



GACETA

del SEMANARIO JUDICIAL
DE LA FEDERACIÓN

Creado por Decreto de 8 de diciembre de 1870 UNDÉCIMA ÉPOCA

Libro 25
TOMO II

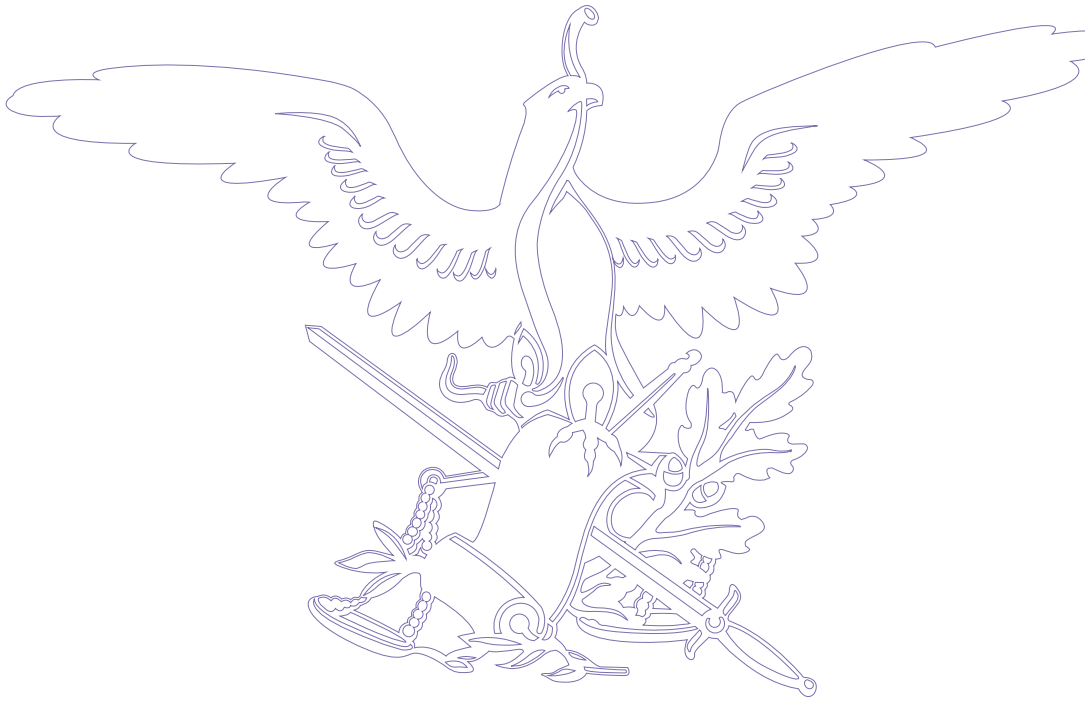
Mayo de 2023

Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

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 25
TOMO II

Mayo de 2023

Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

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

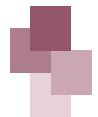
Ministro Alberto Pérez Dayán
Presidente

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

Segunda Parte
PRIMERA SALA
DE LA SUPREMA CORTE
DE JUSTICIA DE LA NACIÓN



Sección Primera
JURISPRUDENCIA





Subsección 1 POR PRECEDENTES

MULTA COMO MEDIDA DE APREMIO. EL ARTÍCULO 44, FRACCIÓN II, DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES ABROGADO, QUE LA PREVÉ, NO TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD.

MULTA COMO MEDIDA DE APREMIO. EL ARTÍCULO 44, FRACCIÓN II, DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES ABROGADO, QUE LA PREVÉ, NO TRANSGREDE LOS DERECHOS AL DEBIDO PROCESO Y DE AUDIENCIA.

AMPARO EN REVISIÓN 243/2022. 22 DE FEBRERO DE 2023. CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA, JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ, ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA Y JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, QUIEN RESERVÓ SU DERECHO PARA FORMULAR VOTO CONCURRENTENTE, Y LA MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT. PONENTE: MINISTRO JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ. SECRETARIO: HORACIO VITE TORRES.

ÍNDICE TEMÁTICO

Hechos: Un Tribunal Unitario de Circuito que conoció de un recurso de apelación giró oficio al titular de la Delegación del Estado de México del Instituto Federal de la Defensoría Pública, para que informara sobre el estatus administrativo de diversos defensores que participaron en la tramitación del recurso. En el



referido acuerdo se apercibió al encargado de la dependencia pública, de que, en caso de no contestar la solicitud, se le impondría la medida de apremio consistente en una multa, regulada por el artículo 44, fracción II, del Código Federal de Procedimientos Penales.

Ante el desacato de lo solicitado, el Tribunal Unitario hizo efectiva la medida de apremio consistente en una multa. En contra de lo anterior, el titular de la dependencia interpuso un recurso de revocación el cual se consideró infundado.

Inconforme, el titular de la Delegación del Estado de México del Instituto Federal de la Defensoría Pública promovió demanda de amparo indirecto, en la que, entre otros actos, impugnó la constitucionalidad del artículo 44, fracción II, del Código Federal de Procedimientos Penales, al considerarlo contrario a los principios de debido proceso y taxatividad.

	Apartado	Criterio y decisión	Págs.
I.	COMPETENCIA	La Primera Sala es competente para conocer del presente asunto.	4
II.	OPORTUNIDAD Y LEGITIMACIÓN	El recurso de revisión es oportuno y fue presentado por parte legitimada.	5
III.	PROCEDENCIA	El recurso de revisión es procedente.	5
IV.	CAUSAS DE IMPROCEDENCIA	Las causales de improcedencia fueron correctamente analizadas por las autoridades jurisdiccionales.	5
V.	CUESTIONES NECESARIAS PARA RESOLVER EL ASUNTO	Se sintetizan los conceptos de violación, consideraciones de la sentencia recurrida y los agravios de la revisión.	7
VI.	ESTUDIO DE FONDO	El artículo 44, fracción II, del Código Federal de Procedimientos Penales no es contrario a los principios de debido proceso, audiencia, legalidad y taxatividad.	11



VII.	DECISIÓN	<p>PRIMERO.—En la materia de la revisión, competencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, se confirma la sentencia recurrida.</p> <p>SEGUNDO.—La Justicia de la Unión no ampara ni protege al quejoso en contra del acto reclamado consistente en la impugnación del artículo 44, fracción II, del Código Federal de Procedimientos Penales.</p>	25
		<p>TERCERO.—Se reserva jurisdicción al Tercer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito, en términos de lo dispuesto en el último párrafo del apartado de decisión de este fallo.</p>	

Ciudad de México. Acuerdo de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación correspondiente al veintidós de febrero de dos mil veintitrés, emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve el recurso de revisión 243/2022, interpuesto por ***** , en contra de la resolución de ocho de diciembre de dos mil veintiuno, dictada por el Séptimo Tribunal Unitario del Segundo Circuito, en el expediente del amparo indirecto 33/2021.

El problema jurídico a resolver por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación consiste en analizar la constitucionalidad del artículo 44, fracción II, del Código Federal de Procedimientos Penales frente a los principios constitucionales de debido proceso, audiencia, legalidad y taxatividad.

ANTECEDENTES Y TRÁMITE

1. **Hechos que antecedieron a la demanda de amparo.** Mediante proveído de doce de abril de dos mil veintiuno, el Quinto Tribunal Unitario del Segundo



Circuito con residencia en Toluca, Estado de México, giró oficio al titular de la Delegación del Estado de México del Instituto Federal de la Defensoría Pública para que informara con la debida anticipación cualquier cambio o comisión temporal que tuvieran los licenciados ***** , ***** , ***** , ***** y ***** , defensores públicos con personalidad reconocida en el toca de apelación ***** , del índice del referido órgano jurisdiccional.

2. Adicionalmente, en el acuerdo apercibió al delegado de la Defensoría Pública a que en caso de no cumplir con lo ordenado, se le impondría una multa equivalente a treinta Unidades de Medida y Actualización, esto de conformidad con el artículo 44, fracción II, del Código Federal de Procedimientos Penales.

3. En diverso proveído de cuatro de mayo de dos mil veintiuno, el Tribunal Unitario giró nuevo oficio al titular de la Delegación del Estado de México del Instituto Federal de la Defensoría Pública, insistiendo en la solicitud de que se informara el estatus de diversos defensores públicos y se reiteró el apercibimiento en caso de no contestar el oficio.

4. El primero de junio de dos mil veintiuno, el Quinto Tribunal Unitario del Segundo Circuito con residencia en Toluca, hizo efectivo el apercibimiento en contra del titular de la Delegación del Estado de México del Instituto Federal de la Defensoría Pública, consistente en una multa de treinta Unidades de Medida y Actualización, equivalente a ***** .

5. Inconforme, ***** , en su carácter de titular de la Delegación del Estado de México del Instituto Federal de la Defensoría Pública, interpuso recurso de revocación. El Quinto Tribunal Unitario del Segundo Circuito, con sede en la ciudad de Toluca, Estado de México, resolvió el seis de julio de dos mil veintiuno, declarar infundado el recurso de revocación y confirmar el acuerdo recurrido.

6. **Demanda de amparo.** En contra de tal determinación, ***** , mediante escrito presentado en vía electrónica el dieciséis de julio de dos mil veintiuno, promovió **por su propio derecho** demanda de amparo indirecto en contra de las autoridades responsables y actos reclamados siguientes.



Autoridades responsables

a) Magistrado del Quinto Tribunal Unitario del Segundo Circuito, con sede en la Ciudad de Toluca Estado de México.

b) El presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

c) Subadministrador Desconcentrado de Recaudación "1" con sede en México, de la Administración Desconcentrada de Recaudación de México "1".

