes.¹⁸

64. Por tanto, se determinó que la notificación del auto que admite dicho incidente, se debe formular a la parte demandada en forma personal, para garantizar el pleno ejercicio de sus derechos; pues esa notificación tiene similar trascendencia a un emplazamiento y en ese sentido, atendiendo en lo conducente al artículo 1,068 Bis del Código de Comercio y, por analogía, a efecto de asegurar que éste tenga un verdadero conocimiento de la pretensión sustancial de su contrario y pueda defenderse oportunamente de ella, en lo que a la litis incidental concierna.

iv. Resolución del problema materia de la contradicción de criterios

65. Para efectos de resolver el punto de contradicción aquí planteado, vale la pena destacar que, de conformidad con el artículo 107, fracción VI, de la Ley de Amparo, procede el amparo indirecto contra actos dentro o fuera de juicio que afecten a personas extrañas. Correlativamente, el artículo 61, fracción XVIII, inciso c), establece como excepción al principio de definitividad, que la persona que acuda al juicio de amparo se trate de persona extraña al procedimiento. Esto es, para la procedencia del amparo indirecto, cuando se trata de personas extrañas al procedimiento, no es necesario que la parte quejosa hubiera agotado los recursos ordinarios para presentar el juicio de amparo.

66. Al respecto, como se advierte de los antecedentes relatados, también tiene el carácter de extraño al procedimiento aquella persona que, debiendo ser parte del juicio natural, no fue llamado a éste o bien lo fue indebidamente.

67. Ahora, la materia de esta contradicción consiste en determinar si la persona que fue emplazada y compareció al juicio ejecutivo mercantil puede tener el carácter de persona tercera extraña –para efectos de la procedencia del juicio de amparo indirecto– cuando señale como acto reclamado la falta o la deficiencia en la notificación del auto que da inicio al incidente de liquidación de sentencia. Esta Primera Sala considera que no se cumple con la característica

¹⁸ Contradicción de tesis 39/2008 y amparo en revisión 298/2018.



fundamental para atribuir el carácter de persona extraña al procedimiento en este supuesto, esto es, el desconocimiento del juicio del que debió ser parte, por lo que no se surte la excepción al principio de definitividad por esa razón.

68. Por un lado, se reconoce que el acto de la notificación consiste en poner en conocimiento de los sujetos procesales el contenido de las providencias de las autoridades judiciales; y es un acto que adquiere trascendencia constitucional en la medida en que permite al individuo conocer las decisiones que le conciernen y establecer el momento exacto en que empiezan a correr los términos procesales, de modo que se convierte en un presupuesto para ejercer los derechos de defensa y contradicción en todas las jurisdicciones.

69. Ahora, como se sostuvo anteriormente, la notificación del auto que admite el incidente de liquidación de sentencia (de intereses, entre otros), en los juicios mercantiles, adquiere una forma cualificada. Esto es así, por una parte, dadas las características del incidente ya referidas, y, por otra, debido a las consecuencias jurídicas que producirá, es decir, el conocimiento cierto de la cantidad por la cual se pide se ejecute una parte de la sentencia condenatoria. Por esas razones, dada la importancia de la actuación, se justifica que la notificación de la decisión que le da inicio sea realizada de manera personal, pues el incidente de liquidación constituye un procedimiento distinto, aunque derivado del juicio ejecutivo mercantil.

70. No obstante, esta trascendencia, por sí sola, no es suficiente para estimar que no deben agotarse los medios de impugnación disponibles en la ley ordinaria, en este caso, el incidente de nulidad de actuaciones previsto en el artículo 319 del Código Federal de Procedimientos Civiles, aplicado supletoriamente al Código de Comercio, según su numeral 1054, que al efecto establecen:

Código Federal de Procedimientos Civiles

"Artículo 319. Cuando una notificación se hiciere en forma distinta de la prevenida en este capítulo, o se omitiere, puede la parte agraviada promover incidente sobre declaración de nulidad de lo actuado, desde la notificación hecha indebidamente u omitida.

"Este incidente no suspenderá el curso del procedimiento, y, si la nulidad fuere declarada, el tribunal determinará, en su resolución, las actuaciones que



son nulas, por estimarse que las ignoró el que promovió el incidente de nulidad, o por no poder subsistir, ni haber podido legalmente practicarse sin la existencia previa y la validez de otras. Sin embargo, si el negocio llegare a ponerse en estado de fallarse, sin haberse pronunciado resolución firme que decida el incidente, se suspenderá hasta que éste sea resuelto."

Código de Comercio

"Artículo 1,054. En caso de no existir convenio de las partes sobre el procedimiento ante tribunales en los términos de los anteriores artículos, salvo que las leyes mercantiles establezcan un procedimiento especial o una supletoriedad expresa, los juicios mercantiles se registrarán por las disposiciones de este libro y, en su defecto, se aplicará supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles y en caso de que no regule suficientemente la institución cuya supletoriedad se requiera, la ley de procedimientos local respectiva."

71. Para sostener lo anterior, en primer lugar, se estima que es razonable presumir que la persona que es condenada en un juicio ejecutivo mercantil por una suma ilícida conoce que será requerida para la determinación específica del monto y su pago, incluyendo la determinación de intereses. Esto es, en contraste a lo que sucede cuando una persona que no es llamada a juicio y, por tanto, no tiene la posibilidad de defenderse, cuando una persona ya formó parte del juicio ejecutivo mercantil –fue correctamente emplazada, compareció al procedimiento y fue vencida por su contraparte– la persona sabe que deberá dar cumplimiento a la sentencia en su contra.

72. En este sentido, no se niega la trascendencia de la diligencia de notificación para el desarrollo del procedimiento, que como se ha destacado debe realizarse de manera personal. Sin embargo, en el supuesto de la contraparte del incidentista, se advierte que el demandado cuenta tanto con la posibilidad fáctica (al conocer de la condena) como jurídica (por ser parte en el juicio principal) de acudir al incidente de nulidad de actuaciones. Este medio ordinario de defensa permite que, de estimarse que efectivamente no se llevó a cabo la notificación respectiva, se anulen todas las actuaciones posteriores al auto que dio inicio al incidente de liquidación. Por tanto, negar el carácter de persona extraña a juicio en este supuesto en particular no deja en estado de indefensión a la persona que lo promueve.



73. Se insiste, esta solución no redundando exclusivamente en el aspecto formal del carácter con el que la persona pretende acudir al juicio de amparo. Más bien, la razón fundamental es que (al no contar con esa cualidad) está en la posición de acudir a los medios ordinarios de defensa en su carácter de parte (demandado) en el procedimiento principal –juicio del que necesariamente deriva el incidente respectivo–. Este medio ordinario de defensa permitirá garantizar que la persona pueda acceder al incidente respectivo, conozca el contenido de la planilla o solicitud de liquidación, tenga la oportunidad de oponerse a dicha acción, y hacer valer las excepciones y defensas que estime procedentes en respeto de su derecho de audiencia.

74. Esta conclusión corresponde con la dinámica de los juicios ejecutivos mercantiles que tienen como característica particular la celeridad del procedimiento. Es el juzgado natural el que cuenta con toda la información necesaria para determinar primeramente si se llevó a cabo la notificación o existieron deficiencias en la diligencia para dar a conocer el inicio del incidente de liquidación y continuar con su trámite. De ser el caso, además, la resolución del incidente de nulidad de actuaciones es recurrible ya sea por medios ordinarios o en el juicio de amparo (dependiendo de la cuantía). Por tanto, al no existir el riesgo de que se deje en estado de indefensión a la contraparte del incidentista, no se estima que resulte procedente la presentación del juicio de amparo indirecto cuando se reclame la deficiente notificación del auto que admite a trámite el incidente de liquidación.

75. Ahora bien, lo aquí resuelto no impide que se surtan otras excepciones al principio de definitividad que hagan procedente el juicio de amparo indirecto en los procedimientos de liquidación y ejecución de sentencia, como podría ser cuando se combate la sentencia interlocutoria que da fin al incidente de liquidación derivado de un juicio ejecutivo mercantil. Como se definió al inicio de esta resolución, la materia de la contradicción de criterios se limita exclusivamente a determinar si el quejoso que señale como acto reclamado el auto que da inicio al incidente de liquidación por deficiente notificación, cuenta con el carácter de persona extraña al procedimiento y, por tanto, no debe agotar el incidente de nulidad de actuaciones. La respuesta a esta cuestión es no.



VI. Criterio que debe prevalecer

76. Por las razones expresadas, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 215, 217 y 225 de la Ley de Amparo, se concluye que debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, la siguiente tesis:

JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. NO CUENTA CON EL CARÁCTER DE EXTRAÑA AL PROCEDIMIENTO LA PERSONA QUE HUBIERA COMPARECIDO COMO PARTE AL JUICIO EJECUTIVO MERCANTIL Y SEÑALE COMO ACTO RECLAMADO LA DEFICIENTE NOTIFICACIÓN DEL INICIO DEL INCIDENTE DE LIQUIDACIÓN DE SENTENCIA.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes sostuvieron criterios opuestos al analizar casos en los que una persona que tuvo el carácter de parte demandada en el juicio ejecutivo mercantil presentó demanda de amparo indirecto en contra de la notificación del auto que abrió a trámite el incidente de liquidación de sentencia. Un tribunal concluyó que toda vez que la quejosa no tuvo conocimiento del trámite del incidente, se equipara a una persona tercera extraña al procedimiento en tanto alega la violación a su derecho de audiencia, y, por tanto, resultaba aplicable el artículo 61, fracción XVIII, inciso c), de la Ley de Amparo. Por su parte, el otro tribunal sostuvo que se desvirtúa la calidad de tercero extraño por equiparación cuando el quejoso conozca de la existencia del juicio, por lo que debió agotarse el incidente de nulidad de notificaciones que tiene como materia verificar la legalidad de la notificación del auto que abre el incidente de liquidación.

Criterio jurídico: La persona que hubiera comparecido como parte al juicio ejecutivo mercantil y señale como acto reclamado la ausencia o deficiente notificación del auto que da inicio al incidente de liquidación de sentencia no cuenta con el carácter de extraña a procedimiento. Por tanto, para la procedencia del juicio de amparo indirecto, debe agotarse el incidente de nulidad de actuaciones previsto en el artículo 319 del Código Federal de Procedimientos Civiles.

Justificación: Es razonable presumir que la persona que es condenada en un juicio ejecutivo mercantil por una suma líquida conoce que será requerida para la determinación específica del monto y su pago, incluyendo la determinación de intereses. Esto es, en contraste con una persona que no es llamada a juicio y, por tanto, no tiene la posibilidad de defenderse, cuando una persona ya



formó parte del juicio ejecutivo mercantil –fue correctamente emplazada, compareció al procedimiento y fue vencida por su contraparte– la persona sabe que deberá dar cumplimiento a la sentencia en su contra. Por tanto, el demandado cuenta tanto con la posibilidad fáctica (al conocer de la condena) como jurídica (por ser parte en el juicio principal) de acudir al incidente de nulidad de actuaciones. Este medio ordinario de defensa permite que, de estimarse que efectivamente no se llevó a cabo la notificación personal respectiva, se anulen todas las actuaciones posteriores al auto que dio inicio al incidente de liquidación en respeto de su derecho de audiencia. Por tanto, negar el carácter de persona extraña a juicio en este supuesto en particular no deja en estado de indefensión a la persona que lo promueve. Esta conclusión se corresponde con la dinámica de los juicios ejecutivos mercantiles que tienen como característica particular la celeridad del procedimiento. Es el juzgado natural el que cuenta con toda la información necesaria para determinar primeramente si se llevó a cabo la notificación o existieron deficiencias en la diligencia para dar a conocer el inicio del incidente de liquidación y continuar con su trámite. Ahora bien, lo aquí resuelto no impide que se surtan otras excepciones al principio de definitividad que hagan procedente el juicio de amparo indirecto en los procedimientos de liquidación y ejecución de sentencia, como podría ser cuando se combate la sentencia interlocutoria que da fin al incidente de liquidación derivado de un juicio ejecutivo mercantil.

VII. Decisión

77. Por lo antes expuesto, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve:

PRIMERO.—Sí existe la contradicción de criterios 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 los Ministros: Juan Luis González Alcántara Carrancá, Jorge Mario Pardo Rebolledo (quien se reservó el derecho a formular voto concurrente), Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (ponente) y la Ministra presidenta Ana Margarita Ríos Farjat. En contra del emitido por la Ministra Norma Lucía Piña Hernández (quien se reservó 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.

Esta sentencia se publicó el viernes 10 de marzo de 2023 a las 10:13 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. NO CUENTA CON EL CARÁCTER DE EXTRAÑA AL PROCEDIMIENTO LA PERSONA QUE HUBIERA COMPARECIDO COMO PARTE AL JUICIO EJECUTIVO MERCANTIL Y SEÑALE COMO ACTO RECLAMADO LA DEFICIENTE NOTIFICACIÓN DEL INICIO DEL INCIDENTE DE LIQUIDACIÓN DE SENTENCIA.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes sostuvieron criterios opuestos al analizar casos en los que una persona que tuvo el carácter de parte demandada en el juicio ejecutivo mercantil presentó demanda de amparo indirecto en contra de la notificación del auto que abrió a trámite el incidente de liquidación de sentencia. Un tribunal concluyó que toda vez que la quejosa no tuvo conocimiento del trámite del incidente, se equipara a una persona tercera extraña al procedimiento en tanto alega la violación a su derecho de audiencia, y, por tanto, resultaba aplicable el artículo 61, fracción XVIII, inciso c), de la Ley de Amparo. Por su parte, el otro tribunal sostuvo que se desvirtúa la calidad de tercero extraño por equiparación cuando el quejoso conozca de la existencia del juicio, por lo que



debió agotarse el incidente de nulidad de notificaciones que tiene como materia verificar la legalidad de la notificación del auto que abre el incidente de liquidación.

Criterio jurídico: La persona que hubiera comparecido como parte al juicio ejecutivo mercantil y señale como acto reclamado la ausencia o deficiente notificación del auto que da inicio al incidente de liquidación de sentencia no cuenta con el carácter de extraña a procedimiento. Por tanto, para la procedencia del juicio de amparo indirecto, debe agotarse el incidente de nulidad de actuaciones previsto en el artículo 319 del Código Federal de Procedimientos Civiles.