Actos reclamados

a) Del Magistrado del Quinto Tribunal Unitario del Segundo Circuito, con sede en la Ciudad de Toluca, Estado de México, reclamó: la resolución de seis de julio del dos mil veintiuno, a través de la cual declaró infundado el recurso de revocación interpuesto por el quejoso, *****, en contra del auto de uno de junio de la citada anualidad, en el que se hace efectivo el apercibimiento, consistente en una multa de treinta Unidades de Medida y Actualización vigente al día de la fecha en que fue apercibido, equivalentes a *****, emitida dentro de los autos del toca penal *****.

b) Del presidente de los Estados Unidos Mexicanos se reclamó: La iniciativa, emisión y promulgación del artículo 44 del Código Federal de Procedimientos Penales por estimarlo inconstitucional.

c) Del subadministrador Desconcentrado de Recaudación "1" con sede en México, de la Administración Desconcentrada de Recaudación de México "1", se reclamó: La ejecución de la multa de treinta Unidades de Medida y Actualización vigente al día de la fecha en que fue apercibido, equivalentes a *****, emitida dentro de los autos del toca penal *****.

7. Trámite del juicio de amparo indirecto. Correspondió conocer de la demanda al Séptimo Tribunal Unitario del Segundo Circuito, con residencia en Toluca, Estado de México, quien ordenó su registro con el número de expediente **33/2021** y previno al quejoso para que señalara como autoridad responsable al Congreso de la Unión.



8. Desahogada la prevención, el Tribunal Unitario por acuerdo de dos de agosto de dos mil veintiuno, admitió a trámite la demanda; requirió informes justificados a las autoridades responsables; dio intervención al agente del Ministerio Público de la Federación adscrito; reconoció como tercero interesado al agente del Ministerio Público de la Federación adscrito al Quinto Tribunal Unitario del Segundo Circuito, con residencia en esta ciudad, y señaló día y hora para la audiencia constitucional.

9. **Sentencia de amparo.** En sesión celebrada el ocho de diciembre de dos mil veintiuno, el Séptimo Tribunal Unitario del Segundo Circuito dictó sentencia en la que resolvió, por un lado, sobreseer en el juicio y, por otro, negar la protección constitucional solicitada por el quejoso.

10. **Recurso de revisión.** Lo interpuso el quejoso por escrito presentado vía electrónica el veintidós de diciembre de dos mil veintiuno, en contra de la sentencia de amparo. El veintiuno de enero de dos mil veintidós, el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito ordenó su admisión como amparo en revisión **20/2022**.

11. En sesión ordinaria virtual de diecinueve de mayo de dos mil veintidós, el Tribunal Colegiado determinó **sobreseer** en el juicio de amparo respecto del acto atribuido al Quinto Tribunal Unitario del Segundo Circuito y **remitir** los autos correspondientes a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para que, de estimarlo conveniente, determine los temas que resulten de su competencia.

12. **Trámite ante la Suprema Corte.** El veintisiete de mayo de dos mil veintidós, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó reasumir la competencia originaria de este Máximo Tribunal para conocer del planteamiento de constitucionalidad relativo a la impugnación del artículo 44 del Código Federal de Procedimientos Penales, asimismo, ordenó el registro del asunto como amparo en revisión **243/2022**; su turno al Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá y su radicación en esta Primera Sala.

13. **Avocamiento.** Finalmente, por proveído de trece de julio de dos mil veintidós, la presidenta de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ordenó avocarse al conocimiento del recurso y lo envió a la ponencia designada para la elaboración del proyecto de resolución.



I. COMPETENCIA

14. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de este amparo en revisión en términos de lo dispuesto por los artículos 107, fracción VIII, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 81, fracción I, inciso e), y 83 de la Ley de Amparo; conforme a lo previsto en los puntos segundo y tercero del Acuerdo General Plenario Número 1/2023, en virtud de tratarse de un recurso de revisión interpuesto en contra de una sentencia dictada en amparo indirecto, donde subsiste un tema de constitucionalidad respecto del cual se tiene la competencia originaria. Además, resulta innecesaria la intervención del Tribunal Pleno, en virtud de que el asunto versa sobre la materia penal, especialidad de esta Primera Sala.

II. OPORTUNIDAD Y LEGITIMACIÓN

15. No es necesario hacer pronunciamiento sobre la oportunidad y legitimación del recurso de revisión, debido a que el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito que previno en el conocimiento del asunto ya analizó tales aspectos, concluyendo que el recurso de revisión se interpuso en tiempo y por parte legitimada.¹

III. PROCEDENCIA

16. Esta Suprema Corte considera que el recurso de revisión es procedente porque se interpone en contra de la sentencia emitida por un Tribunal Unitario de Circuito en la audiencia constitucional de un juicio de amparo indirecto, en el que se cuestionó, entre otros actos, la constitucionalidad del artículo 44 del Código Federal de Procedimientos Penales. Por tanto, se surten los extremos del punto tercero, con relación al segundo, fracción III, del Acuerdo General Plenario Número 1/2023.

IV. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA

17. Del análisis de las constancias que conforman el juicio de amparo indirecto se evidencia que el Séptimo Tribunal Unitario del Segundo Circuito y el

¹ Véanse páginas 16 y 17 de la resolución dictada en el amparo en revisión 20/2022, del índice del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito.



Tercer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito analizaron todas las causales de improcedencia que alegaron las partes; asimismo, estudiaron las causales que de oficio advirtieron por lo que no existe necesidad de pronunciamiento sobre este tópico por este Alto Tribunal.

18. Sobre ese aspecto, en la sentencia recurrida se aprecia que el Séptimo Tribunal Unitario del Segundo Circuito decretó el sobreseimiento en el juicio de amparo, contra el acto reclamado consistente en el acuerdo de uno de junio de dos mil veintiuno, dictado por el Quinto Tribunal Unitario del Segundo Circuito, en el toca penal *********, esto de conformidad con lo previsto en el artículo 63, fracción IV, de la Ley de Amparo.

19. Por su parte, el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito, al ocuparse del recurso de revisión, en sesión plenaria por videoconferencia celebrada el diecinueve de mayo de dos mil veintidós, determinó lo siguiente:

a) Confirmar el sobreseimiento en el juicio de amparo respecto del acto atribuido al Quinto Tribunal Unitario del Segundo Circuito, consistente en el acuerdo de uno de junio de dos mil veintiuno, emitido dentro del toca penal *********.

b) Enseguida, emprendió el estudio de la causal de sobreseimiento alegada por la directora de Amparos y Controversias Constitucionales de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, en el sentido de que con relación a la iniciativa de reforma y/o adición y/o modificación del artículo 44 del Código Federal de Procedimientos Penales, en la especie se actualiza la hipótesis prevista en la fracción IV del artículo 63 de la Ley de Amparo. Concluyendo que en el caso **sí** existe el acto que se le reclama, lo cual impide se actualice la causa de improcedencia propuesta.

c) Igualmente, advirtió que la subadministrador Desconcentrado de Recaudación "1" y administrador Desconcentrado de Recaudación "1", del Servicio de Administración Tributaria, negó la existencia de la multa y, por ende, sugirió que se actualizaba la causal de sobreseimiento prevista en el artículo 63, fracción IV, de la Ley de Amparo. Sin embargo, el Órgano Colegiado consideró que dicha afirmación es infundada, porque la autoridad ordenadora aceptó la imposición de la multa, de ahí que, era indudable la existencia de la ejecución. En ese sen-



tido consideró aplicable la tesis cuyo rubro establece: "ACTO RECLAMADO NEGADO POR AUTORIDADES EJECUTORAS Y ADMITIDO POR LA AUTORIDAD ORDENADORA. DEBE TENERSE POR CIERTO."

d) Concluido el análisis de causas de improcedencia, el Órgano Colegiado, decidió remitir las constancias a este Alto Tribunal para que en ejercicio de su competencia originaria revisara la regularidad constitucional de la norma impugnada.

V. CUESTIONES NECESARIAS PARA RESOLVER EL ASUNTO

20. Es necesario para estar en aptitud de resolver el presente recurso, reseñar en lo que interesa, los conceptos de violación, las consideraciones que sostuvieron la sentencia recurrida y los agravios que hizo valer el recurrente.

21. **Conceptos de violación.** En la demanda de amparo, el quejoso hizo valer en síntesis lo siguiente:

a) **Primer concepto de violación.** Argumentó que la resolución impugnada violenta sus derechos fundamentales al debido proceso, legalidad, garantía de audiencia y defensa adecuada. Lo anterior, porque consideró que no se encontraba entre los supuestos a los que se refiere el artículo 44 del Código Federal de Procedimientos Penales.

b) Además, señaló que el argumento del Tribunal Unitario en que sostuvo que el artículo impugnado es aplicable a cualquier sujeto que directa o indirectamente se encuentre inmerso en un procedimiento penal, conlleva a desatender el principio de tipicidad en su función interpretativa restrictiva, porque se asume que los sujetos a los que se pueden dirigir las sanciones son indeterminados.

c) En la misma línea, manifestó que existe una indebida motivación porque no se advierte de qué instrumento se puede concluir que la intención del legislador fue que dicho dispositivo se aplique a los sujetos vinculados de forma directa o indirecta en un procedimiento judicial.

d) **Segundo concepto de violación.** Señaló que el acto reclamado vulnera su derecho fundamental a la exacta aplicación de la ley sancionadora, en virtud



de que su calidad de titular de la Delegación del Instituto Federal de Defensoría Pública, no se encuentra contemplada en los supuestos de aplicación del artículo 44, fracción II, del Código Federal de Procedimientos Penales que, conforme a su penúltimo párrafo, únicamente se dirige a los agentes del Ministerio Público, defensores y peritos.

e) Tercer concepto de violación. Destacó que la autoridad responsable no le otorgó la garantía de audiencia, previo a que se le impusiera la multa, por lo que no tuvo oportunidad de presentar alegatos y pruebas tendientes a acreditar que no había condiciones para imponerle la medida de apremio.

f) Cuarto concepto de violación. Argumentó que el acto reclamado trastocó el debido proceso, pues en la resolución controvertida se le hizo efectiva la medida de apremio, sin que haya sido debidamente notificado de manera personal del acuerdo de requerimiento, lo que resulta fundamental porque no tuvo conocimiento previo y oportuno respecto de la obligación que le correspondía, esto es, no estuvo en condiciones de cumplir con tal exigencia.

g) Quinto concepto de violación. Refirió que el artículo 44 del Código Federal de Procedimientos Penales es inconstitucional, al no contemplar un mínimo de requisitos procesales que aseguren la garantía de audiencia a los gobernados que le permitan ser escuchados para alegar y probar lo que a sus intereses corresponda, previo a que se tome la decisión sobre si se aplica o no una medida de apremio. Agregó que la redacción del artículo no es clara, tanto que la autoridad jurisdiccional emitió la resolución bajo su entendimiento, lo que trastoca la seguridad jurídica y el principio de tipicidad.

22. **Sentencia de amparo.** En la resolución recurrida por una parte se determinó **sobreseer** en el juicio de amparo y por otra **negar** la protección de la Justicia de la Unión por considerar infundados e inoperantes los conceptos de violación del quejoso, esto en los siguientes términos:

a) Se sobreseyó en el juicio respecto al acto reclamado consistente en el auto de primero de junio del año en curso, por medio del cual el Quinto Tribunal Unitario le impuso una medida de apremio, al considerar que este auto fue sustituido procesalmente por la determinación adoptada el seis de julio siguiente



(resolución del recurso de revocación) y, por lo tanto, sus efectos cesaron de conformidad con los artículos 61, fracción XXI, y 63, fracción IV, de la Ley de Amparo.

b) Con relación a la inconstitucionalidad del artículo 44 del Código Federal de Procedimientos Penales, consideró que previo a la imposición de las medidas de apremio establecidas en el citado numeral, resulta innecesario otorgar la garantía de audiencia establecida en el artículo 14, párrafo segundo, de la Constitución Federal.

c) Lo anterior, en virtud de que el legislador confirió al juzgador un procedimiento de excepción condicionada, ágil e inmediato para que sus determinaciones se cumplan a la brevedad, pues lo contrario haría ineficaz la administración de justicia.

d) Además, destacó que cuando se amaga al obligado con una medida de apremio éste no queda en estado de incertidumbre sobre las consecuencias jurídicas de su conducta contumaz, pues ello implica hacer de su conocimiento que previo a su imposición, está en la opción de cumplir y ceñirse a la obligación impuesta para no hacerse acreedor a dicha medida que como consecuencia se le anticipa, y eventualmente controvertir o justificar de manera anticipada su imposibilidad de hacerlo.

e) Por otro lado, calificó de **inoperantes** los argumentos del quejoso respecto a la indebida notificación del acuerdo de requerimiento, en virtud de que tales argumentos no se encuentran encaminados a controvertir los razonamientos y fundamentos legales en que se apoyó el acto de segunda instancia materia de reclamo.

f) Con relación al diverso concepto de violación en el que la parte quejosa aduce que la resolución combatida carece de fundamentación y motivación, se calificó como **infundado**. Destacó que del análisis de la resolución reclamada se aprecian los preceptos legales que la sustentan; las razones particulares que se tomaron en cuenta y expusieron para justificar la actualización de los supuestos normativos correspondientes, que llevaron a la aplicación de los preceptos legales invocados.



g) Finalmente, respecto a que en el acto reclamado se trastocó el principio de exacta aplicación de la ley sancionadora, se determinó que es **infundado**. Consideró que el artículo impugnado, al establecer que el Ministerio Público en la averiguación previa y en su momento los tribunales podrán emplear, para hacer cumplir sus determinaciones diversos medios de apremio, resulta evidente que no establece un destinatario específico, puesto que el universo de destinatarios es abierto hacia cualquier persona que directa o indirectamente, como parte procesal o accesoria, intervenga en el procedimiento penal.

23. **Agravios.** Inconforme con la anterior determinación, el recurrente formuló los agravios siguientes:

a) Primeramente, señala que la resolución recurrida transgrede los principios de congruencia y exhaustividad, ya que, al sobrepasar en el juicio en cuanto al auto de primero de junio del dos mil veintidós, el Tribunal Unitario alteró la litis y, también provocó que se omitiera el análisis exhaustivo de los conceptos de violación; lo cual derivó en que se concluyera que el acto de autoridad reclamado no violenta sus derechos fundamentales.

b) Argumenta que, contrario a lo determinado en la sentencia recurrida, el artículo 44 del Código Federal de Procedimientos Penales es inconstitucional, porque las multas que contempla este numeral no constituyen únicamente una cuestión procesal, sino que afectan un derecho sustantivo, esto es, el patrimonio. Por tanto, su naturaleza jurídica obliga a considerar que deben respetarse, previo a su imposición, el derecho a un debido proceso, garantía de audiencia, derecho a la defensa y prueba.

c) Además, sostiene que afirmar que la disposición normativa impugnada es aplicable a todos los sujetos que participan en un proceso penal, resulta inconstitucional porque al legislador le son exigibles normas claras, precisas y exactas, tanto de la conducta reprochable, destinatarios y consecuencias jurídicas.

d) Finalmente, destaca que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido la plena aplicabilidad de la garantía de audiencia en sede administrativa, por ejemplo, en el *Caso Baena Ricardo y otros vs. Panamá*, *Caso Ivcher Bronstein Vs. Perú* o el *Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile*.



24. **Determinación del Tribunal Colegiado del conocimiento.** El Órgano Colegiado en la resolución por la que remitió los autos a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, consideró, en esencia, lo siguiente:

a) Advirtió que en el presente asunto existen temas que se vinculan con la competencia originaria de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en virtud de que se controvierte una determinación de amparo en materia penal dictada por un Tribunal Unitario en funciones de constitucionalidad, respecto de la cual subsiste el tema de constitucionalidad del artículo 44 del Código Federal de Procedimientos Penales.

b) Al analizar las causas de improcedencia, confirmó el sobreseimiento en el juicio de amparo respecto del acto atribuido al Quinto Tribunal Unitario del Segundo Circuito, consistente en el acuerdo de uno de junio de dos mil veintiuno emitido dentro del toca penal 17/2021, ya que cesaron sus efectos al ser sustituido por la resolución de seis de julio siguiente.

c) Declaró infundada la causa de sobreseimiento que alegó la directora de Amparos y Controversias Constitucionales de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, en el sentido de que con relación a la iniciativa de reforma y/o adición y/o modificación del artículo 44 del Código Federal de Procedimientos Penales, en la especie se actualiza la hipótesis prevista en la fracción IV del artículo 63 de la Ley de Amparo, ya que en el caso sí existe el acto que se le reclama.

d) Finalmente, el Órgano Colegiado, decidió remitir las constancias a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para que en ejercicio de su competencia originaria revisara la regularidad constitucional del artículo 44, fracción II, del Código Federal de Procedimientos Penales.

VI. ESTUDIO DE FONDO

25. En principio, para delimitar la materia de la litis en este recurso de revisión competencia de este Alto Tribunal, debe precisarse que si bien la parte quejosa en su demanda de amparo y recurso de revisión dirige sus conceptos de violación y agravios al artículo 44 del Código Federal de Procedimientos Penales, debe destacarse que dicha norma se compone de diversas fracciones y que en el caso concreto la que fue aplicada al quejoso en el acto reclamado es la frac-



ción II, en ese sentido el estudio de constitucionalidad se centrará en dicho precepto y la fracción aludida por ser la que generó el acto de aplicación en perjuicio del amparista.

26. Ahora bien, a efecto de analizar de manera ordenada los agravios que planteó el recurrente, es necesario que el estudio del artículo impugnado se divida en dos secciones; la primera, relacionada con los derechos al debido proceso, audiencia y seguridad jurídica y, la segunda, con el principio de taxatividad. Así, en términos generales, el artículo 44, fracción II, del Código Federal de Procedimientos Penales, establece expresamente lo siguiente:

"Artículo 44. El Ministerio Público en la averiguación previa, y los tribunales, podrán emplear, para hacer cumplir sus determinaciones, los siguientes medios de apremio:

"...

"II. Multa por el equivalente a entre treinta y cien días de salario mínimo vigente en el momento y lugar en que se realizó o se omitió realizar la conducta que motivó el medio de apremio. Tratándose de jornaleros, obreros y trabajadores la multa no deberá exceder de un día de salario y tratándose de trabajadores no asalariados el de un día de su ingreso; ..."

Análisis de constitucionalidad del artículo 44, fracción II, del Código Federal de Procedimientos Penales, frente a los derechos de debido proceso, audiencia y seguridad jurídica

27. El quejoso en la demanda de amparo alegó que el artículo 44, fracción II, del Código Federal de Procedimientos Penales, es contrario a los artículos 1o., 14, 16 y 22 de la Constitución Federal y a los numerales 8 y 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos, así como al precepto 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, porque la imposición de una multa como medida de apremio no constituye un procedimiento en el cual los gobernados puedan ser escuchados, se les permita alegar y probar la inviabilidad de la medida.