Justificación: Es razonable presumir que la persona que es condenada en un juicio ejecutivo mercantil por una suma líquida conoce que será requerida para la determinación específica del monto y su pago, incluyendo la determinación de intereses. Esto es, en contraste con una persona que no es llamada a juicio y, por tanto, no tiene la posibilidad de defenderse, cuando una persona ya formó parte del juicio ejecutivo mercantil –fue correctamente emplazada, compareció al procedimiento y fue vencida por su contraparte– la persona sabe que deberá dar cumplimiento a la sentencia en su contra. Por tanto, el demandado cuenta tanto con la posibilidad fáctica (al conocer de la condena) como jurídica (por ser parte en el juicio principal) de acudir al incidente de nulidad de actuaciones. Este medio ordinario de defensa permite que, de estimarse que efectivamente no se llevó a cabo la notificación personal respectiva, se anulen todas las actuaciones posteriores al auto que dio inicio al incidente de liquidación en respeto de su derecho de audiencia. Por tanto, negar el carácter de persona extraña a juicio en este supuesto en particular no deja en estado de indefensión a la persona que lo promueve. Esta conclusión se corresponde con la dinámica de los juicios ejecutivos mercantiles que tienen como característica particular la celeridad del procedimiento. Es el juzgado natural el que cuenta con toda la información necesaria para determinar primeramente si se llevó a cabo la notificación o existieron deficiencias en la diligencia para dar a conocer el inicio del incidente de liquidación y continuar con su trámite. Ahora bien, lo aquí resuelto no impide que se surtan otras excepciones al principio de definitividad que hagan procedente el juicio de amparo indirecto en los procedimientos de liquidación y ejecución de sentencia, como podría ser



cuando se combate la sentencia interlocutoria que da fin al incidente de liquidación derivado de un juicio ejecutivo mercantil.

1a./J. 4/2023 (11a.)

Contradicción de criterios 153/2022. Entre los sustentados por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Sexto Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Civil y Administrativa del Décimo Tercer Circuito. 23 de noviembre de 2022. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, y la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat. Disidente: Ministra Norma Lucía Piña Hernández, quien reservó su derecho para formular voto particular. Ponente: Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretaria: Sofía del Carmen Treviño Fernández.

Tesis y/o criterios contendientes:

El emitido por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Sexto Circuito, al resolver el amparo en revisión 256/2019, en el que concluyó que era correcto el sobreseimiento decretado por el Juez de Distrito en aplicación del principio de definitividad. Al respecto, sostuvo que existe criterio de esta Suprema Corte que desvirtúa la calidad de tercero extraño por equiparación cuando el quejoso conozca de la existencia del juicio, por lo que en todo caso debió agotarse el incidente de nulidad de notificaciones que tiene como materia verificar la legalidad de la notificación del auto que abre el incidente de liquidación; y,

El sostenido por el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Civil y Administrativa del Décimo Tercer Circuito, al resolver el amparo en revisión 363/2021, en el que determinó que toda vez que la quejosa no tuvo conocimiento del trámite del incidente de liquidación de sentencia (de intereses), aunque tiene la calidad de parte en el juicio de origen y en el incidente referido, se equipara a una persona tercera extraña al procedimiento en tanto alega la violación a su derecho de audiencia, aun cuando hubiera contestado la demanda del juicio principal y señalado domicilio para recibir notificaciones. Por tanto, sostuvo que la quejosa no debió agotar el incidente de nulidad de actuaciones al resultar aplicable el artículo 61, fracción XVIII, inciso c), de la Ley de Amparo referido.

Tesis de jurisprudencia 4/2023 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de dieciocho de enero de dos mil veintitrés.

Esta tesis se publicó el viernes 10 de marzo de 2023 a las 10:13 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 13 de marzo de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

Sección Segunda
SENTENCIAS Y TESIS
QUE NO INTEGRAN JURISPRUDENCIA





Subsección 1

TESIS AISLADAS Y, EN SU CASO, SENTENCIAS

DERECHO A LA PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES. SU APLICABILIDAD Y ALCANCES RESPECTO DE PERSONAS FALLECIDAS EN EL ÁMBITO CIVIL.

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 a la protección de datos personales puede continuar siendo aplicado respecto de personas fallecidas, ya sea a través de reglas preventivas que haya establecido el titular testamentariamente, así como para prevenir daños patrimoniales o afectivos en relación con los familiares, herederos y legatarios.

Justificación: El derecho humano a la protección de datos personales implica un ámbito de protección para todas las personas respecto de la información que les concierne, así como para su acceso, rectificación, cancelación u oposición. Lo anterior, para que los titulares puedan mantener control sobre el uso y disposición de dichos datos. Este derecho encuentra su justificación en motivos de carácter individual y social, los primeros porque permiten a las personas el desarrollo de su autonomía personal y la elección de la manera en que una persona se identifica y elige conducirse; por otro lado, los motivos de carácter social radican en su importancia actual para el correcto desarrollo de las relaciones de consumo, así como en la distribución justa y equitativa de todo tipo de bienes y servicios. Dichas justificaciones deben considerarse a la luz del desarrollo social



y tecnológico actual para garantizar el goce real y efectivo de este derecho, ya que estas circunstancias permiten que los datos personales puedan conservarse durante un intervalo de tiempo mayor a aquellos de la vida de una persona, por lo que muchas de las justificaciones sobre la existencia de este derecho persisten aun en caso de su muerte. Si bien este derecho fundamental no puede tener los mismos alcances que para las personas vivas, ya que los aspectos relacionados con el desarrollo de la autonomía personal terminan con la muerte, es posible extender la aplicabilidad de este derecho a través de disposiciones preventivas que realice el titular en su testamento, así como la prevención de daños patrimoniales o afectivos que pudieran resultar por el manejo de dicha información en perjuicio de los familiares o herederos.

1a. V/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 no compartió la inconstitucionalidad del artículo mencionado al considerar que era salvable mediante una interpretación conforme; sin embargo, comparte los alcances de esta tesis. Ponente: Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá. Secretarios: Fernando Sosa Pastrana y Pablo Francisco Muñoz Díaz.

Esta tesis se publicó el viernes 10 de marzo de 2023 a las 10:13 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

PROHIBICIÓN ABSOLUTA DE COMERCIALIZACIÓN DE LA CANNABIS CLASIFICADA COMO ESTUPEFACIENTE. LOS ARTÍCULOS 234, 235 Y 235 BIS DE LA LEY GENERAL DE SALUD QUE LA ESTABLECEN, VIOLAN LOS DERECHOS HUMANOS A LA LIBERTAD DE COMERCIO Y AL TRABAJO.

Hechos: Una persona moral presentó ante la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios (Cofepris) diversas solicitudes de evaluación sanitaria para la importación de distintos productos, entre ellos, de aceite de cáñamo con concentración de 55 % (cincuenta y cinco por ciento) de cannabidiol (CBD) libre de tetrahidrocannabinol (THC) como insumo para procesos industriales, la cual



fue rechazada, con fundamento en los artículos 234, 235 y 235 Bis de la Ley General de Salud.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación concluye que los artículos 234, 235 y 235 Bis de la Ley General de Salud, violan los derechos humanos a la libertad de comercio y al trabajo porque establecen una prohibición absoluta que no supera el test de proporcionalidad.

Justificación: El conjunto de preceptos legales incide en el contenido *prima facie* de los derechos al comercio y al trabajo, toda vez que constituye un obstáculo jurídico que impide a la quejosa ejercer, de manera lícita, las acciones de comercialización del producto final del cáñamo clasificado como estupefaciente. Así, para que esa prohibición absoluta logre reconocimiento de validez es necesario que supere un test de proporcionalidad; sin embargo, en el caso se observa que dichas normas no satisfacen la grada de necesidad. En efecto, si bien el legislador consideró necesario prohibir la autorización administrativa para la comercialización de la *cannabis* clasificada como estupefaciente, en atención a los efectos nocivos asociados a dicho producto en la salud, el cual es un fin constitucionalmente legítimo, siendo tal prohibición una medida instrumental a ese fin, lo relevante es que se trata de una medida no necesaria. La Ley General de Salud y sus disposiciones reglamentarias contienen una permisión para la siembra, cosecha y cultivo de *cannabis* para fines médicos y científicos (con independencia del porcentaje de THC), siempre y cuando se realicen mediante la expedición de un permiso y bajo ciertas medidas de monitoreo, seguridad y control, con la finalidad de minimizar el riesgo de daño a la salud que podría implicar el desvío de la planta para su consumo no autorizado. Estas medidas son alternativas a su prohibición absoluta, y fueron consideradas por la propia autoridad sanitaria como igualmente idóneas para lograr el fin que es minimizar el riesgo de daño a la salud, que se produciría si se desvía la planta para un consumo no autorizado. En suma, la medida legislativa impugnada impide absolutamente la comercialización de la *cannabis* para fines industriales, cuando para alcanzar los objetivos que pretende la prohibición, podría constreñirse a implementar una serie de medidas similares a las que, para los fines médicos y/o científicos se prevén, tales como las de autorización, monitoreo, control, prevención y fitosanitarias establecidas en las disposiciones reglamentarias.

1a. III/2023 (11a.)



Amparo en revisión 461/2020. 25 de mayo de 2022. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto concurrente en el que se separa de las consideraciones contenidas en la presente tesis, y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, y la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat. Disidente: Ministra Norma Lucía Piña Hernández, quien formuló voto particular. Ponente: Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretario: David García Sarubbi.

Nota: La sentencia dictada en el amparo en revisión 461/2020 aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 3 de marzo de 2023 y en la página 1626 de esta *Gaceta*.

Esta tesis se publicó el viernes 3 de marzo de 2023 a las 10:06 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

PROHIBICIONES ABSOLUTAS CONTENIDAS EN LA LEY GENERAL DE SALUD SOBRE DISTINTAS ACTIVIDADES RELACIONADAS CON LA *CANNABIS* O MARIGUANA. ÁMBITO DE APLICACIÓN DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD.

Hechos: Una persona moral presentó ante la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios (COFEPRIS) diversas solicitudes de evaluación sanitaria para la importación de distintos productos, entre ellos, de aceite de cáñamo con concentración de 55 % (cincuenta y cinco por ciento) de cannabidiol (CBD) libre de tetrahidrocannabinol (THC) como insumo para procesos industriales, la cual fue rechazada, con fundamento en los artículos 234, 235 y 235 Bis de la Ley General de Salud.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que mientras el legislador federal no decida emitir una nueva legislación a través de la cual sustituya la prohibición absoluta contenida en la Ley General de Salud sobre distintas actividades relacionadas con la *cannabis* o marihuana, que es igualmente sobreinclusiva como subinclusiva respecto de tan diversas conductas protegidas por distintos derechos humanos, dicha prohibición legal debe someterse a un mismo test de proporcionalidad.

Justificación: La Primera Sala ha determinado utilizar consistentemente el test de proporcionalidad para declarar la invalidez del circuito normativo de la Ley



General de Salud en tres escenarios distintos: 1) al evaluar el reclamo de personas físicas de que dicha prohibición absoluta aplicable para consumo lúdico violaba su derecho al libre desarrollo de la personalidad; 2) al evaluar la validez de la aplicabilidad de esa prohibición absoluta a las primeras fases de la cadena productiva para fines de comercialización de la *cannabis* con 1 % (uno por ciento) o menos de THC clasificada como psicotrópico en detrimento de las libertades económicas de una persona moral; y, 3) ahora para evaluar su aplicabilidad a la comercialización de esa misma sustancia pero clasificada como estupefaciente en detrimento de una persona moral en sus libertades económicas. No pasa desapercibido que esta Sala ha sostenido que las restricciones legislativas que incidan en las libertades económicas deberán controlarse mediante un test ordinario o de mera razonabilidad, que es menos exigente que el test de proporcionalidad, por lo que cabría concluir que dicho test sólo debería aplicar cuando acude una persona física a alegar violación a su derecho humano al libre desarrollo, pero no así cuando acuden las personas morales a alegar afectación a sus libertades económicas. Sin embargo, debe precisarse que ese estándar de escrutinio laxo es aplicable para aquella legislación emitida por el Poder Legislativo para regular una actividad económica, no para prohibirla totalmente. En otras palabras, la máxima deferencia legislativa se alcanza cuando el legislador reconoce que en una actividad se involucran libertades constitucionales que deben equilibrarse con otros fines de interés público y propone un determinado balance entre ambos, pero no así cuando su legislación busca cancelar de plano toda una actividad económica que es compatible con una sociedad democrática. Así, nuestros estándares de escrutinio menos exigentes serán utilizados cuando el legislador emita una nueva legislación que sustituya la prohibición absoluta por una genuina regulación de la actividad económica que involucre a la *cannabis*.

1a. IV/2023 (11a.)

Amparo en revisión 461/2020. 25 de mayo de 2022. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto concurrente en el que se separa de las consideraciones contenidas en la presente tesis, y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, y la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat. Disidente: Ministra Norma Lucía Piña Hernández, quien formuló voto particular. Ponente: Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretario: David García Sarubbi.



Nota: La sentencia dictada en el amparo en revisión 461/2020 aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 3 de marzo de 2023 y en la página 1626 de esta *Gaceta*.

Esta tesis se publicó el viernes 3 de marzo de 2023 a las 10:06 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

REPOSICIÓN DEL PROCEDIMIENTO PARA INVESTIGAR UNA DENUNCIA DE TORTURA EN EL SISTEMA PENAL TRADICIONAL. NO PROCEDE ORDENARLA SI LAS PRUEBAS CUYA INVALIDEZ PODRÍA RESULTAR DE ESA INVESTIGACIÓN HAN SIDO DECLARADAS NULAS POR UNA RAZÓN DIVERSA.

Hechos: En un procedimiento penal tradicional, una persona reclamó en amparo directo la invalidez de las confesiones que rindió junto con su coinculpado ante el Ministerio Público porque se desahogaron en presencia de una persona de confianza y no de un defensor profesional en derecho, aunado a que su autoincriminación en los hechos atribuidos se obtuvo bajo tortura. El Tribunal Colegiado de Circuito del conocimiento validó las confesiones bajo el argumento de que las personas inculpadas contaron con la asistencia de una persona de confianza y desestimó la denuncia de tortura al considerar que no existían pruebas de que el quejoso y su coinculpado hubieran presentado lesiones físicas al momento de confesar, y negó el amparo. Inconforme con lo anterior, la parte quejosa interpuso recurso de revisión, en el que esta Primera Sala declaró nulas las confesiones de la parte quejosa y su coinculpado en virtud de que fueron rendidas sin la asesoría de un defensor profesional en derecho. A partir de la invalidez de las confesiones se consideró innecesario ordenar la reposición del procedimiento para investigar los posibles actos de tortura denunciados en la causa penal.

Criterio jurídico: En una causa penal tramitada bajo las reglas del sistema penal tradicional, resulta innecesario ordenar la reposición del procedimiento para investigar la denuncia sobre los posibles actos de tortura denunciados si es que, en su máximo alcance, la consecuencia de acreditar esa afectación consiste en invalidar la confesión y cualquier otro dato de autoincriminación, cuando esos medios de prueba ya se han declarado nulos de manera inmediata al haberse vulnerado otro derecho fundamental, como el de la falta de defensa técnica. Lo anterior, porque de esa forma la parte quejosa ya habría obtenido una reparación indirecta e inmediata frente a lo que representa la denuncia de tortura, lo cual torna infruc-



tuosa la reposición del procedimiento, de lo contrario, sólo se retrasaría innecesariamente la solución del asunto.

Justificación: Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que si una persona procesada en una causa penal denuncia actos de tortura, la autoridad judicial que conoce del proceso, además de dar vista al Ministerio Público para investigar sobre su existencia como delito, debe verificar a través de un estándar atenuado si existen o no datos que revelen su existencia y determinar su impacto en las pruebas dentro del proceso, pero si carece de elementos suficientes para ello deberá ordenar la práctica de las diligencias necesarias para verificarla o descartar su existencia.