28. Sobre este planteamiento, el Tribunal Unitario que conoció del juicio de amparo indirecto señaló que la norma impugnada no transgrede el derecho a un debido proceso ni la garantía de audiencia. Señaló que para las medidas de



apremio es innecesario otorgar al contumaz la garantía de audiencia, porque el legislador confirió al juzgador un procedimiento de excepción condicionada a que se cumpla una determinación de manera ágil, pues de lo contrario haría ineficaz la administración de justicia. Agregó que no se dejaría en estado de indefensión al requerido, pues previo a la imposición, tendría la opción de cumplir y ceñirse a la obligación impuesta, también si eventualmente se hace efectiva la medida, podría justificar su actuar e impugnarla conforme a las reglas del proceso.

29. Derivado de lo anterior, en el recurso de revisión, el recurrente se inconforma del estudio de constitucionalidad del artículo impugnado y resalta que la imposición de una multa no sólo se trata de una cuestión procesal, sino que constituye una afectación al derecho sustantivo del patrimonio. En dichas circunstancias, insiste en que la norma es contraria al derecho a un debido proceso y la garantía de audiencia.

30. Por lo anterior, esta Primera Sala considera que el agravio del recurrente es **infundado**.

31. En efecto, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha identificado dentro del "núcleo duro" del derecho al debido proceso legal tutelado por los artículos 14, 16 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a las garantías que aplican a cualquier procedimiento de naturaleza jurisdiccional,²

² Jurisprudencia de la Primera Sala 1a./J. 11/2014 (10a.) correspondiente a la Décima Época, registro digital: 2005716, visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 3, Tomo I, febrero de 2014, página 396, del rubro y texto siguientes: "DERECHO AL DEBIDO PROCESO. SU CONTENIDO. Dentro de las garantías del debido proceso existe un 'núcleo duro', que debe observarse inexcusablemente en todo procedimiento jurisdiccional, y otro de garantías que son aplicables en los procesos que impliquen un ejercicio de la potestad punitiva del Estado. Así, en cuanto al 'núcleo duro', las garantías del debido proceso que aplican a cualquier procedimiento de naturaleza jurisdiccional son las que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha identificado como formalidades esenciales del procedimiento, cuyo conjunto integra la 'garantía de audiencia', las cuales permiten que los gobernados ejerzan sus defensas antes de que las autoridades modifiquen su esfera jurídica definitivamente. Al respecto, el Tribunal en Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia P./J. 47/95, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo II, diciembre de 1995, página 133, de rubro: 'FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO.', sostuvo que las formalidades esenciales del procedimiento son: (i) la notificación del inicio del procedimiento; (ii) la oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en



identificándolas como **formalidades esenciales del procedimiento** las cuales consisten en: (i) la notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias; (ii) la oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa; (iii) la oportunidad de alegar; y, (iv) una resolución que dirima las cuestiones debatidas, así como la oportunidad de impugnarla en caso de ser adversa.

32. Estas formalidades esenciales del procedimiento en su conjunto configuran al **derecho de audiencia**, que consiste en el derecho a ser oído y tener la oportunidad de ejercer una defensa previamente al acto privativo de la vida, libertad, propiedad, posesiones o derechos, siendo la finalidad de este derecho, que el gobernado no quede en estado de indefensión. Lo anterior conforme a la jurisprudencia P./J. 47/95 del Pleno de este Alto Tribunal, de rubro: "FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO."³

33. El artículo 14 constitucional al establecer que "*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*", refiere que previo a que los actos privativos (entendidos

que se finque la defensa; (iii) la oportunidad de alegar; y, (iv) una resolución que dirima las cuestiones debatidas y cuya impugnación ha sido considerada por esta Primera Sala como parte de esta formalidad. Ahora bien, el otro núcleo es identificado comúnmente con el elenco de garantías mínimo que debe tener toda persona cuya esfera jurídica pretenda modificarse mediante la actividad punitiva del Estado, como ocurre, por ejemplo, con el derecho penal, migratorio, fiscal o administrativo, en donde se exigirá que se hagan compatibles las garantías con la materia específica del asunto. Por tanto, dentro de esta categoría de garantías del debido proceso, se identifican dos especies: la primera, que corresponde a todas las personas independientemente de su condición, nacionalidad, género, edad, etcétera, dentro de las que están, por ejemplo, el derecho a contar con un abogado, a no declarar contra sí mismo o a conocer la causa del procedimiento sancionatorio; y la segunda, que es la combinación del elenco mínimo de garantías con el derecho de igualdad ante la ley, y que protege a aquellas personas que pueden encontrarse en una situación de desventaja frente al ordenamiento jurídico, por pertenecer a algún grupo vulnerable, por ejemplo, el derecho a la notificación y asistencia consular, el derecho a contar con un traductor o intérprete, el derecho de las niñas y los niños a que su detención sea notificada a quienes ejerzan su patria potestad y tutela, entre otras de igual naturaleza."

³ Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo II, diciembre de 1995, Novena Época, página 133, registro digital: 200234.



como aquellos que producen la disminución, menoscabo o supresión definitiva de un derecho del gobernado),⁴ se ordenen y ejecuten por la autoridad jurisdiccional, se deben cumplir una serie de requisitos mínimos, mismos que darán al gobernado la máxima oportunidad para defender sus derechos, estos requisitos mínimos son precisamente las formalidades esenciales del procedimiento.

34. De igual forma, se ha establecido que el **principio de seguridad jurídica** se encuentra previsto en el artículo 16 de la Constitución Federal, el referido principio es la base sobre la cual descansa el orden jurídico nacional, cuyo contenido esencial radica en "saber a qué atenerse" respecto de la regulación normativa prevista en la ley y de las actuaciones llevadas a cabo por la autoridad, tutelándose así que el gobernado jamás se encuentre en una situación de incertidumbre jurídica y, por tanto, en estado de indefensión.

35. Con relación a los alcances del principio de seguridad jurídica, en la jurisprudencia 2a./J. 144/2006,⁵ se señaló que ésta no debe entenderse en el sentido de que la ley ha de señalar de manera especial y precisa un procedimiento para regular cada una de las relaciones que se entablen entre las autoridades y los particulares, sino que debe contener los elementos mínimos para hacer valer el derecho del gobernado y para que, sobre este aspecto, la autoridad no incurra en arbitrariedades.

36. De esta manera, se estimó que la garantía de seguridad jurídica se respetaba por el legislador en las disposiciones de observancia general mediante las cuales establece sanciones a los gobernados, si con la regulación respectiva se genera certidumbre sobre las consecuencias jurídicas de su conducta y, además, se acota en la medida necesaria y razonable tal atribución, impidiendo a la autoridad actuar de manera arbitraria o caprichosa.

⁴ "ACTOS PRIVATIVOS Y ACTOS DE MOLESTIA. ORIGEN Y EFECTOS DE LA DISTINCION.". Jurisprudencia del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, identificada como P./J. 40/96, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo IV, julio de 1996, Novena Época, página 5, registro digital: 200080.

⁵ Visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIV, octubre de dos mil seis, página 351 y registro digital: 174094. El rubro de la tesis es: "GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA. SUS ALCANCES".



37. En otro orden de ideas, la Primera Sala ha mencionado que, para la imposición de cualquier medida de apremio, es necesario que se cumpla con el mínimo de requisitos, de entre los que están, que sea emitido por una autoridad competente, que esté debidamente fundamentado y que exista una comunicación oportuna mediante notificación personal que se le haga al sujeto requerido.

38. Asimismo, se ha destacado la importancia del apercibimiento, que es un requisito mínimo para la imposición de una medida de apremio, pues la autoridad deberá expresar con claridad cuál es el acto que requiere, el término con el que cuenta el obligado para cumplimentar el requerimiento, y la advertencia que en caso de desobediencia se aplicará una sanción precisa y concreta.⁶

39. Sobre el catálogo de medidas cautelares con que cuenta la autoridad para hacer valer sus determinaciones se pueden destacar a la multa, el auxilio de la fuerza pública, el arresto administrativo, entre otras. Al respecto, este Alto Tribunal, ya ha tenido la oportunidad de declarar la constitucionalidad de diversas medidas de apremio frente a los derechos de debido proceso y seguridad jurídica. Por ejemplo, el Tribunal Pleno ha determinado que el arresto hasta por treinta y seis horas, como medida de apremio no transgrede la garantía de audiencia, aunque no se establezca un procedimiento previo para su imposición.⁷

40. Sobre el caso particular de la multa (que fue la medida que se aplicó en el caso en concreto), esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha emitido pronunciamientos que han determinado la constitucionalidad de normas similares a la que ahora se impugna, aunque de diversas materias de derecho y de distintas autoridades.

⁶ Véase la tesis: "MEDIDAS DE APREMIO. EL APERCIBIMIENTO ES UN REQUISITO MÍNIMO QUE DEBE REUNIR EL MANDAMIENTO DE AUTORIDAD PARA QUE SEA LEGAL LA APLICACIÓN DE AQUÉLLAS (LEGISLACIONES DEL DISTRITO FEDERAL Y DE LOS ESTADOS DE NUEVO LEÓN Y CHIAPAS)". Visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIII, junio de dos mil uno, página 122 y registro digital: 189438.