En el juicio de amparo directo, el incumplimiento de esos lineamientos exige ordenar la reposición del procedimiento para que la autoridad responsable subsane esa violación procesal y se allegue de los elementos necesarios para resolver sobre la existencia de los actos de tortura alegados por la persona procesada. Sin embargo, si el Tribunal Colegiado del conocimiento advierte que, de comprobarse la existencia de la tortura a partir de la reposición del procedimiento para investigar esa afectación, en su máximo alcance, implicaría anular ciertas pruebas, pero esos mismos elementos de convicción deben ser invalidados de manera inmediata porque se produjeron a partir de la vulneración a otros derechos humanos, como podría ser que la confesión que se alega coaccionada fue desahogada sin la presencia de un defensor profesional en derecho, entonces la investigación de los actos de tortura no generaría beneficios jurídicos a la persona inculpada, ni representaría un cambio en el sentido de la resolución que se llegare a emitir con base en el tratamiento a las restantes afectaciones detectadas. En ese supuesto, ordenar la reposición del procedimiento resultaría innecesario y sólo retrasaría la solución del asunto.

1a. VI/2023 (11a.)

Amparo directo en revisión 3147/2021. 26 de enero de 2022. Mayoría de tres votos de los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien formuló voto concurrente, y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, y la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat. Disidentes: Ministra Norma Lucía Piña Hernández y Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ponente: Ministra Presidenta Ana Margarita Ríos Farjat. Secretario: Saúl Armando Patiño Lara.

Esta tesis se publicó el viernes 10 de marzo de 2023 a las 10:13 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



Subsección 2

SENTENCIAS DICTADAS EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y EN ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD

I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL PLAZO DE TREINTA DÍAS NATURALES PARA SU PROMOCIÓN, COMIENZA A PARTIR DEL DÍA SIGUIENTE AL DE LA PUBLICACIÓN DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA, SIN QUE DEBAN EXCLUIRSE LOS DÍAS INHÁBILES AL REALIZAR EL CÓMPUTO RESPECTIVO, EN LA INTELIGENCIA DE QUE SI EL ÚLTIMO DÍA FUESE INHÁBIL, LA DEMANDA PODRÁ PRESENTARSE EL PRIMER DÍA HÁBIL SIGUIENTE.

II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SOBRESEIMIENTO POR EXTEMPORANEIDAD AL NO IMPUGNARSE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO (DECRETO QUE EXPIDE LA LEY NÚMERO 179 DEL SISTEMA DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE GUERRERO, PUBLICADA EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL GOBIERNO DE LA ENTIDAD EL TRES DE MAYO DE DOS MIL VEINTIDÓS).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 81/2022. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 30 DE NOVIEMBRE DE 2022. PONENTE: ANA MARGARITA RÍOS FARJAT. SECRETARÍA: IRLANDA DENISSE ÁVALOS NÚÑEZ

ÍNDICE TEMÁTICO

Hechos: La Comisión Nacional de los Derechos Humanos promovió acción de inconstitucionalidad en contra de la totalidad de la Ley Número 179 del Sistema de Seguridad Pública del Estado Libre y Soberano de Guerrero, publicada el tres de mayo de dos mil veintidós, bajo el argumento de que la consulta previa realizada por el Congreso Local a los pueblos y comunidades indígenas del Estado no cumplió con los estándares desarrollados por este Alto Tribunal y, además,



adujo que concretamente los artículos 58, fracción I y 81, fracción I, ambos en la porción normativa "por nacimiento" de la ley impugnada resultaban inconstitucionales porque el Congreso del Estado de Guerrero está inhabilitado constitucionalmente para exigir esa calidad para acceder a un cargo público local.

	Apartado	Criterio y decisión	Págs.
I.	COMPETENCIA	La Primera Sala es competente para conocer del presente asunto.	7
II.	CAUSA DE IMPROCEDENCIA	Se actualiza una causa de improcedencia al haberse presentado la acción de inconstitucionalidad fuera del plazo para su impugnación.	7-16
III.	DECISIÓN	PRIMERO.—Se sobresee en la presente acción de inconstitucionalidad. SEGUNDO.—Publíquese esta sentencia en el <i>Semanario Judicial de la Federación</i> y en su <i>Gaceta</i> .	16-17

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

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la acción de inconstitucionalidad 81/2022 promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra de la totalidad del Decreto que expide la **Ley Número 179 del Sistema de Seguridad Pública del Estado Libre y Soberano de Guerrero**, publicada el tres de mayo de dos mil veintidós en el Periódico Oficial del Gobierno de esta entidad federativa. Adicionalmente se impugnan en lo particular los artículos 58, fracción I y 81, fracción I, ambos en la porción normativa "por nacimiento" de la ley impugnada.

ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

1. Publicación de la ley impugnada. El catorce de abril de dos mil veintidós, se publicó la Ley Número 179 del Sistema de Seguridad Pública del Estado Libre



y Soberano de Guerrero en la edición extraordinaria del Periódico Oficial de la entidad. Posteriormente, el tres de mayo de dos mil veintidós, se volvió a publicar la Ley Número 179 en la edición número 35, alcance I, en el citado Periódico Oficial.

2. Presentación de la demanda. Mediante escrito presentado el primero de junio de dos mil veintidós en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, María del Rosario Piedra Ibarra, en su carácter de presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos promovió acción de inconstitucionalidad en contra de la totalidad de la Ley Número 179 del Sistema de Seguridad Pública del Estado Libre y Soberano de Guerrero y, en particular, en contra de los artículos 58, fracción I y 81, fracción I, ambos en la porción normativa "por nacimiento."

3. Artículos constitucionales violados. En la demanda, la Comisión accionante señaló como preceptos constitucionales transgredidos los artículos 1o., 2o., 14, 16 y 35, fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; los artículos 1, 2 y 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; los artículos 2 y 15 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; y los artículos 4, 5, 6, 7 y 8 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.

4. Conceptos de invalidez. En su escrito inicial, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos expuso, esencialmente, los siguientes conceptos de invalidez:

a) La Ley Número 179 del Sistema de Seguridad Pública del Estado Libre y Soberano de Guerrero vulnera el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas reconocido en el artículo 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, pues la totalidad de la ley impacta en dicho grupo al reconocer un sistema de seguridad comunitario indígena y afroamericano; sin embargo, del análisis del procedimiento legislativo no se desprende que se haya llevado dicha consulta conforme a estándares.

b) El artículo 58, fracción I, de la ley impugnada que establece como requisito el ser mexicano "por nacimiento" para ser titular de las instituciones de segu-



ridad pública estatal y municipal, así como el artículo 81, fracción I, que regula el ingreso a la carrera policial, vulneran el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad, además de que invaden competencias de la Federación.

5. Admisión y trámite. El tres de junio de dos mil veintidós, el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente físico y electrónico relativo a la acción de inconstitucionalidad 81/2022 y, turnó el asunto a la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat para instruir el procedimiento y formular el proyecto de resolución respectivo.

6. Posteriormente, por acuerdo de treinta de junio de dos mil veintidós, la Ministra instructora admitió a trámite la acción de inconstitucionalidad; tuvo a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Guerrero como las autoridades que emitieron y promulgaron la ley impugnada, por lo que se les solicitó su respectivo informe, y le dio vista del asunto al fiscal general de la República y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal.

7. Informe del Poder Legislativo. El dos de agosto de dos mil veintidós, la diputada Flor Añorve Ocampo, presidenta de la Mesa Directiva y de la Comisión Permanente del Congreso de Guerrero, en representación del Poder Legislativo de la entidad, rindió su informe en los términos siguientes:

a) Se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracciones III y IV, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues la Ley Número 179 se emitió en cumplimiento de la acción de inconstitucionalidad 81/2018, en la que el Pleno de esta Suprema Corte declaró la invalidez de la Ley 777 del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Guerrero por falta de consulta previa.¹

b) El Congreso de Guerrero realizó una consulta previa, libre e informada a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, de conformidad con lo establecido en la acción de inconstitucionalidad 81/2018. Dicha consulta se

¹ Resuelta en sesión de veinte de abril de dos mil veinte, bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, por mayoría de nueve votos por declarar la invalidez de la Ley 777 del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Guerrero. En contra de los votos emitidos por los Ministros Aguilar Morales y Pérez Dayán.



llevó a cabo a través de las fases preconsultiva, informativa, deliberativa, de recepción de acuerdo y de diálogo (etapa de consulta), por lo que se cumplió con los estándares establecidos por este Alto Tribunal.

c) De conformidad con el artículo 73 de la Constitución Política del País, no es competencia exclusiva de la Federación legislar respecto al requisito para acceder a un cargo público o de nacionalidad mexicana por nacimiento, por lo que las entidades federativas pueden hacerlo. Además, dicho requisito se encuentra establecido en la Ley General del Sistema de Seguridad Pública, el cual es obligatorio para todas las entidades.

8. Informe del Poder Ejecutivo. El dieciséis de agosto de dos mil veintidós, Jorge Salgado Parra, consejero jurídico del Poder Ejecutivo de Guerrero, en representación del gobierno de la entidad, rindió su informe en los términos siguientes:

a) Le corresponde al Poder Legislativo sostener la validez de las normas impugnadas.

b) Sin embargo, la Ley Número 179 del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Guerrero no vulnera el derecho a la consulta previa, pues en el desarrollo del proceso legislativo se advierte que sí se consultó a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, por lo que no se transgredieron sus derechos.

9. Pedimento. El fiscal general de la República no formuló pedimento en el presente asunto. De igual forma, la Consejería Jurídica del Gobierno Federal no presentó ninguna opinión.

10. Cierre de instrucción. Tras el trámite legal correspondiente y la presentación de alegatos, por acuerdo de diecisiete de octubre de dos mil veintidós se cerró la instrucción del asunto y se envió el expediente a la Ministra instructora para la elaboración del proyecto de resolución.

11. Radicación en Primera Sala. Previo dictamen de la Ministra ponente, se determinó radicar la presente acción de inconstitucionalidad en esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.



I. COMPETENCIA

12. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, en términos de lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política del País y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con los puntos segundo, fracción II y tercero del Acuerdo General Número 5/2013 de este Alto Tribunal, por tratarse de acciones de inconstitucionalidad en las que es innecesaria la intervención del Tribunal Pleno, dado el sentido de la resolución.

II. CAUSA DE IMPROCEDENCIA

13. De manera oficiosa, esta Primera Sala advierte que en el caso se actualiza la causa de improcedencia prevista en la fracción VII del artículo 19, en relación con los numerales 21, 59, 60 y 65 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,² pues la demanda de acción de inconstitucionalidad se presentó fuera del plazo legal correspondiente, tal como se explica a continuación.

² "Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:

"...

"VII. Cuando la demanda se presentare fuera de los plazos previstos en el artículo 21;

"..."

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

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

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

"III. Tratándose de los conflictos de límites distintos de los previstos en el artículo 73, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de sesenta días contados a partir de la entrada en vigor de la norma general o de la realización del acto que los origine."

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

"Artículo 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



14. En principio, debe tomarse en consideración que el párrafo primero del mencionado artículo 60 de la ley reglamentaria dispone que el plazo para promover la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales y que su cómputo debe iniciar **a partir del día siguiente a la fecha en que la norma general sea publicada en el correspondiente medio oficial**; por ende, las acciones de inconstitucionalidad son improcedentes cuando la demanda se presenta fuera del citado plazo.

15. Precisado lo anterior, es dable destacar que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos promovió la presente acción de inconstitucionalidad en contra de la Ley Número 179 del Sistema de Seguridad Pública del Estado Libre y Soberano de Guerrero, publicada en el Periódico Oficial de la entidad el tres de mayo de dos mil veintidós.

16. Sin embargo, esta Primera Sala advierte que la citada ley se publicó **por primera vez el catorce de abril de dos mil veintidós** en la edición extraordinaria del Periódico Oficial de la entidad y, posteriormente, **se republicó el tres de mayo del mismo año**, en la edición No. 35, alcance I del citado Periódico Oficial.

17. Ahora de un análisis comparativo entre las dos publicaciones, esta Primera Sala observa que **no existe modificación alguna** entre la publicación del tres de mayo con la del catorce de abril, es decir, el contenido de los artículos es idéntico en ambas.

18. La única diferencia que se advierte es en los artículos segundo, tercero y décimo transitorios en los términos siguientes:

publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente. En materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles."

"Artículo 65. En las acciones de inconstitucionalidad, el Ministro instructor de acuerdo al artículo 25, podrá aplicar las causales de improcedencia establecidas en el artículo 19 de esta ley, con excepción de su fracción II respecto de leyes electorales, así como las causales de sobreseimiento a que se refieren las fracciones II y III del artículo 20.

"La (sic) causales previstas en las fracciones III y IV del artículo 19 sólo podrán aplicarse cuando los supuestos contemplados en éstas se presenten respecto de otra acción de inconstitucionalidad."

**Ley Número 179 del Sistema de Seguridad Pública
del Estado Libre y Soberano de Guerrero****14 de abril de 2022**

"SEGUNDO.—Lo dispuesto en los artículos 1, fracción II, 8, fracción IV, 17, fracción XXIV, el artículo 30, fracción VIII, de la presente ley, **no entrarán en vigor hasta que concluya la consulta mandada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 81/2018, y en su caso el Congreso deberá realizar las reformas o adiciones necesarias a estos artículos a partir de lo establecido por los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas en dicho proceso de consulta.**"

"TERCERO.—Se abroga la Ley Número 777 del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Guerrero, publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado número 68 alcance I, de fecha 24 de agosto de 2018."

"DÉCIMO.—Remítase al Ejecutivo del Estado, para su publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado, para su **observación** y conocimiento general."

03 de mayo de 2022

"SEGUNDO.—Lo dispuesto en los artículos 1, fracción II, 8, fracción IV, 17, fracción XXIV, el artículo 30, fracción VIII, de la presente ley, **surtirá sus efectos una vez aprobados los decretos que contengan las reformas y adiciones reformas (sic) al artículo 14 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero, y a la Ley Número 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Guerrero, ambas en materia de Seguridad Comunitaria.**"

"TERCERO.—Se abroga la Ley Número 777 del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Guerrero, publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado número 168 alcance I, de fecha 24 de agosto de 2018."

"DÉCIMO.—Remítase al Ejecutivo del Estado, para su publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado, para su **observancia** y conocimiento general."

19. En relación con el artículo segundo transitorio es de resaltar, que la diferencia que se observa en el texto de la segunda parte del párrafo, atiende a que el veintiséis de abril de dos mil veintidós, el Congreso del Estado de Guerrero emitió un acuerdo en el que señaló que el artículo segundo transitorio, publicado el catorce de abril de dos mil veintidós era distinto al que leyeron y aprobaron las personas diputadas en sesión de doce de abril, por lo que crearon una comisión especial a fin de que investigara dichos hechos.³

³ Acuerdo parlamentario por el que se crea e integra la comisión especial con el objeto de que se investiga y contribuya a esclarecer los hechos relacionados con el cambio a lo aprobado por esta



20. Así, de la lectura de la Ley Número 179 del Sistema de Seguridad Pública del Estado Libre y Soberano de Guerrero, votada por el Congreso Local el doce de abril de dos mil veintidós, y del acuerdo precisado en el párrafo anterior, se advierte que el texto aprobado relativo al artículo segundo transitorio era similar al que se publicó el tres de mayo, lo que evidencia únicamente un error entre la etapa de aprobación y la de promulgación.

21. En cuanto al tercero transitorio, se observa que se agregó un "1" al número de Periódico Oficial y en el décimo transitorio se cambió de "**observación**" a "**observancia**."

22. Incluso, la propia Comisión Nacional de los Derechos Humanos reconoce en su demanda que hubo una doble publicación de la ley impugnada, cuyo texto es idéntico en ambas publicaciones; sin que sea obstáculo que dicha Comisión refiera que el ordenamiento publicado con anterioridad debe considerarse abrogado tácitamente y que, por ende, el vigente es el de la publicación reciente.

23. Esto es así, ya que no le asiste la razón a la accionante pues de la lectura de la publicación de tres de mayo se observa que se indicó que sólo se trata de una republicación, sin que en los artículos transitorios que rigen al decreto publicado se establezca de forma indubitable que la primera publicación (de catorce de abril de dos mil veintidós) quedó sustituida por la segunda publicación (tres de mayo del mismo año).⁴

Legislatura respecto a la Ley Número 179 del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Guerrero, publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero, edición extraordinaria de fecha 14 de abril del 2022, por no coincidir con lo aprobado por el Pleno en la sesión de fecha 12 de abril del año en curso. Disponible en: <https://congresogro.gob.mx/63/sesiones/acuerdos/2022-04-27-46-2-per-ord-64974.pdf>

⁴ "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. PARA ESTIMAR ACTUALIZADA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA POR CESACIÓN DE EFECTOS DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA CUANDO ÉSTA HA SIDO REFORMADA O SUSTITUIDA POR OTRA, DEBE ANALIZARSE EL DERECHO TRANSITORIO QUE RIGE LA REFORMA.". Primera Sala. Publicada en el *Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIII, marzo de 2006, página 1412, 1a./J. 48/2006, registro digital: 175709. Acción de inconstitucionalidad 17/2004. Sentencia de 18 de enero de 2006. Unanimidad de cinco votos. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo.



24. Por las razones expresadas anteriormente, tampoco es posible considerar que la nueva publicación de la norma constituye un nuevo acto legislativo, pues la Ley Número 179 del Sistema de Seguridad Pública del Estado Libre y Soberano de Guerrero, publicada el tres de mayo de dos mil veintidós no derivó de un nuevo proceso legislativo que implicara las etapas de iniciativa, dictamen, discusión, aprobación y promulgación, sino que únicamente hubo una "republicación" en el Periódico Oficial de la entidad.

25. Al respecto, es criterio del Tribunal Pleno de este Alto Tribunal que para que se pueda hablar de un nuevo acto legislativo –para efectos de su impugnación o sobreseimiento por cesación de efectos a través de una acción de inconstitucionalidad– deben reunirse los siguientes requisitos:⁵

a) Que se haya llevado a cabo un proceso legislativo (criterio formal); y

b) Que la modificación normativa sea sustantiva o material, es decir, que realmente se haya generado un cambio en el sentido normativo (criterio material).

26. El primer aspecto conlleva el desahogo y agotamiento de las diferentes fases o etapas del procedimiento legislativo: iniciativa, dictamen, discusión, aprobación, promulgación y publicación. Siendo relevante para las acciones de inconstitucionalidad la publicación de la norma general, puesto que a partir de este momento podrá ejercitarse la acción por los entes legitimados.

27. El segundo aspecto se actualiza cuando se haya modificado la trascendencia, contenido o alcance del precepto. Así, una modificación al sentido normativo será un nuevo acto legislativo.

28. Por tanto, cuando se reproduce un artículo exactamente con el mismo contenido que el reformado, no se actualiza una modificación de sentido norma-

⁵ **Acción de inconstitucionalidad 11/2015**, resuelta el veintiséis de enero de dos mil dieciséis, por unanimidad de once votos en relación con el sentido y mayoría de ocho votos de las consideraciones de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Ramón Cossío Díaz (ponente), José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Eduardo Medina Mora I., Javier Laynez Potisek, Alberto Pérez Dayán y Luis María Aguilar Morales. En contra, Ministras Margarita Beatriz Luna Ramos, Norma Lucía Piña Hernández y Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.



tivo, ni tampoco cuando solamente se varíen las fracciones o párrafos de un artículo y que por cuestiones de técnica legislativa deban recorrerse, siempre y cuando las nuevas inserciones no impliquen una modificación en el sentido normativo al que fueron adheridas.

29. Bajo ese contexto, **no basta con una nueva publicación de la norma, menos aún** que se reproduzca íntegramente la norma general, **para que se considere nuevo acto legislativo**, pues la modificación debe producir un efecto normativo en el texto de la disposición al que pertenece el propio sistema.

30. En ese sentido, conforme al entendimiento de un nuevo acto legislativo, no cualquier modificación puede provocar la procedencia de la acción de inconstitucionalidad, sino que una vez agotadas las fases del procedimiento legislativo, la modificación debe producir un impacto en el mundo jurídico. Por lo tanto, también quedarían excluidas aquellas reformas de tipo metodológico que derivan propiamente de la técnica legislativa, en la que por cuestiones formales deban ajustarse la ubicación de los textos o, en su defecto, los cambios de nombres de ciertos entes, dependencias y organismos.

31. Así, con el criterio desarrollado anteriormente es posible concluir que lo que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación pretende es controlar o verificar cambios normativos reales y no sólo cambios de palabras o cuestiones menores propias de la técnica legislativa. Es decir, cambios que afecten la esencia de la institución jurídica que se relacione con el cambio normativo al que fue sujeto, que deriva precisamente del producto del Poder Legislativo.

32. Sirve de apoyo a lo anterior la jurisprudencia P./J. 25/2016 (10a.) del Pleno, cuyo rubro es: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LINEAMIENTOS MÍNIMOS REQUERIDOS PARA CONSIDERAR QUE LA NUEVA NORMA GENERAL IMPUGNADA CONSTITUYE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO."⁶

33. Por lo tanto, al no estar en presencia de un nuevo acto legislativo y dado que la Ley Número 179 del Sistema de Seguridad Pública del Estado Libre y

⁶ "Para considerar que se está en presencia de un nuevo acto legislativo para efectos de su impugnación o sobreseimiento por cesación de efectos en una acción de inconstitucionalidad



Soberano de Guerrero impugnada ya existía en sus términos antes de la republicación del tres de mayo de dos mil veintidós, entonces el plazo para controvertirla debe contarse **a partir del día siguiente de su primera publicación, es decir, el catorce de abril de dos mil veintidós.**

34. En ese sentido, de conformidad con el artículo 60 de la ley reglamentaria de la materia, el plazo de treinta días para impugnar la Ley Número 179 del Sistema de Seguridad Pública del Estado Libre y Soberano de Guerrero transcurrió del **viernes quince de abril al sábado catorce de mayo de dos mil veintidós, recorriéndose al lunes dieciséis** por ser inhábil, por lo que si la Comisión Nacional de los Derechos Humanos presentó su demanda el **primero de junio** del mismo año, es claro que su interposición resulta **extemporánea.**

35. En consecuencia, como se anunció al inicio de este apartado, se actualiza la causa de improcedencia prevista en la fracción VII del artículo 19, en relación con los numerales 21, 59, 60 y 65 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,⁷ por lo que es procedente **sobreseer en la presente acción de inconstitucionalidad** con fundamento en el artículo 20, fracción II, en relación con el citado 59 de la ley reglamentaria de la materia.⁸

deben reunirse, al menos, los siguientes dos aspectos: a) Que se haya llevado a cabo un proceso legislativo (criterio formal); y b) Que la modificación normativa sea sustantiva o material. El primer aspecto conlleva el desahogo y agotamiento de las diferentes fases o etapas del procedimiento legislativo: iniciativa, dictamen, discusión, aprobación, promulgación y publicación; mientras que el segundo, consistente en que la modificación sea sustantiva o material, se actualiza cuando existan verdaderos cambios normativos que modifiquen la trascendencia, el contenido o el alcance del precepto, de este modo una modificación al sentido normativo será un nuevo acto legislativo. Este nuevo entendimiento, pretende que a través de la vía de acción de inconstitucionalidad se controlen cambios normativos reales que afecten la esencia de la institución jurídica que se relacione con el cambio normativo al que fue sujeto y que deriva precisamente del producto del órgano legislativo, y no sólo cambios de palabras o cuestiones menores propias de la técnica legislativa tales como, por ejemplo, variación en el número de fracción o de párrafo de un artículo, el mero ajuste en la ubicación de los textos, o cambios de nombres de entes, dependencias y organismos. **Tampoco bastará una nueva publicación de la norma para que se considere nuevo acto legislativo ni que se reproduzca íntegramente la norma general, pues se insiste en que la modificación debe producir un efecto normativo en el texto de la disposición al que pertenece el propio sistema.**" Jurisprudencia P./J. 25/2016 (10a.) del Tribunal Pleno, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 35, octubre de 2016, Tomo I, p. 65, con número de registro digital: 2012802. Derivada de la acción de inconstitucionalidad 11/2015, *supra* ver nota 2.

⁷ *Supra*, ver nota 1.

⁸ **"Artículo 20.** El sobreseimiento procederá en los casos siguientes:

"...



III. DECISIÓN

Por lo antes expuesto, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

RESUELVE:

PRIMERO.—Se **sobresee** en la presente acción de inconstitucionalidad.

SEGUNDO.—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 mayoría de tres votos de los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y de la Ministra presidenta Ana Margarita Ríos Farjat (ponente). En contra del voto emitido por la Ministra Norma Lucía Piña Hernández y el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

Nota: La tesis de jurisprudencia P./J. 25/2016 (10a.) citada en esta sentencia, también aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 14 de octubre de 2016 a las 10:24 horas.

La ejecutoria relativa a la acción de inconstitucionalidad 81/2018 citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 15 de octubre de 2021 a las 10:25 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 6, Tomo I, octubre de 2021, página 480, con número de registro digital: 30162.

Esta sentencia se publicó el viernes 17 de marzo de 2023 a las 10:20 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

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



I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA CONTRA ACTOS DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL Y DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 105, FRACCIÓN I, INCISO L), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PERSONA TITULAR DE LA PRESIDENCIA DEL INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES, EN SUPLENCIA POR AUSENCIA, TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA EN REPRESENTACIÓN DE ÉSTA (ARTÍCULOS 19 Y 20, FRACCIONES I Y II, DE LA LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES Y RADIODIFUSIÓN).

III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PERSONA QUE PRESIDEN LA MESA DIRECTIVA DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL DE ÉSTA [ARTÍCULO 23, NUMERAL 1, INCISO L) DE LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS].

IV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PERSONA TITULAR DE LA CONSEJERÍA JURÍDICA DEL EJECUTIVO FEDERAL TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL PARA INTERVENIR EN JUICIO EN NOMBRE DEL TITULAR DE ESE PODER (ARTÍCULO 11, ÚLTIMO PÁRRAFO, LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y ACUERDO PRESIDENCIAL PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL NUEVE DE ENERO DE DOS MIL UNO).

V. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN DEL GOBIERNO FEDERAL CARECE DE LEGITIMACIÓN PASIVA, AL NO HABERSE SEÑALADO COMO AUTORIDAD DEMANDADA POR LA PARTE ACTORA NI TRATARSE DE UN ÓRGANO QUE EMITIÓ O PROMULGÓ LA NORMA O ACTO RECLAMADO [ARTÍCULOS 1, PRIMER PÁRRAFO; 3, FRACCIONES I Y IV, ÚLTIMO PÁRRAFO; VIGÉSIMO TRANSITORIO, ASÍ COMO LOS ANEXOS 23.1.2. (REMUNERACIÓN ORDINARIA TOTAL LÍQUIDA MENSUAL NETA DEL



PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA), 23.1.3. (REMUNERACIÓN TOTAL ANUAL DE PERCEPCIONES ORDINARIAS DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA), 23.11. (INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES), 23.11.1.a. (LÍMITES MÍNIMOS Y MÁXIMOS DE LA PERCEPCIÓN ORDINARIA TOTAL EN EL INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES «NETOS MENSUALES»), 23.11.1.b. (LÍMITES MÍNIMOS Y MÁXIMOS DE LA PERCEPCIÓN ORDINARIA TOTAL EN EL INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES «BRUTOS MENSUALES»), 23.11.2. (LÍMITES DE PERCEPCIONES EXTRAORDINARIAS NETAS TOTALES), 23.11.3. (REMUNERACIÓN TOTAL ANUAL DEL COMISIONADO PRESIDENTE DEL INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES), TODOS DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL 2022, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL VEINTINUEVE DE NOVIEMBRE DE DOS MIL VEINTIUNO].

VI. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PRINCIPIO DE AGRAVIO PARA SU PROCEDENCIA PUEDE DERIVAR DE LA AFECTACIÓN A CUALQUIER ÁMBITO DE LA ESFERA DE LA PARTE ACTORA, REGULADA POR LA CONSTITUCIÓN GENERAL.

VII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LAS VIOLACIONES SUSCEPTIBLES DE ANALIZARSE EN EL FONDO SON LAS RELACIONADAS CON EL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES O CON LA CLÁUSULA FEDERAL, SOBRE LA BASE DE UN CONCEPTO DE AFECTACIÓN AMPLIO.

VIII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SOBRESEIMIENTO POR FALTA DE INTERÉS LEGÍTIMO DEL INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES PARA IMPUGNAR LO RELATIVO A LAS REMUNERACIONES DE SUS SERVIDORES PÚBLICOS ASIGNADAS EN EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN, AL ENCONTRARSE VIGENTE UNA MEDIDA CAUTELAR DICTADA EN UNA DIVERSA CONTROVERSIA QUE LE PERMITE CALCULARLAS A PARTIR DEL PARÁMETRO CONSTITUCIONAL Y, EN ESPECÍFICO, LAS CANTIDADES FIJADAS EN EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL DOS MIL DIECIOCHO [ARTÍCULOS 1, PRIMER PÁRRAFO; 3, FRACCIONES I Y XIX; 13, FRACCIONES I, PRIMER



PÁRRAFO, II, INCISOS B) Y C), III, INCISO J), IV, ÚLTIMO PÁRRAFO; VIGÉSIMO TRANSITORIO, ASÍ COMO LOS ANEXOS 23.1.2. (REMUNERACIÓN ORDINARIA TOTAL LÍQUIDA MENSUAL NETA DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA), 23.1.3. (REMUNERACIÓN TOTAL ANUAL DE PERCEPCIONES ORDINARIAS DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA), 23.11. INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES), 23.11.1.A. (LÍMITES MÍNIMOS Y MÁXIMOS DE LA PERCEPCIÓN ORDINARIA TOTAL EN EL INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES «NETOS MENSUALES»), 23.11.1.B. (LÍMITES MÍNIMOS Y MÁXIMOS DE LA PERCEPCIÓN ORDINARIA TOTAL EN EL INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES «BRUTOS MENSUALES»), 23.11.2. (LÍMITES DE PERCEPCIONES EXTRAORDINARIAS NETAS TOTALES), 23.11.3. (REMUNERACIÓN TOTAL ANUAL DEL COMISIONADO PRESIDENTE DEL INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES), TODOS DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL 2022, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL VEINTINUEVE DE NOVIEMBRE DE DOS MIL VEINTIUNO].