⁷ Véase la tesis de jurisprudencia "ARRESTO COMO MEDIDA DE APREMIO. LAS LEYES O CÓDIGOS QUE LO PREVEN SIN ESTABLECER UN PROCEDIMIENTO PREVIO EN QUE SE ESCUCHE AL POSIBLE AFECTADO, NO VIOLAN LA GARANTÍA DE AUDIENCIA.". Visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo VII, abril de mil novecientos noventa y ocho, página 5 y registro digital: 196513.



41. Así, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la **contradicción de tesis 17/2004-PL**,⁸ analizó la constitucionalidad del artículo 34, fracción II, de la Ley Federal de Competencia Económica,⁹ que autoriza a la Comisión de Competencia Económica a imponer multas como medida de apremio con la finalidad de que sus determinaciones se cumplan. Sobre el tema, se destacó que la imposición de multas tiene la finalidad de que los particulares no incumplan de manera indiscriminada los requerimientos que se les hagan. Recalcó que considerar lo contrario implicaría que la autoridad no podría ejercer debidamente sus funciones.

42. Estimó que la imposición de multas por parte de una autoridad no constituye una violación a las garantías de audiencia y de seguridad jurídica, pues el gobernado no queda en estado de incertidumbre sobre las consecuencias jurídicas de sus conductas.

43. Explicó que las medidas de apremio constituyen instrumentos jurídicos que establece la ley para que las autoridades puedan hacer cumplir sus determinaciones en caso de la contumacia del sujeto solicitado. Añadió que las medidas de apremio conllevan el conocimiento previo del sujeto obligado, el cual, para evitar la imposición de la medida, podrá realizar aquellos actos que se le requieren, de ahí que, nunca se encuentre en estado de incertidumbre jurídica.

44. Por lo antes mencionado, se emitió la tesis P./J. 76/2005, cuyo rubro establece: "COMPETENCIA ECONÓMICA. LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 34 DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, QUE PREVÉ LA IMPOSICIÓN DE UNA MULTA COMO MEDIDA DE APREMIO, NO VIOLA LA GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA."¹⁰

⁸ Resuelto en sesión de veintiocho de abril de dos mil cinco, por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Díaz Romero, Góngora Pimentel, Ortiz Mayagoitia, Valls Hernández, Sánchez Cordero, Silva Meza (ponente), y presidente Azuela Güitrón; salió el señor Ministro Gudiño Pelayo.

⁹ Artículo 34. Para el eficaz desempeño de sus atribuciones, la Comisión podrá emplear los siguientes medios de apremio:

"...

"II. Multa hasta por el importe del equivalente a 1,500 veces el salario mínimo vigente para el Distrito Federal, cantidad que podrá aplicarse por cada día que transcurra sin cumplimentarse lo ordenado por la Comisión."

¹⁰ Visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXII, julio de dos mil cinco, página 5 y registro digital: 178031.



45. Asimismo, la Primera Sala al resolver el **amparo en revisión 487/2020**,¹¹ analizó el artículo 1067 Bis del Código de Comercio,¹² y determinó que la imposición de multas por parte de las autoridades jurisdiccionales para hacer cumplir sus determinaciones no violenta el principio de seguridad jurídica. Señaló que las autoridades judiciales gozan de una discrecionalidad justificada en la necesidad de ajustar sus determinaciones al contexto en que se enfrenten; no obstante, no se encuentran exentas de cumplir con las garantías de motivación y fundamentación que rigen a todo acto de autoridad en términos del artículo 16 constitucional.

46. Refirió que las multas como medida de apremio no generan incertidumbre jurídica a los sujetos obligados, pues necesariamente están precedidas de un mandato judicial en el que se informa de la conducta u omisión ordenada, así como del monto que puede alcanzar la multa, para el caso en que la persona a quien va dirigida el mandato se muestre contumaz.

47. De las referidas consideraciones, se emitió la tesis aislada 1a. II/2022 (10a.), cuyo rubro establece: "MULTA COMO MEDIDA DE APREMIO EN EL JUICIO EJECUTIVO MERCANTIL. LA ESTABLECIDA EN EL ARTÍCULO 1067 BIS, FRACCIÓN II, DEL CÓDIGO DE COMERCIO, NO VULNERA EL PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURÍDICA."¹³

48. De igual forma, al resolver el amparo en revisión 482/2022,¹⁴ esta Primera Sala determinó la constitucionalidad del artículo 104, fracción II, inciso b), del

¹¹ Resuelto en sesión de diez de marzo de dos mil veintiuno, por unanimidad de cinco votos de las señoras y los señores Ministros: Norma Lucía Piña Hernández quien aclaró que está con el sentido, pero con salvedad en las consideraciones, Juan Luis González Alcántara Carrancá, Jorge Mario Pardo Rebolledo (ponente), Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y presidenta Ana Margarita Ríos Farjat.

¹² **"Artículo 1,067 Bis.** Para hacer cumplir sus determinaciones el Juez puede emplear cualquiera de las siguientes medidas de apremio que estime pertinentes, sin que para ello sea necesario que el juzgador se cifa al orden que a continuación se señala:

"...

"II. Multa hasta de \$7,955.48 (siete mil novecientos cincuenta y cinco pesos 48/100 moneda nacional), monto que se actualizará en términos del artículo 1253, fracción VI; ..."

¹³ Visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 9, Tomo II, enero de dos mil veintidós, página 1033 y registro digital: 2024081.

¹⁴ Resuelto en sesión de quince de febrero de dos mil veintitrés, por unanimidad de cinco votos de la Ministra y los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Juan Luis González Alcántara Carrancá (ponente), Ana Margarita Ríos Farjat, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y el Ministro presidente Jorge Mario Pardo Rebolledo.



Código Nacional de Procedimientos Penales,¹⁵ que contempla la posibilidad de aplicar multas como medida de apremio dentro del proceso penal acusatorio. Al respecto, destacó que esa herramienta procesal no era contraria al principio de legalidad, porque la discrecionalidad en la imposición de una medida de apremio no implica arbitrariedad, pues en todo caso el Juez deberá fundar y motivar su decisión, justificando por qué la conducta es considerada un acto de contumacia frente al mandato judicial.

49. Por las anteriores consideraciones, esta Primera Sala considera que el **artículo 44, fracción II, del Código Federal de Procedimientos Penales** es **constitucional** y **no** transgrede los derechos a un debido proceso y de audiencia. En efecto, la multa como medida de apremio constituye una herramienta con que cuentan los juzgadores en materia penal para hacer valer las determinaciones que emitan en los procesos sometidos a su conocimiento.

50. Bajo esas consideraciones, los Jueces pueden imponer multas a las partes o sujetos relacionados con el procedimiento penal que de manera contumaz no atiendan los requerimientos que se les hagan, esto con el fin de tener un proceso penal ágil y funcional.

51. Debe de entenderse que para que una multa –como medida de apremio– no trasgreda los derechos de debido proceso y de audiencia, ésta debe cumplir con los requisitos mínimos consistentes en que sea emitido por una autoridad competente; debe estar debidamente fundamentada y motivada; debe establecer claramente qué acto se requiere y quién es el sujeto obligado; tiene que fijar un término prudente para que el acto sea cumplimentado y debe aperecibir al sujeto requerido a que, en caso de desobediencia, se le aplicará una multa conforme a los parámetros que establezca la ley.

¹⁵ "Artículo 104. Imposición de medios de apremio

"El órgano jurisdiccional y el Ministerio Público podrán disponer de los siguientes medios de apremio para el cumplimiento de los actos que ordenen en el ejercicio de sus funciones: ...

"II. El órgano jurisdiccional contará con las siguientes medidas de apremio:

"a) Amonestación;

"b) Multa de veinte a cinco mil días de salario mínimo vigente en el momento y lugar en que se cometa la falta que amerite una medida de apremio. Tratándose de jornaleros, obreros y trabajadores que perciban salario mínimo, la multa no deberá exceder de un día de salario y tratándose de trabajadores no asalariados, de un día de su ingreso; ..."



52. En esas circunstancias, los argumentos que hace el recurrente son infundados cuando menciona que la aplicación de una medida de apremio lo deja en estado de incertidumbre porque no puede ser escuchado ni presentar pruebas contra la aplicación de la multa.

53. Al respecto, se estima que el sujeto obligado **no** se encuentra en estado de incertidumbre jurídica, pues antes de la emisión de la multa se le debe notificar sobre el requerimiento y el apercibimiento, el cual lo podrá cumplimentar, o bien, expondrá las razones de su imposibilidad jurídica o material, la cual el órgano jurisdiccional calificará y se pronunciará sobre si constituye una justificación. Considerar lo contrario significaría un obstáculo para la administración de justicia, porque los Jueces penales estarían incapacitados para hacer cumplir sus determinaciones.

54. Adicionalmente, se considera que no se coarta la libertad de defensa de las personas que resulten sancionadas por una multa, ya que eventualmente podrán impugnar la medida de apremio a través de los medios de impugnación que establezcan las leyes, en los que se podrán cuestionar las cuestiones de legalidad que consideren pertinentes, por ejemplo, que la medida no fue emitida por una autoridad competente, no está debidamente fundamentada y motivada; la notificación del apercibimiento fue incorrecta; la multa fue incorrectamente cuantificada, entre otros.

55. En suma, se concluye que la imposición de multas como medida de apremio que contempla el artículo impugnado no transgrede los derechos de debido proceso y de audiencia.

Análisis de constitucionalidad del artículo 44, fracción II, del Código Federal de Procedimientos Penales, frente a los principios de legalidad y taxatividad

56. En la demanda de amparo, el quejoso alegó que la norma es inexacta porque de su texto se advierte que las medidas de apremio sólo se pueden aplicar a los Ministerios Públicos, defensores y peritos, por tanto, no es correcto que se incluya a otras personas como sujetos susceptibles de ser multados. Adicional-



mente, en la parte final del quinto concepto de violación, señaló que la norma impugnada no utiliza conceptos claros lo que genera incertidumbre jurídica a los destinatarios.

57. Por su parte, el Tribunal Unitario que conoció del juicio de amparo, consideró que no era necesario que la norma enunciara todo el universo de destinatarios posibles, ya que resultaba claro que las personas que pueden ser acreedoras a una multa como medida de apremio son todas aquellas que intervengan en el proceso penal y que, al ser requeridas para la realización de un acto, son desobedientes a pesar de ser apercibidas.

58. En el recurso de revisión, el recurrente insiste en que la norma transgrede el principio de taxatividad y seguridad jurídica, porque al legislador se le debe exigir la emisión de normas más claras, precisas y exactas, tanto de las conductas reprochables, los destinatarios posibles y las consecuencias jurídicas.

59. Una vez plasmado lo anterior, esta Primera Sala considera que el agravio del recurrente es **infundado**.

60. En principio, debe destacarse que esta Primera Sala no comparte el razonamiento del juzgador de amparo en el que establece que la norma impugnada tiene un carácter meramente procesal, pues contrario a lo aseverado, al tratarse de una disposición legal que establece la imposición de una sanción de carácter pecuniaria derivada del incumplimiento de un mandato judicial, dicha sanción va dirigida a producir un menoscabo en el patrimonio del infractor de la norma y por tanto genera la afectación a un derecho sustantivo.

61. En ese contexto, es que esta Primera Sala considera que aun cuando la norma impugnada forma parte de una legislación adjetiva, su aplicación trae consigo una sanción que afecta un derecho sustantivo al incidir en el patrimonio del sujeto sancionado, por tanto, cabe la posibilidad de someterla al escrutinio del principio de legalidad en su vertiente de taxatividad.

62. En ese orden de ideas, debe considerarse que el **principio de legalidad en su vertiente de taxatividad** se encuentra previsto en el artículo 14, párrafo



tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹⁶ y en el artículo 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.¹⁷

63. Sobre el tema, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha reconocido que el párrafo tercero de dicho numeral constitucional prevé el derecho fundamental a la exacta aplicación de la ley en materia penal. Por una parte, se ha determinado que su alcance consiste en que no hay delito sin ley, al igual que no hay pena sin ley;¹⁸ por tanto, se ha dicho que el precepto prohíbe integrar un delito o una pena por analogía¹⁹ o mayoría de razón.²⁰

¹⁶ "Artículo 14. A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

"...

"En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía, y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata."

¹⁷ "Artículo 9. Principio de legalidad y de retroactividad

"Nadie puede ser condenado por acciones u omisiones que en el momento de cometerse no fueran delictivos según el derecho aplicable. Tampoco se puede imponer pena más grave que la aplicable en el momento de la comisión del delito. Si con posterioridad a la comisión del delito la ley dispone la imposición de una pena más leve, el delincuente se beneficiará de ello."

¹⁸ Así, derivado de los conocidos aforismos en latín: "*Nullum Crimen Sine Lege*" y "*Nulla Poena Sine Lege*", se ha afirmado que (i) no se considera como ilícito el hecho que no esté señalado por la ley como delito, al igual que (ii) para todo hecho catalogado como delito, la ley debe prever expresamente la pena que le corresponda. Véanse, entre otros, los pronunciamientos de esta Primera Sala en los ADR. 2334/2009; AR. 448/2010; y ADR. 1099/2012.

¹⁹ Como técnica integradora, la analogía consiste en aplicar a un caso concreto una norma que regula otro caso para darle respuesta; sin embargo, en materia penal la prohibición se ha entendido en que sólo la ley quiere castigar un hecho concreto (o imponer una determinada pena) cuando la describe en su texto (casos ausentes no quiere castigarlos): si el legislador hubiera querido tenerlos en cuenta lo hubiera manifestado en las disposiciones normativas. Así, la analogía (si fuese permitida) se utilizaría para decidir un caso penal ante una laguna normativa, y la forma de resolverlo consistiría en la aplicación de una norma que regula un caso similar ante la existencia de similitudes relevantes entre ambos casos. En la dogmática jurídica, sobre esta técnica, entre otros véase a Guastini Riccardo, *Distinguiendo, Estudios de teoría y metateoría del derecho*, España, Gedisa, 1999, pp. 220-222; Ezquiaga Ganuzas Francisco Javier, *La argumentación en la justicia constitucional y otros problemas de aplicación e interpretación del Derecho*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2006, pp.15-22.

²⁰ También como mecanismo integrador, por mayoría de razón consistiría también en acudir a otra norma para resolver un caso, pero justificando su aplicación en que la razón o fundamento que subyace en la norma aplicada se manifiesta aún con mayor intensidad en el caso a decidir. En la dogmática jurídica, sobre esta técnica, entre otros véase a Guastini Riccardo, *Distinguiendo, Estudios de teoría y metateoría del derecho*, España, Gedisa, 1999, p. 222; Ezquiaga Ganuzas Francisco Javier, *La argumentación en la justicia constitucional y otros problemas de aplicación e interpretación del Derecho*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2006, pp.133-154.



64. Por otro lado, de igual forma se puede sostener que la aplicación exacta de la ley exige que las disposiciones normativas sean claras y precisas, pues de no ser así se podría arribar a tal incertidumbre que conllevaría a no poder afirmar (o negar) la existencia de un delito o pena en la ley; por tanto, a no poder determinar si se respeta (o se infringe) la exacta aplicación de la ley penal.

65. La anterior situación puede clarificar que, en el derecho fundamental de exacta aplicación de la ley en materia penal, se puede advertir una vertiente consistente en un mandato de "**taxatividad**", la que implica que los textos que contengan normas sancionadoras deben describir claramente las conductas que están regulando y las sanciones penales que se puedan aplicar a quienes las realicen.²¹

66. Por ello, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (en igual sentido que el Pleno) ha sustentado que la exacta aplicación de la ley (en materia penal) no se limita a constreñir a la autoridad jurisdiccional, sino que obliga también al creador de las disposiciones normativas (legislador) a que, al expedir las normas de carácter penal, señale con claridad y precisión las conductas típicas y las penas aplicables.²²

67. Se ha sostenido que el principio de legalidad, previsto en el artículo 14 constitucional exige que las infracciones y las sanciones deben estar impuestas en una ley en sentido formal y material, lo que implica que sólo es en esta fuente

²¹ Asimismo, se ha identificado que la vulneración a la exacta aplicación de la ley penal (en su vertiente de taxatividad) podría vulnerar otros derechos fundamentales en los gobernados. No sólo se vulneraría la seguridad jurídica de las personas (al no ser previsible la conducta: incertidumbre), sino que se podría afectar el derecho de defensa de los procesados (ya que sería complicado conocer qué conducta es la que se atribuye), y se podría posibilitar arbitrariedades gubernamentales por parte de los aplicadores de las disposiciones (legalidad o igualdad jurídica).

²² Véase los criterios judiciales de rubros: "EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY EN MATERIA PENAL, GARANTÍA DE SU CONTENIDO Y ALCANCE ABARCA TAMBIÉN A LA LEY MISMA.". [Registro digital: 200381, tesis aislada P. IX/95, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en la página 82 del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo I, mayo de 1995]; y "EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY PENAL. LA GARANTÍA, CONTENIDA EN EL TERCER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 14 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, TAMBIÉN OBLIGA AL LEGISLADOR.". [Jurisprudencia 1a./J. 10/2006, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIII, de marzo de 2006, página 84, con número de registro digital: 175595].



jurídica con dignidad democrática, en donde se pueden desarrollar (reserva de ley) esta categoría de normas punitivas, pero además **sus elementos deben estar establecidos de manera clara y precisa para permitir su actualización previsible y controlable por las partes.**

68. Sin embargo, este criterio inicial no implica cancelar las facultades con que cuentan las autoridades jurisdiccionales, pues el fin perseguido por el criterio no es excluir a ésta del desarrollo de este ámbito de derecho, sino garantizar el valor preservado por el principio de legalidad, proscribir la arbitrariedad de la actuación estatal y garantizar que los ciudadanos puedan prever las consecuencias de sus actos.

69. Así, la evolución del criterio de esta Primera Sala ha respondido a la preocupación de hacer explícito el fin al servicio del que se encuentra el principio de legalidad establecido en el artículo 14 constitucional: garantizar la seguridad jurídica de las personas en dos dimensiones distintas: (i) permitir la previsibilidad de las consecuencias de los actos propios y, por tanto, la planeación de la vida cotidiana y (ii) proscribir la arbitrariedad de la autoridad para sancionar a las personas.

70. Una vez expuestos el contenido y alcance del principio de taxatividad, esta Primera Sala concluye que el **artículo 44, fracción II, del Código Federal de Procedimientos Penales es constitucional** frente al referido principio.

71. Al respecto, se estima que al recurrente **no** le asiste la razón cuando menciona que la norma es vaga e imprecisa y que adolece de claridad. En principio, se entiende que el concepto de "medida de apremio" es claro, pues se puede entender como aquel instrumento jurídico que la ley le pone al alcance a las autoridades para que puedan cumplir sus determinaciones en caso de contumacia de aquel a quien se manda a apremiar, con la finalidad de que el proceso penal no se retrase o entorpezca por una actitud de una parte o de cualquier sujeto relacionado al proceso.