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 220/2021. INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES. 26 DE OCTUBRE DE 2022. MAYORÍA DE TRES VOTOS DE LA MINISTRA NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ, QUIEN ESTÁ CON EL SENTIDO, PERO CON SALVEDAD EN ALGUNAS CONSIDERACIONES, Y DE LOS MINISTROS JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ Y JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, EN CONTRA DE LOS EMITIDOS POR EL MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA Y LA MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT. PONENTE: JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ. SECRETARIA: DANIELA CARRASCO BERGE.

ÍNDICE TEMÁTICO

Actos y normas impugnados: El Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2022, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintinueve de noviembre de dos mil veintiuno.



	Apartado	Decisión	Páginas
II.	COMPETENCIA	La Primera Sala es competente para conocer del presente asunto.	15-16
III.	OPORTUNIDAD	La demanda se presentó oportunamente.	16-17
IV.	LEGITIMACIÓN ACTIVA	La demanda fue presentada por parte legitimada.	17-18
V.	LEGITIMACIÓN PASIVA	Los órganos demandados tienen legitimación pasiva, salvo por lo que hace a la Secretaría de Gobernación.	18-19
VI.	PRECISIÓN DE LA LITIS	Se precisan los artículos y anexos que controvertió el actor del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2022 ("Presupuesto impugnado", en adelante).	20-21
		Se actualiza una causal de improcedencia advertida oficiosamente, pues si bien el Instituto Federal de Telecomunicaciones ("IFT", en adelante) argumenta que el presupuesto impugnado supone una violación a su autonomía constitucional; lo cierto es que no se advierte, en este punto, un principio de afectación susceptible de actualizarse en su contra, derivado de lo resuelto en el recurso de reclamación 74/2021-CA, relacionado con el incidente de suspensión en la controversia constitucional 81/2021, donde se determinó otorgar al actor la suspensión de las normas reclamadas en dicha controversia de tal forma que el IFT resolviera sobre la fijación de las remuneraciones de sus servidores públicos en términos de la Constitución Federal, sin tener que aplicar la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, hasta en tanto se resuelva la controversia constitucional de origen. Así, dadas las particularidades del caso, no se actualiza principio de afectación alguno en perjuicio del IFT, tratándose de la	21-31



VII.	CAUSALES DE IMPROCEDENCIA	<p>determinación de las remuneraciones de sus servidores públicos, ya que dada la existencia de la medida cautelar dictada por esta Primera Sala al resolver el recurso de reclamación 74/2021-CA, la afectación alegada no es susceptible de actualizarse de forma real e inminente, independientemente de lo establecido en el presupuesto impugnado por la Cámara de Diputados.</p> <p>Consecuentemente, tratándose de la impugnación del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2022 no se evidencia un principio de afectación en contra del IFT, por lo que debe sobreverse en ese aspecto, conforme a lo dispuesto por el artículo 19, fracción IX, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el artículo 105, fracción I, inciso I), de la Constitución Federal.</p> <p>En cualquier caso, se considera que aun de existir modificación o terminación de la medida cautelar otorgada en favor del IFT, lo cierto es que, conforme a lo previsto en el artículo 123, apartado B, fracción IV, de la Constitución Federal, los salarios fijados en el presupuesto vigente del IFT no pueden ser disminuidos durante el ejercicio fiscal corriente.</p> <p>Finalmente resulta innecesario analizar las demás causas de improcedencia hechas valer por las partes demandadas pues, aun de considerarse fundadas, a ningún efecto práctico conduciría su estudio.</p>	
VIII.	DECISIÓN	<p>PRIMERO. Se sobresee en la presente controversia constitucional.</p> <p>SEGUNDO. Publíquese esta resolución en la <i>Gaceta del Semanario Judicial de la Federación</i>.</p>	31-32



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

Por la que se resuelve la controversia constitucional 220/2021, promovida por el Instituto Federal de Telecomunicaciones, en contra de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión y el Poder Ejecutivo Federal, demandando la invalidez de diversos artículos y anexos del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2022, publicado el veintinueve de noviembre de dos mil veintiuno en el Diario Oficial de la Federación.

PROMOCIÓN Y TRÁMITE

1. **Presentación de la demanda.** El catorce de diciembre de dos mil veintiuno, el Instituto Federal de Telecomunicaciones ("**IFT**", en adelante), promovió la presente controversia constitucional, para demandar la invalidez del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2022 ("**Presupuesto impugnado**" o "**PEF**", en adelante), específicamente, señaló como impugnados:

- Los artículos 1, primer párrafo, 3, fracciones I y XIX, 13, fracciones I, primer párrafo, II, incisos b) y c), III, inciso j), IV, último párrafo; así como el artículo vigésimo transitorio.

- Los anexos 23.1.2. (Remuneración ordinaria total líquida mensual neta del presidente de la República), 23.1.3. (Remuneración total anual de percepciones ordinarias del presidente de la República), 23.11. (Instituto Federal de Telecomunicaciones), 23.11.1.A. [Límites mínimos y máximos de la percepción ordinaria total en el Instituto Federal de Telecomunicaciones (netos mensuales)], 23.11.1.B. [Límites mínimos y máximos de la percepción ordinaria total en el Instituto Federal de Telecomunicaciones (brutos mensuales)], 23.11.2. (Límites de percepciones extraordinarias netas totales), 23.11.3. (remuneración total anual del comisionado presidente del Instituto Federal de Telecomunicaciones).



2. El actor en su demanda formuló cinco conceptos de invalidez.

3. Primer concepto de invalidez. La elaboración de un anteproyecto de presupuesto atendiendo a lo establecido en los artículos 7, 9 y 15 de la Ley Federal de Remuneraciones de los servidores públicos ("LFRSP", en adelante), reproducido en el presupuesto impugnado, transgrede la autonomía presupuestal e institucional del IFT y el principio de división de poderes.

4. El IFT argumenta que, conforme a su naturaleza de órgano constitucional autónomo, debe encontrarse en un esquema de colaboración y cooperación con los demás Poderes del Estado, al ser titular de facultades constitucionales. En este sentido, argumenta que, conforme al principio de división de poderes, las facultades de cada Poder deben entenderse a la luz de las del resto y no como ilimitadas o absolutas.

5. Así, el artículo 28 caracteriza al IFT con una naturaleza autónoma oponible a los demás órganos constitucionales y poderes de la unión, además de otorgar autonomía presupuestaria y obligar a la Cámara de Diputados a garantizar la suficiencia presupuestal para el ejercicio de su competencia.

6. Sostiene que la especialización de la materia de telecomunicaciones requiere personal calificado y certificado para la adecuada atención del sector y la garantía de los derechos fundamentales. El IFT además considera que, bajo el modelo de Estado regulador, se debe preservar la independencia de ciertos sectores que atienden a racionalidades técnicas a través de órganos con facultades regulatorias, subrayando la naturaleza *contra mayoritaria* expuesta por esta Suprema Corte al resolver la controversia constitucional 117/2014.

7. Señala que la autonomía y suficiencia presupuestal resulta una precondition para la existencia de los espacios de autonomía previstos constitucionalmente.

8. El IFT sostiene haber sido respetuoso del artículo 127, lo anterior, sin embargo, no implica un consentimiento expreso, ni tácito de la validez de los preceptos de la LFRSP que se considera transgreden la autonomía del instituto.



Inclusive, hace notar que dichos preceptos ya se impugnaron por el IFT en la controversia constitucional 81/2021.

9. Reitera que la Cámara de Diputados tiene la facultad de aprobar el presupuesto de egresos y la fijación de las remuneraciones de sus integrantes, no obstante, el propio parámetro para la elaboración del presupuesto vulnera las garantías institucionales y presupuestales del IFT, siendo en esencia el fruto de un acto viciado.

10. Segundo concepto de invalidez. El presupuesto impugnado contra- viene el artículo 127 constitucional al determinar arbitrariamente la remuneración del presidente de la República, lo que impide al IFT cumplir con la fracción X del artículo 28 constitucional, en detrimento de su autonomía y del principio de división de poderes.

11. El IFT considera que el artículo 127 constitucional contiene dos principios centrales: la remuneración de los servidores públicos debe ser adecuada y proporcional a su responsabilidad, por lo que no puede ser determinada discrecionalmente, sino a través de parámetros objetivos que consideren aptitudes, conocimientos y responsabilidades; y la remuneración que se determine para el presidente de la República cumple una función moduladora sobre la de los demás servidores públicos, por lo que debe cumplir criterios de adecuación y proporcionalidad.

12. No obstante, el presupuesto impugnado determina la remuneración del presidente de la República aplicando la LFRSP, que establece que se debía tomar como base para la determinación de la remuneración la aplicable para el ejercicio fiscal 2021, la cual fue determinada de forma discrecional y, en todo caso, reiterada bajo el parámetro de la nueva legislación. En este punto, el IFT hace notar que, en diversas controversias constitucionales, se le otorgaron suspensiones del presupuesto de egresos para ejercicios fiscales anteriores.

13. Ahora bien, la remuneración de presidente se determina en el presupuesto impugnado conforme al artículo 13, fracción II, incisos b) y c), y los anexos 23.1.2. y 23.1.3., lo cual contiene un referente inconstitucional que afecta las



remuneraciones de los demás servidores públicos y no respeta lo previsto por el artículo 127 de la Constitución Federal, al ser un cálculo arbitrario.

14. En consecuencia, además de afectarse los derechos humanos de los servidores públicos del instituto, se atenta contra la garantía institucional del IFT al impedirle determinar sus remuneraciones de forma congruente con el artículo 127 constitucional. Reitera que conforme al artículo 28, párrafo vigésimo, fracción X, de la Constitución Federal, la retribución que perciban los comisionados debe ajustarse al diverso 127.

15. Así, el presupuesto impugnado no respeta esta última disposición constitucional y supedita al IFT a una decisión arbitraria que le impide la debida aplicación del artículo 127 constitucional al imponer un límite máximo a las percepciones de los comisionados de forma discrecional y sin fundamento para afectar las condiciones de independencia.

16. Independientemente de la validez de la LFRSP, el IFT considera que la Cámara de Diputados debió cumplir con los artículos 28 y 127 de la Constitución Federal.

17. Por tanto, considera que debe declararse la invalidez de los artículos 13, fracción II, incisos b) y c), así como de los anexos 23.1.2., 23.1.3., 23.11.1.A., 23.11.1.B., 23.11.2. y 23.11.3., del presupuesto impugnado.

18. Tercer concepto de invalidez. El presupuesto impugnado realiza una interpretación indebida del artículo 127 constitucional, lo que impide al IFT la aplicación de la fracción III de dicho precepto, en detrimento de su garantía institucional.

19. El IFT argumenta que, aun suponiendo que la remuneración del presidente de la República prevista en el presupuesto impugnado fuera constitucionalmente válida, la Cámara de Diputados no podía considerarla como un límite absoluto a cualquier remuneración de los servidores públicos, pues con tal determinación inobserva la fracción III del artículo 127 constitucional e impide su aplicación.



20. Con esto, además, limita de forma arbitraria la garantía de una retribución proporcional a las responsabilidades inherentes del cargo porque prevé, por un lado, supuestos de excepción, pero, por otra parte, establece en el artículo 9 de la LFRSP que ningún servidor público podrá recibir una retribución igual o mayor a la remuneración anual máxima del presidente de la República.

21. En esta línea, el IFT considera que debió atenderse a la interpretación dada en la acción de inconstitucionalidad 105/2018 y su acumulada 108/2018, relativa a que debe existir una proporcionalidad entre las remuneraciones y las funciones y responsabilidades de los cargos, a fin de que un límite objetivo no se convierta en una barrera infranqueable.

22. Consecuentemente, considera que se debió atender a que existen dentro del IFT trabajos técnicos calificados o por especialización en su función, que permiten la excepción prevista en el artículo 127, fracción III, constitucional, para garantizar que se cuente con personal idóneo para el desarrollo de las funciones. Lo cual parte de su misma naturaleza como un organismo constitucionalmente autónomo eminentemente técnico y altamente especializado en el desarrollo eficiente de la radiodifusión y las telecomunicaciones.

23. Inclusive, sostiene que conforme a lo establecido en las fracciones IV, V y VI del párrafo vigésimo del artículo 28 de la Constitución Federal, los comisionados del Pleno del IFT deben cumplir, entre otros, con el requisito de acreditar los conocimientos técnicos necesarios para el ejercicio del cargo ante un comité de evaluación integrado por los titulares de otros órganos constitucionales autónomos.

24. Arguye que siguen sin existir los elementos técnicos, procedimientos, bases o metodologías para la cuantificación precisa del sueldo del presidente, que no solamente se integra por un salario bruto asignado en el presupuesto de egresos, sino por todas las prestaciones propias del cargo, por lo que permanece la incertidumbre jurídica respecto de la determinación de las remuneraciones del resto de servidores públicos.



25. Cuarto concepto de invalidez. La Cámara de Diputados transgredió los artículos 75, 123, apartado B, fracción IV, y 127 de la Constitución Federal al determinar la remuneración de los servidores públicos del IFT.

26. El IFT arguye que los anexos 23.11., 23.11.1.A., 23.11.1.B., 23.11.2. y 23.11.3., del presupuesto impugnado transgrede los artículos 75, 123 y 127 de la Constitución Federal, porque no observa ni el principio de proporcionalidad, ni la existencia de cargos técnicos que permitan obtener una remuneración mayor.

27. En efecto, la Cámara de Diputados debe señalar la retribución de los empleos públicos establecidos en la ley, conforme a las bases previstas en el artículo 127 constitucional, además, los Poderes de la Unión y los órganos autónomos deben incluir en sus proyectos de presupuesto los tabuladores desglosados de las remuneraciones que proponen.

28. En este sentido, el IFT emitió el dieciocho de agosto de dos mil veintiuno y remitió a la Secretaría de Hacienda el veintitrés siguiente, el "Acuerdo mediante el cual el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones aprueba el anteproyecto de presupuesto que deberá ser remitido al titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para incluirse en el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2022."

29. El proyecto del IFT se apegó a lo dispuesto por la LFRSP y la Cámara de Diputados no realizó modificación alguna a las remuneraciones de los servidores públicos del IFT; no obstante, se reitera, el presupuesto impugnado no cumple con las bases y principios previstos en el artículo 127 de la Constitución Federal, ni las actuaciones del IFT han implicado un reconocimiento de las disposiciones legales, que han sido impugnadas en todo momento y reiterando su invalidez.

30. En síntesis, si bien es cierto que la Cámara de Diputados fijó las retribuciones del IFT sin modificar el proyecto enviado por éste, las mismas resultan contrarias a los artículos 75, 123, apartado B, fracción IV, y 127 de la Constitución Federal, por no observar el principio de proporcionalidad en los trabajos altamente especializados.



31. El IFT se vio mermado en su autonomía presupuestal en tanto no pudo decidir libremente quiénes de sus servidores públicos con funciones técnicas especializadas se situaban en algún supuesto de excepción.

32. Por tanto, se solicita que se declare la invalidez de los anexos 23.11., 23.11.1.A., 23.11.1.B., 23.11.2. y 23.11.3.

33. Quinto concepto de invalidez. El presupuesto impugnado transgrede el principio de irreductibilidad salarial, que existe como condición *sine qua non* de la independencia, afectándose la garantía institucional y la autonomía del IFT.

34. El IFT considera que, a partir del principio de división de poderes, los órganos constitucionales autónomos, además de su previsión en la Constitución, requieren condiciones específicas que aseguren el desempeño de sus competencias con plena autonomía.

35. En este sentido, expone que los comisionados del IFT tienen un régimen específico que precisa: son siete personas comisionadas de forma escalonada, que duran nueve años en su encargo, con prohibición de reelección, están impedidos de desempeñar otros trabajos, salvo los docentes, pueden ser removidos por el Senado de la República derivado de una falla grave en el ejercicio de sus funciones, son sujetos de juicio político y se les garantiza dictar sus resoluciones con plena independencia y la posibilidad de ejercer su presupuesto de manera autónoma.

36. Bajo estas condiciones, el IFT considera que le resulta aplicable una garantía análoga a la prevista por el artículo 94 de la Constitución para el Poder Judicial de la Federación relativa a la irreductibilidad salarial de los titulares de sus órganos durante su periodo de encargo, pues dicho elemento tiene por objeto asegurar la autonomía constitucional y constituye una condición mínima para lograr la independencia, lo cual, inclusive fue reconocido en la acción de inconstitucionalidad 105/2018 y su acumulada 108/2018.

37. Por tanto, sostiene que la Cámara de Diputados al reproducir lo enviado por el IFT en su anteproyecto en el presupuesto impugnado, transgredió las facultades que éste tiene constitucionalmente y vulneró su autonomía.



38. **Registro y turno.** La demanda de controversia fue recibida en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el catorce de diciembre de dos mil veintiuno.

39. El mismo día, el presidente de este Alto Tribunal ordenó formar y registrar el expediente con el número 220/2021 y lo turnó al Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá para que fungiera como instructor, dada la conexidad con las controversias constitucionales 205/2021, 209/2021 y 218/2021.

40. **Auto admisorio.** El veintiuno de diciembre de dos mil veintiuno, las Ministras Yasmín Esquivel Mossa y Ana Margarita Ríos Farjat, como integrantes de la Comisión de Receso correspondiente al segundo periodo de receso de dos mil veintiuno, y una vez desahogada la prevención realizada al IFT, admitieron a trámite la demanda y tuvieron como autoridades demandadas a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, al Poder Ejecutivo Federal y a la Secretaría de Gobernación, a quienes requirieron para que dentro del plazo de treinta días hábiles rindieran su contestación a la demanda. Asimismo, dieron vista a la Fiscalía General de la República para que manifestara lo que a su representación correspondiera.

41. **Contestación de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.** Previo a responder los conceptos de invalidez, la Cámara de Diputados plantea la actualización de **dos causales de improcedencia.**

42. En la **primera causal de improcedencia**, considera que se debe sobrepasar conforme a la fracción VIII del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ("**Ley Reglamentaria en la materia**", en adelante) dada la **falta de legitimación activa del IFT** para controvertir el presupuesto impugnado. Lo anterior, toda vez que el artículo 105, fracción I, de la Constitución Federal, precisa que únicamente es posible entablar una controversia si es promovida entre dos órganos constitucionales autónomos o entre uno de éstos y el Poder Ejecutivo de la Unión o el Congreso de la Unión.

43. Así, si bien, el IFT es un órgano constitucional autónomo, el supuesto de legitimación requiere como parte pasiva al Congreso de la Unión en su con-



junto, es decir, a ambas Cámaras como demandadas y no únicamente a la de Diputados.

44. Como **segunda causal de improcedencia**, la Cámara de Diputados considera que se debe sobreseer conforme a la fracción VIII del artículo 19 de la ley reglamentaria en la materia, en relación con la fracción I, inciso I), del artículo 105 de la Constitución Federal, dada la **falta de interés legítimo del IFT**.

45. Al respecto, señala que el IFT, al controvertir el presupuesto impugnado, no hace referencia a la afectación que resiente en su esfera competencial o a sus atribuciones constitucionales. Es decir, no se advierte que exista un principio de afectación con relación a los preceptos que se pretende tener por impugnados, pues únicamente se limita a señalar que se transgrede la autonomía institucional del IFT. Consecuentemente, tal afirmación no acredita el interés legítimo, pues no evidencia una afectación a su ámbito de atribuciones.¹

46. Adicionalmente, la Cámara de Diputados considera que en este medio de control constitucional no resulta válido aducir afectaciones a los derechos humanos, al no ser el medio idóneo para plantear este tipo de argumentos, conforme al criterio adoptado en la controversia constitucional 59/2006.

47. En respuesta a los **conceptos de invalidez primero y segundo**, la Cámara considera que el presupuesto impugnado es formal y materialmente válido, y no vulnera la autonomía institucional del actor, pues éste realiza una interpretación errónea de lo que tal concepto implica.

48. Así, argumenta que esta Suprema Corte ha determinado que los órganos constitucionales autónomos forman parte del Estado mexicano y se encuen-

¹ Considera que resultan relevantes las controversias constitucionales 104/2009 y 62/2009 del Tribunal Pleno, así como en los recursos de reclamación 28/2011-CA, 30/2011-CA, 31/2011-CA, 51/2011-CA y 36/2011-CA, de la Primera Sala, y los recursos 15/2013, 16/2013, 17/2013 y 18/2013, de la Segunda Sala, todos de esta Suprema Corte.



tran a la par de los órganos tradicionales. No obstante, la garantía de autonomía institucional, implica que cuentan únicamente con las facultades necesarias para alcanzar los fines para los que fueron creados y en atención a la especialización e importancia social de sus tareas.

49. Sin que en el caso bajo análisis, el IFT cuente con una autonomía mayor a la prevista por el artículo 28 de la Constitución Federal, pues permanece sujeto al control, la fiscalización y la rendición de cuentas, conforme al artículo 93, segundo párrafo, de la Constitución Federal.

50. En seguida, la Cámara sostiene que los argumentos expuestos por el IFT relativos a la inconstitucionalidad de la LFRSP resultan infundados, pues dichos preceptos no vulneran la función del instituto relativa a regular y promover la competencia y el desarrollo eficiente de las telecomunicaciones y la radiodifusión, reiterando que todos los servidores públicos deben ajustarse a lo dispuesto por el artículo 127 constitucional, sin que ello afecte su garantía de autonomía institucional, pues inclusive es congruente con la fracción X del párrafo vigésimo del artículo 28 de la Constitución Federal.

51. Aunado a lo anterior, considera que la Constitución Federal solamente reconoce la facultad de elaborar su propio presupuesto al Poder Judicial de la Federación, pero no existe autodeterminación presupuestal para otros Poderes u órganos autónomos.

52. En respuesta al **tercer concepto de invalidez**, considera que resulta infundado al resultar de una apreciación incorrecta del objeto del PEF, así como de la aplicación de la fracción III del artículo 127 constitucional.

53. Al respecto, sostiene que el presupuesto impugnado no tiene funciones normativas, sino que es un acto de aplicación de los artículos 74, 75 y 127 de la Constitución Federal, así como de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria ("**LFPRH**", en adelante) y su reglamento; en consecuencia, no existía razón para reglamentar un régimen de excepción en términos de la fracción III del artículo 127 constitucional.



54. En respuesta al **cuarto concepto de invalidez**, la Cámara sostiene que el presupuesto impugnado es acorde con los artículos 75 y 127 de la Constitución Federal, pues no tiene por objeto regular derechos vinculados con las remuneraciones de los servidores públicos, sino ordenar el gasto publico mediante la distribución y asignación de recursos.

55. La Cámara de Diputados argumenta que no existe afectación al orden constitucional con la aprobación del presupuesto impugnado, pues inclusive se aprobaron mil quinientos sesenta millones de pesos (\$1,560,000,000.00) para el IFT. Por tanto, resultan infundadas las manifestaciones del actor y debe reconocerse la validez del acto impugnado.

56. Por último, en respuesta al **quinto concepto de invalidez**, la Cámara sostiene que el accionante realiza una interpretación incorrecta del artículo 94 de la Constitución Federal, ya que no prevé la aplicación del principio de irreductibilidad salarial a los comisionados del IFT, sino que sus remuneraciones deben ajustarse al artículo 127 constitucional, es decir, que nadie puede percibir una remuneración mayor a la del presidente de la República, sin que esto genere una afectación en la autonomía institucional del IFT.

57. Abonando a lo anterior, el artículo 28 constitucional, tampoco establece excepción alguna en relación con el diverso 127 para el IFT. En todo caso, de considerarse que el presupuesto impugnado reduce las remuneraciones esto resultaría constitucional conforme al criterio de restricciones de derechos humanos adoptado al resolverse la contradicción de tesis 293/2011.

58. En consecuencia, la Cámara de Diputados solicita que se reconozca la validez del presupuesto impugnado.

59. **Contestación del Poder Ejecutivo Federal.** El Poder Ejecutivo Federal, a través de la Consejería Jurídica, previo a dar respuesta a los conceptos de invalidez, considera que se actualiza **una causal de improcedencia**.

60. Al respecto, considera que debe sobreseerse con fundamento en el artículo 19, fracción IX, de la ley reglamentaria en la materia, en relación con el diverso



10, fracción I, del mismo ordenamiento y el artículo 105, fracción I, inciso I), de la Constitución Federal, ya que el IFT no demuestra una invasión a su esfera competencial ni a su autonomía presupuestal, sino que su intención radica en garantizar los derechos de sus servidores públicos, pero no su esfera de atribuciones propia.

61. Es decir, pretende que mediante una controversia constitucional se reconozcan diversos derechos de sus servidores públicos, y no que se resuelva un problema entre dos órganos legitimados, lo que evidencia **la falta de interés legítimo del accionante**.

62. Por otra parte, en respuesta a los **conceptos de invalidez**, el Poder Ejecutivo Federal en un punto único, sostiene la validez del presupuesto impugnado, al no transgredir la autonomía presupuestaria del IFT, los principios de irreductibilidad salarial y división de poderes, ni los derechos humanos de los servidores públicos de dicha institución.

63. El presupuesto impugnado no vulnera el principio de división de poderes ni la autonomía del IFT, pues si bien, éste goza de autonomía, permanece como parte del Estado Mexicano, y depende del presupuesto que rige al Estado en cada ejercicio fiscal, por lo que cuenta con la facultad para ejercer su presupuesto, más no para determinarlo en exclusiva.

64. Por el contrario, la facultad exclusiva para analizar, modificar y aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación en cada ejercicio fiscal pertenece a la Cámara de Diputados derivado del artículo 74, fracción IV, de la Constitución Federal, que es congruente con el diverso 49.

65. Así, las únicas restricciones que tiene la Cámara en este aspecto son aquellas previstas constitucional y legalmente. El artículo 8 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión ("**LFTR**", en adelante) establece que el patrimonio del IFT se conformará, entre otros, por las partidas que se le asignen en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio correspondiente, lo que refuerza las manifestaciones anteriores.



66. El Poder Ejecutivo considera que la disminución del presupuesto del IFT es consecuencia de la modificación al sistema normativo de las remuneraciones de los servidores públicos a raíz de la reforma al artículo 127 constitucional de veinticuatro de agosto de dos mil diecinueve, que buscó establecer un tope a los salarios; pero el IFT no demuestra de qué forma el presupuesto impugnado transgrede los principios o artículos constitucionales que menciona.

67. Adicionalmente, el Poder Ejecutivo considera que el presupuesto impugnado sí contiene los parámetros mínimos para determinar las remuneraciones, al hacerlo en atención al puesto desempeñado, las funciones a realizar, la cantidad de personas a su cargo y el tipo de información que maneja, entre otros.

68. La Cámara de Diputados estableció válidamente las remuneraciones de los servidores públicos del IFT, pues, por una parte, la remuneración del comisionado presidente se estableció que sería fijada por el órgano de gobierno del IFT, sin que fuera mayor a la del presidente de la República; y, por otra, las remuneraciones fijadas respecto del personal técnico y de enlace son específicas, por lo que no se interfiere con la autonomía constitucional. Además de no limitarse en ningún momento casos de excepción bajo la fracción III del artículo 127 constitucional.

69. De acuerdo con el artículo 41 de la LFTR, los trabajadores del IFT rigen por lo dispuesto en el artículo 123, apartado B, de la Constitución Federal, lo que en materia de salarios remite al artículo 127 del mismo ordenamiento, siendo directrices a las que se debe ceñir el IFT sin que ello suponga una afectación a su autonomía.

70. Además, la remuneración de los servidores públicos del IFT contenida en el presupuesto impugnado es justa, adecuada y proporcional a sus responsabilidades. Aunado a lo anterior, las reducciones a los anexos 23.1.2. y 23.1.3., no llegan a ser inferiores al mínimo legal ni dejan de ser un salario remunerador, por lo que no existe transgresión a derechos adquiridos o al principio de retroactividad. Por lo anterior, solicita que se reconozca la validez del presupuesto impugnado.



71. **Opinión de la Fiscalía General de la República.** El fiscal general de la República no emitió opinión en el presente asunto.

72. **Audiencia.** Sustanciado el procedimiento en la presente controversia constitucional, el diecisiete de junio de dos mil veintidós, se celebró la audiencia prevista en el artículo 29 de la ley reglamentaria en la materia, en donde se hizo constar que se presentaron las partes, la relación de pruebas documentales y alegatos, y se tuvieron por exhibidas y admitidas las pruebas ofrecidas durante la instrucción.

73. **Cierre de instrucción.** Por acuerdo de diecisiete de junio de dos mil veintidós, se decretó el cierre de instrucción y se puso el expediente en estado de resolución.

74. **Radicación en Primera Sala.** Por acuerdo de veinticuatro de agosto de dos mil veintidós, se determinó radicar la presente controversia constitucional en la Primera Sala de este Alto Tribunal.

II. COMPETENCIA

75. La Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación es **competente** para conocer de la presente controversia constitucional de conformidad con lo dispuesto en los artículos 105, fracción I, inciso I), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;² 1o. de la ley reglamentaria en la materia;³ en relación con los puntos segundo, fracción I, y tercero del Acuerdo

² "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: ...

"I) Dos órganos constitucionales autónomos federales, y entre uno de éstos y el Poder Ejecutivo de la Unión o el Congreso de la Unión ..."