72. Igualmente, se estima que el concepto de multa es claro para entender que es aquella sanción pecuniaria, que debe pagar una persona que no cumplió el requerimiento de la autoridad. El monto de la multa deberá calcularse –por regla general– entre treinta y cien días de Unidades de Medida y Actualización, es decir, establece un mínimo y un máximo. En el caso de los jornaleros, obreros y



trabajadores la norma agrega que no deberá exceder una Unidad de Medida y Actualización y tratándose de trabajadores no asalariados el de un día de su ingreso.

73. En otro orden de ideas, no le asiste la razón al recurrente cuando afirma que la norma debe enunciar todos los sujetos susceptibles a ser sancionados con multa, aunado a que señala que sólo se le pueden imponer medidas de apremio a los Ministerios Públicos, defensores o peritos. Al respecto, debe destacarse que el análisis de constitucionalidad de una norma no puede depender de los sujetos particulares a quienes se les aplica, sino de las características propias y atributos que contiene la norma.²³

74. Así, la norma impugnada no está obligada a enunciar el universo de posibilidades de destinatarios, ya que tal como lo menciona la sentencia recurrida, el Ministerio Público, defensores y peritos fueron citados por el penúltimo párrafo de la norma impugnada sólo con fines enunciativos, pero no limitativos.

75. Al respecto, el proceso legislativo que agregó el penúltimo párrafo del artículo 44 del Código Federal de Procedimientos Penales,²⁴ de veintitrés de enero de dos mil nueve, no se hizo mención alguna para hacer una diferenciación entre Ministerios Públicos, defensores y peritos con el resto de personas vinculadas al proceso, sino que mencionó esos sujetos para ejemplificar la regla general que siempre ha ocupado la norma, esto es, pueden ser sujetos en la imposición de una medida de apremio toda aquella persona (incluyendo autoridades) que participen directa o indirectamente en el proceso penal.

76. Por todo lo anterior, se concluye que el artículo 44, fracción II, del Código Federal de Procedimientos Penales no violenta los principios de legalidad y taxatividad.

²³ Véase la tesis "NORMAS GENERALES. SON INOPERANTES LOS ARGUMENTOS EXPRESADOS EN SU CONTRA SI SU INCONSTITUCIONALIDAD SE HACE DEPENDER DE LA SITUACIÓN PARTICULAR DEL SUJETO A QUIEN SE LE APLICAN.". Visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIII, junio de dos mil seis, página 215 y registro digital: 174873.

²⁴ "Artículo 44. El Ministerio Público en la averiguación previa, y los tribunales, podrán emplear, para hacer cumplir sus determinaciones, los siguientes medios de apremio:

"...

"La atribución prevista en este artículo podrá emplearla el tribunal respecto de los agentes del Ministerio Público, defensores y los peritos."



VII. DECISIÓN

77. En conclusión, contrario a lo que consideró el recurrente, se sostiene la constitucionalidad del artículo 44, fracción II, del Código Federal de Procedimientos Penales. En ese contexto, se reserva jurisdicción al Tercer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito, para que se pronuncie en cuanto a los restantes argumentos de agravio hechos valer, en los que se cuestiona la legalidad del acto de aplicación de la norma impugnada, por ser materia de su competencia.

78. En consecuencia, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

RESUELVE

PRIMERO.—En la materia de la revisión, competencia de esta 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 acto reclamado consistente en la impugnación del artículo 44, fracción II, del Código Federal de Procedimientos Penales.

TERCERO.—Se **reserva** jurisdicción al Tercer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito, en términos de lo dispuesto en el último párrafo del apartado de decisión de este fallo.

Notifíquese; con testimonio de esta ejecutoria. En su oportunidad, archívese el toca como asunto concluido.

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos de la Ministra y los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Juan Luis González Alcántara Carrancá (ponente), Ana Margarita Ríos Farjat, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y el Ministro presidente Jorge Mario Pardo Rebolledo quien se reserva su derecho a formular voto concurrente.

Firman el Ministro presidente de la Primera Sala y el Ministro ponente, con el secretario de Acuerdos quien autoriza y da fe.



En términos de lo previsto en los artículos 113 y 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, 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 18 de septiembre de 2017 en el Diario Oficial de la Federación, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Nota: Las tesis de jurisprudencia 1a./J. 11/2014 (10a.) y aislada 1a. II/2022 (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 28 de febrero de 2014 a las 11:02 horas y 21 de enero de 2022 a las 10:22 horas, respectivamente.

La tesis de jurisprudencia de rubro: "ACTO RECLAMADO NEGADO POR AUTORIDADES EJECUTORAS Y ADMITIDO POR LA AUTORIDAD ORDENADORA. DEBE TENERSE POR CIERTO." citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, Tomo III, Segunda Parte-1, enero-junio de 1989, página 56, con número de registro digital: 227890.

Esta sentencia se publicó el viernes 26 de mayo de 2023 a las 10:31 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 4 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 223 de la Ley de Amparo, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 29 de mayo de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

MULTA COMO MEDIDA DE APREMIO. EL ARTÍCULO 44, FRACCIÓN II, DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES ABROGADO, QUE LA PREVÉ, NO TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD.

Hechos: Un Tribunal Unitario de Circuito requirió a la persona titular de la Delegación del Estado de México del Instituto Federal de la Defensoría Pública para que informara sobre cualquier cambio o comisión temporal de diversas personas defensoras públicas durante la sustanciación de un recurso de apelación. Ante la falta de respuesta de la autoridad requerida, el Tribunal Unitario hizo efectivo el apercibimiento y aplicó una multa conforme al artículo 44, fracción II, del Código Federal de Procedimientos Penales abrogado. La autoridad multada impugnó en amparo indirecto la norma referida al considerar que era contraria al principio de legalidad en su vertiente de



taxatividad; el Tribunal Unitario del conocimiento por un lado sobreseyó y, por el otro, negó la protección constitucional solicitada, por lo que la quejosa interpuso recurso de revisión.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió que el artículo 44, fracción II, del Código Federal de Procedimientos Penales abrogado, que prevé que el Ministerio Público en la averiguación previa y los tribunales podrán emplear la multa como medida de apremio, no es contrario al principio de legalidad en su vertiente de taxatividad.

Justificación: Esta Primera Sala ha mencionado que el principio de legalidad implica que las infracciones y sanciones deben estar previstas dentro de una ley conforme al sentido formal y material; asimismo, ha señalado que dicho principio en su vertiente de taxatividad implica que las disposiciones normativas deben ser claras y precisas para evitar incertidumbre jurídica y arbitrariedades en la aplicación. El artículo 44, fracción II, del Código Federal de Procedimientos Penales abrogado, que prevé la posibilidad de aplicar multas como medida de apremio, no es contrario al principio de legalidad en su vertiente de taxatividad debido a que utiliza términos claros que permiten a los destinatarios conocer las consecuencias jurídicas de desobedecer un requerimiento judicial. Así, el concepto de "medida de apremio" se entiende como aquel instrumento jurídico que la ley pone al alcance de las autoridades para que puedan hacer cumplir sus determinaciones en caso de contumacia del sujeto requerido, ello con la finalidad de que el proceso penal no se retrase o entorpezca. Por su parte, el concepto de "multa" se concibe como aquella sanción pecuniaria que debe pagar una persona que no cumplió el requerimiento de una autoridad judicial, y que se calcula conforme a los parámetros y reglas que establece la ley. Finalmente, no es necesario que la norma enuncie todos los sujetos susceptibles a ser sancionados, pues la constitucionalidad de la disposición no depende de los sujetos a quienes se les aplica, sino de las características propias y atributos que contiene la norma.

1a./J. 74/2023 (11a.)



Amparo en revisión 243/2022. Antonio Enríquez Ortiz. 22 de febrero de 2023. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Juan Luis González Alcántara Carrancá, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, y la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat. Ponente: Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá. Secretario: Horacio Vite Torres.

Tesis de jurisprudencia 74/2023 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de diecisiete de mayo de dos mil veintitrés.

Esta tesis se publicó el viernes 26 de mayo de 2023 a las 10:31 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 29 de mayo de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

MULTA COMO MEDIDA DE APREMIO. EL ARTÍCULO 44, FRACCIÓN II, DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES ABROGADO, QUE LA PREVÉ, NO TRANSGREDE LOS DERECHOS AL DEBIDO PROCESO Y DE AUDIENCIA.

Hechos: Un Tribunal Unitario de Circuito requirió a la persona titular de la Delegación del Estado de México del Instituto Federal de la Defensoría Pública para que informara sobre cualquier cambio o comisión temporal de diversas personas defensoras públicas durante la sustanciación de un recurso de apelación. Ante la falta de respuesta de la autoridad requerida, el Tribunal Unitario hizo efectivo el apercibimiento y aplicó una multa conforme al artículo 44, fracción II, del Código Federal de Procedimientos Penales abrogado. La autoridad multada impugnó en amparo indirecto la norma referida al considerar que era contraria a los derechos al debido proceso y de audiencia; el Tribunal Unitario del conocimiento por un lado sobreseyó y, por el otro, negó la protección constitucional solicitada, por lo que la quejosa interpuso recurso de revisión.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió que el artículo 44, fracción II, del Código Federal de Procedimientos Penales abrogado, que prevé que el Ministerio Público en la averiguación previa y los tribunales podrán emplear la multa como medida de apremio, no es contrario a los derechos al debido proceso y de audiencia.