³ "Artículo 1o. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá y resolverá con base en las disposiciones del presente título, las controversias constitucionales en las que se hagan valer violaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como las acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. A falta de disposición expresa, se estará a las prevenciones del Código Federal de Procedimientos Civiles."



General Número 5/2013 del Tribunal Pleno, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de mayo de dos mil trece,⁴ ya que se plantea un conflicto entre un órgano constitucional autónomo federal, el IFT, en contra de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión y el Poder Ejecutivo Federal, por la supuesta inconstitucionalidad de la forma en que se determinó la asignación presupuestal del primero para el ejercicio fiscal 2022. La intervención del Pleno de esta Suprema Corte se considera innecesaria.

III. OPORTUNIDAD

76. En términos del artículo 21, fracción I, de la ley reglamentaria en la materia, el plazo legal para promover la presente controversia constitucional inició al día siguiente de la publicación.⁵ El presupuesto impugnado fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintinueve de noviembre de dos mil veintiuno, por lo que el plazo para la promoción inició el treinta de noviembre de la misma anualidad y concluyó el veintiséis de enero de dos mil veintidós.⁶

77. Ahora bien, el escrito inicial de demanda fue recibido en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte el catorce de diciembre de dos mil veintiuno, por lo que su presentación resulta **oportuna**.

⁴ "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 ...

"TERCERO. Las Salas resolverán los asuntos de su competencia originaria y los de la competencia del Pleno que no se ubiquen en los supuestos señalados en el punto precedente, siempre y cuando unos y otros no deban ser remitidos a los Tribunales Colegiados de Circuito."

⁵ "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 ..."

⁶ Se excluyen del cómputo los días cuatro, cinco, once, doce, de diciembre de dos mil veintiuno y ocho, nueve, quince, dieciséis, veintidós y veintitrés de enero de dos mil veintidós por ser sábados y domingos e inhábiles en virtud del artículo 143 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Asimismo, se excluye el periodo comprendido del dieciséis de diciembre de dos mil veintiuno al dos de enero de dos mil veintidós, por corresponder al segundo periodo de receso de este Alto Tribunal.



IV. LEGITIMACIÓN ACTIVA

78. En términos del artículo 105, fracción I, inciso I), de la Constitución General,⁷ el Instituto Federal de Telecomunicaciones tiene legitimación para promover este medio de control constitucional.

79. Conforme al artículo 11 de la ley reglamentaria en la materia, el actor debe comparecer a juicio por conducto de los funcionarios facultados para representarlo en términos de las normas que los rigen.⁸

80. En el escrito de demanda, compareció en representación del IFT, Adolfo Cuevas Teja, en su carácter de comisionado presidente en suplencia por ausencia, derivado de lo previsto en los artículos 19 y 20, fracciones I y II, de la LFTR.⁹

81. Tal situación la acreditó, por un lado, con las copias certificadas de los nombramientos de las personas comisionadas del IFT y, como hecho notorio, el "Acuerdo mediante el cual el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones

⁷ "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:

"I) Dos órganos constitucionales autónomos federales, y entre uno de éstos y el Poder Ejecutivo de la Unión o el Congreso de la Unión ..."

⁸ "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 ..."

⁹ "Artículo 19. El comisionado presidente presidirá el Pleno y al instituto. En caso de ausencia, le suplirá el comisionado de mayor antigüedad y, a igualdad de antigüedad, el de mayor edad.

"Artículo 20. Corresponde al comisionado presidente:

"I. Actuar como representante legal del instituto con facultades generales y especiales para actos de administración y de dominio, pleitos y cobranzas, incluso las que requieran cláusula especial conforme a la ley;

"II. Otorgar poderes a nombre del instituto para actos de dominio, de administración, pleitos y cobranzas y para ser representado ante cualquier autoridad administrativa o judicial, ante tribunales laborales o ante particulares. Tratándose de actos de dominio sobre inmuebles destinados al instituto o para otorgar poderes para dichos efectos, se requerirá la autorización previa del Pleno. El comisionado presidente estará facultado para promover, previa aprobación del Pleno, controversias constitucionales ..."



aprueba la presentación de una controversia constitucional en contra de diversas disposiciones contenidas en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2022".¹⁰

V. LEGITIMACIÓN PASIVA

82. Tratándose de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión comparece el diputado presidente de la Mesa Directiva Sergio Gutiérrez Luna, quien se encuentra facultado para representar a dicho órgano legislativo en términos del artículo 23, numeral 1, inciso I), de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos,¹¹ por lo que le asiste legitimación.

83. Por otra parte, en representación del Poder Ejecutivo Federal, comparece María Estela Ríos González, quien se ostenta como consejera jurídica de la presidencia de la República y tiene la facultad para representar a dicho Poder en términos del artículo 11, último párrafo, de la ley reglamentaria en la materia¹² y el acuerdo presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de enero de dos mil uno,¹³ por lo que le asiste legitimación.

¹⁰ Acuerdo P/IFT/EXT/131221/44, de trece de diciembre de dos mil veintiuno, aprobado por mayoría de 4 votos.

¹¹ "Artículo 23.

"1. Son atribuciones del presidente de la Mesa Directiva las siguientes:

"...

"I) Tener la representación legal de la Cámara y delegarla en la persona o personas que resulte necesario; ..."

¹² "Artículo 11. ... El presidente de los Estados Unidos Mexicanos será representado por el secretario de Estado, por el jefe de 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 ..."

¹³ "Acuerdo por el que se establece que el Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal tendrá la representación del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en los asuntos que se mencionan.

"Único. El consejero jurídico del Ejecutivo Federal tendrá la representación del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en las que el titular del Ejecutivo Federal sea parte o requiera intervenir con cualquier carácter, salvo en las que expresamente se le otorgue dicha representación a algún otro servidor público ..."



84. Finalmente, tratándose de la Secretaría de Gobernación, si bien es cierto que en el auto de veintiuno de diciembre de dos mil veintiuno se le tuvo como autoridad demandada y se le requirió contestación a la demanda al haber participado en el refrendo del presupuesto impugnado; lo cierto, es que, por un lado, la secretaría no fue señalada como autoridad demandada por el IFT en el escrito de demanda y, por otra parte, en términos del artículo 10, fracción II, de la ley reglamentaria en la materia,¹⁴ únicamente debe tenerse como demandados a los órganos que emitieron y promulgaron la norma o acto materia de la controversia, es decir, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión y el Poder Ejecutivo Federal. En consecuencia, esta Primera Sala considera que no asiste legitimación pasiva a la Secretaría de Gobernación en el presente medio de control constitucional.

VI. PRECISIÓN DE LA LITIS

85. Con fundamento en lo dispuesto en la fracción I del artículo 41 de la ley reglamentaria en la materia, deben precisarse las normas generales y actos objeto de la controversia.¹⁵

86. Como se señaló con anterioridad, en su escrito de demanda, el IFT impugna la invalidez del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2022, de la siguiente forma:

"Se solicita que se declare la invalidez de los artículos 1, primer párrafo, 3, fracciones I y XIX, 13, fracciones I, primer párrafo, II, incisos b) y c), III, inciso j), último párrafo de la fracción IV, vigésimo transitorio, Anexo 23.1.2. Remuneración ordinaria total líquida mensual neta del presidente de la República (pesos), Anexo 23.1.3. Remuneración total anual de percepciones ordinarias

¹⁴ "Artículo 10. Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:

"...

"II. Como demandada o demandado, la entidad, poder u órgano que hubiere emitido y promulgado la norma general, pronunciado el acto o incurrido en la omisión que sea objeto de la controversia ..."

¹⁵ "Artículo 41. Las sentencias deberán contener:

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



del presidente de la República (pesos), Anexo 23.11. Instituto Federal de Telecomunicaciones, Anexo 23.11.1.A. Límites mínimos y máximos de la percepción ordinaria total en el Instituto Federal de Telecomunicaciones (Netos Mensuales) (pesos), Anexo 23.11.1.B. Límites mínimos y máximos de la percepción ordinaria total en el Instituto Federal de Telecomunicaciones (Brutos Mensuales) (pesos), Anexo 23.11.2. Límites de percepciones extraordinarias netas totales (pesos), Anexo 23.11.3. Remuneración total anual del comisionado presidente del Instituto Federal de Telecomunicaciones (pesos), del decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2022."

87. Por tanto, para efectos de esta resolución, se tienen como impugnados del PEF 2022, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintinueve de noviembre de dos mil veintiuno:

- Los artículos 1, primer párrafo; 3, fracciones I y XIX; 13, fracciones I, primer párrafo, II, incisos b) y c), III, inciso j), IV, último párrafo; así como el artículo vigésimo transitorio.

- Los anexos 23.1.2. (Remuneración ordinaria total líquida mensual neta del presidente de la República), 23.1.3. (Remuneración total anual de percepciones ordinarias del presidente de la República), 23.11. (Instituto Federal de Telecomunicaciones), 23.11.1.A. [Límites mínimos y máximos de la percepción ordinaria total en el Instituto Federal de Telecomunicaciones (netos mensuales)], 23.11.1.B. [Límites mínimos y máximos de la percepción ordinaria total en el Instituto Federal de Telecomunicaciones (brutos mensuales)], 23.11.2. (Límites de percepciones extraordinarias netas totales), 23.11.3. (Remuneración total anual del comisionado presidente del Instituto Federal de Telecomunicaciones).

VII. CAUSALES DE IMPROCEDENCIA

88. Esta Primera Sala considera que en el caso se actualiza una causal de improcedencia advertida oficiosamente, pues si bien el IFT argumenta que el presupuesto impugnado supone una violación a su autonomía constitucional; lo



cierto es que no se advierte, en este punto, un principio de afectación susceptible de actualizarse en su contra, tal como será desarrollado a continuación.

89. En su concepto de invalidez, el IFT plantea que las remuneraciones de sus servidores públicos autorizadas por la Cámara de Diputados en el presupuesto impugnado resultan inválidas, esencialmente, porque el parámetro utilizado para su determinación contiene múltiples vicios de inconstitucionalidad.

90. En este sentido, debe tenerse en cuenta que al resolver el recurso de reclamación 74/2021-CA, derivado del incidente de suspensión en la controversia constitucional 81/2021, esta Primera Sala determinó otorgar la suspensión de las normas reclamadas de tal forma que **el IFT no tenía la obligación de sujetarse a la remuneración fijada para el presidente de la República conforme a la LFRSP.**

91. Es, en esencia, esta razón la que justamente conduce a esta Primera Sala a advertir la actualización de una causal de improcedencia relativa a la falta de un principio de afectación al instituto actor.

92. En efecto, esta Suprema Corte, al estudiar el concepto de interés legítimo para la promoción de una controversia constitucional, ha considerado que para su procedencia es necesario que las normas o actos impugnados generen un principio de agravio.

93. Tal principio de agravio ha sido entendido de forma amplia y se ha señalado que para acreditarlo es necesario que la norma o acto impugnados generen cuando menos un agravio en perjuicio del actor, el cual puede derivar no sólo de la invasión competencial, sino de la afectación a cualquier ámbito que incida en su esfera regulada directamente desde la Constitución Federal, como pueden ser las garantías institucionales o prerrogativas relacionadas con cuestiones presupuestales.¹⁶

¹⁶ Véase el criterio contenido en la tesis de jurisprudencia P./J. 42/2015 (10a.), del Tribunal Pleno, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LAS VIOLACIONES SUSCEPTIBLES DE ANALIZARSE EN EL FONDO SON LAS RELACIONADAS CON EL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES O CON LA CLÁUSULA FEDERAL, SOBRE LA BASE DE UN CONCEPTO DE AFECTACIÓN AMPLIO."



94. No obstante, pese a la amplitud de la concepción del principio de afectación, el mismo debe entenderse siempre en el contexto de afectaciones a los ámbitos competenciales de los órganos primarios del Estado, por lo que se han identificado diversas hipótesis de improcedencia, por ejemplo, tratándose de conflictos de estricta legalidad. Asimismo, se ha considerado que por mínimo que sea el principio de afectación el juicio debe ser procedente.

95. En el caso bajo análisis, esta Primera Sala advierte que dadas las particularidades del caso, no se actualiza principio de afectación alguno en perjuicio del IFT, tratándose de la determinación de las remuneraciones de sus servidores públicos, ya que si bien, tal aspecto se plantea como una invasión a su esfera competencial y a su autonomía constitucional; **dada la existencia de la medida cautelar dictada por esta Primera Sala al resolver el recurso de reclamación 74/2021-CA derivado de la controversia constitucional 81/2021, la afectación alegada no es susceptible de actualizarse de forma real e inminente.**

96. Ahora bien, a fin de explicar lo anterior, resulta pertinente tener en cuenta la línea de impugnaciones que el IFT ha hecho a la legislación en materia de remuneraciones ante esta Suprema Corte.

97. La primera **LFRSP** fue publicada el **cinco de noviembre de dos mil dieciocho**, de dicha Ley esta Suprema Corte conoció en la acción de inconstitucionalidad 105/2018 y su acumulada, donde declaró la invalidez de diversos preceptos.¹⁷

98. Dicha legislación fue reformada el doce de abril de dos mil diecinueve y, posteriormente, abrogada en virtud del artículo cuarto transitorio del "Decreto

Consultable en la Décima Época de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 25, Tomo I, diciembre de 2015, página 33 y registro digital: 2010668. Asimismo, véase el criterio contenido en la tesis 1a. CXVIII/2014 (10a.), de la Primera Sala, de rubro: "INTERÉS LEGÍTIMO EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. EL PRINCIPIO DE AGRAVIO PUEDE DERIVAR NO SÓLO DE LA INVASIÓN COMPETENCIAL A LOS ÓRGANOS LEGITIMADOS, SINO DE LA AFECTACIÓN A CUALQUIER ÁMBITO DE SU ESFERA REGULADA DIRECTAMENTE EN LA NORMA FUNDAMENTAL.". Consultable en la Décima Época de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 4, Tomo I, marzo de 2014, página 721 y registro digital: 2006022.

¹⁷ Promovida por la Comisión Nacional de Derechos Humanos y diversos senadores del Congreso de la Unión, el asunto fue resuelto en sesión de veinte de mayo de dos mil diecinueve.



por el que se abroga la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, Reglamentaria de los Artículos 75 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el cinco de noviembre de dos mil dieciocho, y se expide la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos", publicado en el Diario Oficial de la Federación el diecinueve de mayo de dos mil veintiuno.

99. Durante ese mismo periodo, el IFT impugnó en las controversias constitucionales 7/2019 y 1/2020, la validez de las remuneraciones asignadas a sus servidores públicos en los Presupuestos de Egresos de la Federación para los ejercicios fiscales de 2019 y 2020, respectivamente.

100. Ahora bien, la nueva **LFRSP** entró en vigor **el veinte de mayo de dos mil veintiuno** conforme a su artículo primero transitorio.

101. Por un lado, esta nueva legislación sirvió como fundamento para que la Cámara de Diputados formulara diversos artículos y apartados del PEF 2022. Especialmente, tratándose de lo que corresponde a las remuneraciones de los servidores públicos federales.

102. Por otro lado, **diversos preceptos de la misma legislación fueron impugnados por el IFT en la controversia constitucional 81/2021**, cuestión que aún se encuentra *sub judice* en este Alto Tribunal.

103. En la controversia constitucional 81/2021, el IFT reclamó de ambas Cámaras del Congreso de la Unión, así como del presidente de la República:

"... la invalidez del último párrafo de la fracción III del artículo 7, 9, último párrafo del artículo 15 en relación con el diverso 20, párrafos primero, segundo y cuarto, 22 y quinto transitorio del Decreto por el que se abroga la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, Reglamentaria de los Artículos 75 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de noviembre de 2018, y se expide la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de mayo de 2021."

104. Asimismo, el IFT solicitó la suspensión de dicho decreto, para el efecto de que:



"No aplique las disposiciones tildadas de inconstitucionales para establecer su propio sistema de valuación de puestos, esto es, no se aplique que a falta de superior jerárquico, se considerará como máximo el equivalente al presidente de la República, asimismo, no aplique que ningún servidor obligado a la ley de remuneraciones reciba una remuneración o retribución por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión igual o mayor a la remuneración anual máxima que tenga derecho a recibir el presidente de la República, adicionalmente, a efecto de que el órgano técnico de la Cámara de Diputados especializado en finanzas públicas no emita una opinión anual sobre los montos mínimos y máximos de las remuneraciones de los servidores públicos, y sobre los trabajos técnicos calificados o por especialización en su función a que hace referencia el artículo 127 de la Constitución ... específicamente para el caso de este instituto; y finalmente que no se aplique que para la determinación de la remuneración anual máxima aplicable para el ejercicio fiscal de 2022, conforme a lo previsto en el artículo 12, inciso b), de la ley de remuneraciones, se tome como base la aprobada para el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2021, hasta que no se resuelva en definitiva la presente controversia constitucional."

105. Es importante señalar que tal solicitud fue negada en un primer momento por el Ministro instructor. Sin embargo, el IFT interpuso un recurso de reclamación al que le correspondió el número **74/2021-CA**, el cual, fue resuelto por esta Primera Sala en la sesión del diez de noviembre de dos mil veintiuno, determinando revocar el acuerdo impugnado y conceder la suspensión solicitada, para el efecto de que **las remuneraciones que percibieran los servidores públicos del IFT en el ejercicio fiscal dos mil veintiuno y hasta en tanto se resuelva la controversia de origen, no fueran fijadas en términos de los preceptos impugnados de la LFRSP, sino exclusivamente por lo dispuesto en los artículos 28, párrafos décimo quinto al vigésimo, fracción II, 75 y 127 de la Constitución Federal, así como el artículo tercero transitorio del decreto de reforma constitucional publicado en el Diario Oficial de la Federación de veinticuatro de agosto de dos mil nueve.**¹⁸

¹⁸ Resuelto por mayoría de tres votos de la Ministra Piña Hernández y los Ministros Pardo Rebolledo y Gutiérrez Ortiz Mena, en contra de los emitidos por la Ministra Presidenta Ríos Farjat y el Ministro González Alcántara Carrancá.



106. Es decir, se determinó que mientras se encontrara *sub judice* la constitucionalidad de la LFRSP, publicada en el Diario Oficial de la Federación el diecinueve de mayo de dos mil veintiuno, **las remuneraciones que determinara el IFT para sus servidores públicos se debían sujetar únicamente a los preceptos constitucionales mencionados.**

107. Para llegar a dicha conclusión, se expuso que la suspensión en controversia constitucional comparte la naturaleza de una medida cautelar que permite conservar la materia de litigio, así como evitar un daño grave e irreparable a las partes o a la sociedad, con motivo de la tramitación del juicio.

108. En ese sentido, los artículos impugnados de la LFRSP si bien constituyen normas generales que revisten las características de generalidad, abstracción y obligatoriedad, por lo que, por regla general no procede la suspensión tratándose de las mismas conforme a lo previsto en el artículo 14 de la ley reglamentaria en la materia;¹⁹ en dicho caso, se surtía una excepción que hacía factible la concesión de la medida cautelar pretendida.

109. Así, partiendo de una interpretación *pro persona* del artículo 14 de la ley reglamentaria en la materia, esta Sala concluyó que la suspensión de normas generales en controversia constitucional procede excepcionalmente cuando el Ministro instructor advierta, bajo los criterios de apariencia de buen derecho y peligro en la demora, que dichas disposiciones pueden transgredir de forma irreversible algún derecho humano. Lo que se reforzaba al tomar en cuenta que la reforma de once de marzo de dos mil veintiuno al último párrafo a la fracción I del artículo 105 constitucional permitió hacer valer violaciones a los derechos humanos en controversia constitucional, reconociendo que la protección de éstos es materia de este medio de control constitucional.

¹⁹ "Artículo 14. Tratándose de las controversias constitucionales, el Ministro instructor, de oficio o a petición de parte, podrá conceder la suspensión del acto que las motivare, hasta antes de que se dicte la sentencia definitiva. La suspensión se concederá con base en los elementos que sean proporcionados por las partes o recabados por el Ministro instructor en términos del artículo 35, en aquello que resulte aplicable.

"La suspensión no podrá otorgarse en aquellos casos en que la controversia se hubiere planteado respecto de normas generales."



110. Bajo esa línea, se advirtió que, dentro de los conceptos de invalidez planteados por el IFT en la controversia de origen, se aducía una vulneración a los derechos humanos de sus trabajadores, así como a su propia autonomía e independencia frente a los Poderes Federales, por lo que se actualizaba la excepción mencionada.

111. En efecto, se consideró que, de no otorgarse la suspensión, el juicio de origen podría quedar sin materia al ser precisamente el tema por dilucidar en el fondo, pues de continuar con la aplicación de las normas impugnadas (contenidas en la LFRSP), aun si se obtuviera un fallo favorable, la violación a los derechos humanos de los trabajadores se habría consumado. Esto es, se les habrían entregado a los servidores públicos remuneraciones menores a las que les corresponde de acuerdo con las funciones que realizan y las responsabilidades que conllevan, pues las remuneraciones son un aspecto fundamental del derecho humano al trabajo.

112. Adicionalmente, se consideró que la suspensión resultaba procedente al estar frente a un acto que podía incidir en las precondiciones de autonomía de un órgano constitucional autónomo, como lo es la integridad de las remuneraciones de sus integrantes, pues dicha garantía resultaba necesaria para alejar a los titulares de dicho órgano de las presiones que ejerzan otros poderes y así contar con las condiciones para una autonomía genuina de los órganos que ejercen competencias especializadas.

113. Así, cuando se trata de órganos constitucionales autónomos, debe estimarse que existe una presunción constitucional en favor del otorgamiento de la suspensión, pues la estabilidad salarial conforma una salvaguarda esencial de dichos órganos para ponerlos a salvo de las presiones de los Poderes públicos, de los cuales la Constitución los pretendió aislar.

114. Con los razonamientos anteriores, se determinó conceder la medida cautelar en la controversia constitucional 81/2021. En consecuencia, esta Sala determinó lo siguiente:

"82. Por tanto, habiéndose acreditado que no se actualiza ninguno de los criterios negativos y, por el contrario, habiendo constatado que se colman los criterios positivos establecidos por jurisprudencia del Pleno de esta Suprema Corte, debe **revocarse el acuerdo impugnado y concederse la suspensión solicitada** por



la parte actora en la controversia constitucional 81/2021; **para el efecto de que las remuneraciones que perciban los servidores públicos** del instituto actor para el ejercicio fiscal actual y hasta en tanto se resuelva la controversia constitucional, **no sean fijadas en términos de la ley reclamada, sino exclusivamente por lo dispuesto en los artículos 28, párrafos décimo quinto al vigésimo, fracción II, 75 y 127 de la Constitución Federal, así como el tercero transitorio del decreto de reforma constitucional publicado en el Diario Oficial de la Federación de veinticuatro de agosto de dos mil nueve."**

115. Como se observa, la medida cautelar se otorgó a efecto de que las remuneraciones de los servidores públicos del IFT, **en lo subsecuente y en tanto no se resuelva la controversia constitucional 81/2021**, fueran fijadas sin apearse a la LFRSP, atendiendo exclusivamente a lo dispuesto en el propio Texto Constitucional.

116. Es decir, independientemente de lo establecido en el presupuesto de egresos por la Cámara de Diputados, la medida cautelar vigente en la controversia constitucional 81/2021, permite al IFT calcular las remuneraciones que corresponden a sus servidores públicos, a partir del parámetro constitucional, sin aplicarse la LFRSP vigente.

117. Por eso, derivado de la suspensión concedida, **el IFT está en libertad de fijar internamente las remuneraciones de sus servidores públicos, tomando como parámetro lo previsto en la Constitución Federal.**

118. En consecuencia, a pesar de los argumentos planteados por el IFT en los que sostiene una violación a los derechos humanos de sus trabajadores y una afectación a su autonomía institucional; esta Suprema Corte no advierte que dicha argumentación, dado el estado procesal que guarda la controversia constitucional 81/2021, evidencie la actualización de un principio de afectación, pues el otorgamiento de la medida cautelar derivada del recurso de reclamación 74/2021-CA, actúa justamente como una salvaguarda de las afectaciones competenciales que se duele y como una tutela provisional –hasta en tanto no se resuelva la controversia de origen– de los derechos humanos de los trabajadores del instituto.

119. Cabe señalar que para el momento en que el IFT interpuso la demanda en la presente controversia constitucional 220/2021, es decir, el catorce de diciem-



bre de dos mil veintiuno, ya se encontraba vigente la medida cautelar dictada en la diversa 81/2021, pues fue aprobada desde el diez de noviembre anterior.²⁰

120. Bajo esta línea, también se advierte como hecho notorio que el **IFT aprobó el nueve de febrero de dos mil veintiuno el "Acuerdo por el que se expide el Manual de Remuneraciones para los Servidores Públicos del Instituto Federal de Telecomunicaciones para el ejercicio fiscal 2022"**,²¹ en cuya exposición de motivos destaca el hecho de que el IFT ya tenía conocimiento de la medida cautelar que lo amparaba:

"Considerando

" ...

"DÉCIMO. ... En sesión de fecha 10 de noviembre de 2021 la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, resolvió el recurso de reclamación 74/2021-CA derivado del incidente de suspensión de la controversia constitucional 81/2021, en la que los resolutivos fueron: '1. Es procedente y fundado. 2. Se revoca el acuerdo de (sic) recurrido. 3. Se concede la suspensión solicitada respecto de los actos señalados en la demanda principal de la controversia constitucional 81/2021, en términos de esta sentencia.' ..."

121. A la luz de las consideraciones anteriores, esta Primera Sala advierte que, en la presente controversia constitucional, no se evidencia un principio de afectación en contra del IFT, dadas las consideraciones anteriores, por lo que debe sobreseerse en ese aspecto, conforme a lo dispuesto por el artículo 19, fracción IX, de la ley reglamentaria en la materia, en relación con el artículo 105, fracción I, inciso I), de la Constitución Federal.

122. Similares consideraciones fueron adoptadas por esta Primera Sala al resolver las controversias constitucionales 209/2021, 205/2021 y 218/2021.

²⁰ El recurso de reclamación 74/2021-CA, fue resuelto en la sesión de diez de noviembre de dos mil veintiuno, por otra parte, la notificación de la resolución al actor se dio el dos de marzo de dos mil veintidós.

²¹ Publicado en el Diario Oficial de la Federación de veintitrés de febrero de dos mil veintidós.



123. Aunado a lo anterior, esta Primera Sala considera que aún de ser el caso que se modificara o terminara la medida cautelar que tiene otorgada el IFT a su favor en el recurso de reclamación 74/2021-CA, lo cierto es que, en cualquier caso, conforme a lo previsto en el artículo 123, apartado B, fracción IV, de la Constitución Federal, los salarios fijados en el presupuesto vigente del instituto actor no pueden ser disminuidos durante el ejercicio fiscal corriente.²² Es decir, aun de levantarse la suspensión, el Manual de Percepciones del Instituto Federal de Telecomunicaciones para su ejercicio financiero 2022 y su tabulador de remuneraciones permanecerían vigentes hasta la conclusión del ejercicio, sin que sea posible hacerles modificación alguna **en perjuicio de los servidores públicos**.

124. Así, aun en el supuesto de que la controversia constitucional 81/2021 se resolviera durante la vigencia del presupuesto impugnado, el IFT y sus trabajadores se encuentran protegidos por los salarios ya aprobados en su tabulador conforme al artículo 123 de la Constitución Federal.

125. En efecto, el IFT ya fijó las remuneraciones de sus servidores públicos conforme al parámetro constitucional que le es aplicable, por lo que no se le deja en un estado de indefensión. Esta conclusión deriva de la suspensión otorgada en la controversia constitucional 81/2021, leída en concordancia con lo previsto por el artículo 123 de la Constitución Federal.

126. No pasa desapercibido que las autoridades demandadas plantearon diversas causales de improcedencia tales como: 1) la necesaria presencia de ambas Cámaras del Congreso de la Unión como partes demandadas para satisfacer el supuesto de legitimación previsto en el artículo 105, fracción I, inciso I), de la Constitución Federal;²³ y 2) la no afectación a la esfera competencial del IFT por la reducción presupuestal.²⁴ Sin embargo, derivado de las consideracio-

²² "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.

"...

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

"...

"IV. Los salarios serán fijados en los presupuestos respectivos sin que su cuantía pueda ser disminuida durante la vigencia de éstos, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 127 de esta Constitución y en la ley ..."

²³ Primera causal de improcedencia de la Cámara de Diputados.

²⁴ Primera causal de improcedencia del Poder Ejecutivo Federal y segunda causal de improcedencia de la Cámara de Diputados.



nes anteriores, resulta innecesario analizar las demás causas de improcedencia hechas valer pues, aun de considerarse fundadas, a ningún efecto práctico conduciría su estudio.

127. En conclusión, se **sobresee en la presente controversia constitucional respecto de la impugnación del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2022, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintinueve de noviembre de dos mil veintiuno.**

VIII. DECISIÓN

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

RESUELVE:

PRIMERO.—Se sobresee en la presente controversia constitucional.

SEGUNDO.—Publíquese esta resolución en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*.

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

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por mayoría de tres votos de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, quien está con el sentido, pero con salvedad en algunas consideraciones, y de los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá (ponente) y Jorge Mario Pardo Rebolledo, en contra de los emitidos por el Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y la Ministra presidenta Ana Margarita Ríos Farjat.

Nota: Las tesis de jurisprudencia P./J. 42/2015 (10a.) y aislada 1a. CXVIII/2014 (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 11 de diciembre de 2015 a las 11:15 horas y 28 de marzo de 2014 a las 10:03 horas, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 10 de marzo de 2023 a las 10:13 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

La compilación y formación editorial de esta Gaceta estuvieron al cuidado de la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Se utilizaron tipos Helvetica Lt Std 7, 8, 9 y 10 puntos. Se terminó de editar el 31 de marzo de 2023. Se publicó en la página de internet <https://www.scjn.gob.mx> de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