Justificación: Esta Primera Sala ha desarrollado el contenido del derecho al debido proceso que implica una serie de garantías que aplican a cualquier



procedimiento de naturaleza jurisdiccional identificadas como formalidades esenciales del procedimiento; asimismo, ha señalado que el derecho de audiencia consiste en la oportunidad de ser oído y poder defenderse previo a un acto privativo de un derecho. Por otro lado, una medida de apremio constituye un instrumento jurídico establecido en la ley para que las autoridades puedan hacer cumplir sus determinaciones. Bajo ese contexto, el artículo 44, fracción II, del Código Federal de Procedimientos Penales abrogado establece la posibilidad de multar a un sujeto o autoridad cuando no cumpla un requerimiento que le haga una autoridad jurisdiccional. Al respecto, la medida de apremio no implica una violación a los derechos al debido proceso y de audiencia, pues para su emisión será necesario que se cumpla con una serie de requisitos tales como: ser emitida por una autoridad competente; estar debidamente fundada y motivada; establecer claramente el acto que se requiere y el sujeto obligado; fijar un término prudente para el cumplimiento; y contener un apercibimiento de que, en caso de desobediencia, se aplicará una multa conforme a los parámetros establecidos por la ley. Bajo esas circunstancias, el sujeto obligado no está en incertidumbre jurídica ya que, previo a la multa, podrá cumplimentar el requerimiento o exponer las razones jurídicas que le impiden realizarlo. Adicionalmente, se observa que no se coarta la libertad de defensa porque los sujetos que resulten sancionados podrán impugnar la multa conforme a los medios de defensa que establecen las leyes.

1a./J. 75/2023 (11a.)

Amparo en revisión 243/2022. Antonio Enríquez Ortiz. 22 de febrero de 2023. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Juan Luis González Alcántara Carrancá, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, y la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat. Ponente: Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá. Secretario: Horacio Vite Torres.

Tesis de jurisprudencia 75/2023 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de diecisiete de mayo de dos mil veintitrés.

Esta tesis se publicó el viernes 26 de mayo de 2023 a las 10:31 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 29 de mayo 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)

AMPARO DIRECTO EN CONTRA DE SENTENCIAS DEFINITIVAS CONDENATORIAS QUE IMPONEN UNA PENA DE PRISIÓN. LA DEMANDA DEBE PRESENTARSE EN EL PLAZO DE OCHO AÑOS ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 17, FRACCIÓN II, DE LA LEY DE AMPARO, SIN QUE SE EXCLUYAN LOS DÍAS INHÁBILES PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 19 DEL MISMO ORDENAMIENTO LEGAL.

CONTRADICCIÓN DE CRITERIOS 183/2022. ENTRE LOS SUS-
TENTADOS POR EL DÉCIMO TRIBUNAL COLEGIADO EN
MATERIA PENAL DEL PRIMER CIRCUITO, EL SÉPTIMO TRI-
BUNAL COLEGIADO EN MATERIA PENAL DEL PRIMER CIR-
CUITO Y EL SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA
PENAL DEL DÉCIMO SEXTO CIRCUITO. 5 DE OCTUBRE DE
2022. CINCO VOTOS DE LAS MINISTRAS NORMA LUCÍA PIÑA
HERNÁNDEZ, QUIEN SE SEPARA DE ALGUNOS PÁRRAFOS
Y RESERVÓ SU DERECHO PARA FORMULAR VOTO CON-
CURRENTE Y ANA MARGARITA RÍOS FARJAT, Y LOS MINIS-
TROS JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ, QUIEN
RESERVÓ SU DERECHO PARA FORMULAR VOTO CON-
CURRENTE, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO Y ALFREDO
GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. PONENTE: MINISTRA PRESIDEN-
TA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT. SECRETARIAS: IRLANDA
DENISSE ÁVALOS NÚÑEZ Y SOFÍA REGALADO ESPINOSA.

**ÍNDICE TEMÁTICO**

	Apartado	Criterio y decisión	Págs.
I.	Competencia	La Primera Sala es competente para conocer del presente asunto.	3-4
II.	Legitimación	La denuncia fue presentada por parte legitimada.	4-5
III.	Criterios denunciados	A. Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Decimosexto Circuito (AD. 132/2021)	5-9
		El órgano jurisdiccional determinó que la demanda de amparo era extemporánea , porque se presentó fuera del plazo de ocho años previsto para los juicios en que se reclama una sentencia penal que imponga pena de prisión, el cual debe computarse por años naturales, sin descontar los días inhábiles que mediaron en dicho periodo.	
		B. Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito (DP. 215/2013)	9-10
		El Tribunal Colegiado resolvió que para la presentación de la demanda de amparo en materia penal contra la resolución que imponga una pena privativa de la libertad, deben descontarse del cómputo los días inhábiles, previstos en el artículo 19 de la Ley de Amparo.	
		C. Décimo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito (Recurso de reclamación 8/2021)	11-13
		El órgano jurisdiccional revocó el acuerdo de desechamiento de una demanda de amparo directo promovida contra una sentencia definitiva que imponía pena de prisión, por haberse presentado de manera extemporánea. El Tribunal Colegiado determinó que para el cómputo del plazo de los ocho años deben descontarse los días inhábiles porque de lo contrario sería nugatorio el derecho de acceso a la justicia.	



IV.	Existencia de la contradicción	Primer requisito. Existe un ejercicio interpretativo y arbitrio judicial.	13-16
		<p>Segundo requisito. Existe un punto de toque en la cuestión jurídica planteada y diferendo de criterios interpretativos: Si para el cómputo del plazo para la presentación de una demanda de amparo en contra de las sentencias condenatorias que impongan una pena privativa de la libertad, procede o no descontar los días inhábiles establecidos en el artículo 19 de la Ley de Amparo.</p> <p>Tercer requisito. Formulación de una pregunta genuina respecto de la cuestión jurídica: <i>¿Procede descontar o no del plazo de ocho años para promover juicio de amparo directo en materia penal contra una sentencia condenatoria que imponga pena privativa de la libertad, los días inhábiles establecidos en el artículo 19 de la Ley de Amparo?</i></p>	
V.	Estudio de fondo	Se determina que, en el cómputo del plazo de ocho años para promover un juicio de amparo directo contra una sentencia condenatoria privativa de la libertad, no deben descontarse los días inhábiles previstos en el artículo 19 de la Ley de Amparo.	16-38
VI.	Criterio que debe prevalecer	AMPARO DIRECTO EN CONTRA DE SENTENCIAS DEFINITIVAS CONDENATORIAS QUE IMPONEN UNA PENA DE PRISIÓN. LA DEMANDA DEBE PRESENTARSE EN EL PLAZO DE OCHO AÑOS ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 17, FRACCIÓN II, DE LA LEY DE AMPARO, SIN QUE SE EXCLUYAN LOS DÍAS INHÁBILES PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 19 DEL MISMO ORDENAMIENTO LEGAL	39-40
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</p>	40-41



		<p>Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos de la tesis redactada en el presente fallo.</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>
--	--	--

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 la contradicción de criterios, suscitada entre los Tribunales Colegiados Séptimo y Décimo, ambos en Materia Penal del Primer Circuito, así como el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Décimo Sexto Circuito.

El problema jurídico a resolver por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación consiste en determinar si en el cómputo del plazo de ocho años para promover el juicio de amparo directo en materia penal, en contra de una sentencia definitiva que imponga pena privativa de la libertad, deben o no excluirse los días inhábiles.

ANTECEDENTES DEL ASUNTO

1. **Denuncia de la contradicción.** El diecinueve de abril de dos mil veintidós, el señor ***** , en su carácter de defensor público estatal y autorizado del quejoso ***** , en el juicio de amparo directo 132/2021 del índice del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Décimo Sexto Circuito, presentó recurso de revisión y denunció la posible contradicción de criterios entre el sustentado en el amparo y tribunal antes mencionado y el emitido por el Décimo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, al resolver el recurso de reclamación 8/2021, el cual consideró igual al criterio sustentado por el Séptimo



Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, al resolver el amparo directo 215/2013.

2. **Desechamiento del recurso.** El dieciocho de mayo de dos mil veintidós, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación desechó el recurso de revisión 2374/2022, al no revestir un interés excepcional en materia constitucional o de derechos humanos; y ordenó que la posible contradicción de criterios se tramitara en expediente separado.

3. **Trámite de la denuncia.** Por acuerdo de veintitrés de junio de dos mil veintidós, el presidente de esta Suprema Corte admitió a trámite la denuncia de contradicción de criterios, ordenó su registro con el número de expediente 183/2022 y turnó el asunto a la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat.

4. Por otra parte, en el mismo proveído solicitó, por conducto del MINTER-SCJN, al **Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Décimo Sexto Circuito** que informara si el criterio sustentado en el amparo directo 132/2021 de su índice se encuentra vigente. Asimismo, solicitó a los **Tribunales Colegiados Décimo y Séptimo, ambos en Materia Penal del Primer Circuito** que remitieran únicamente la versión digitalizada del recurso de reclamación 8/2021 y del amparo directo 215/2013, de su índice, respectivamente, así como el proveído en el que informaran si el criterio se encuentra vigente.

5. En los proveídos del seis y siete de julio de dos mil veintidós, el Magistrado presidente del Décimo Tribunal Colegiado y la Magistrada presidenta del Séptimo Tribunal Colegiado, ambos en Materia Penal del Primer Circuito, informaron que los criterios sustentados en el recurso de reclamación 8/2021 y en el amparo directo 215/2013, de su índice, respectivamente, siguen vigentes.

6. El quince de julio de dos mil veintidós, el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Décimo Sexto Circuito informó que el criterio sustentado en el amparo directo 132/2021 sigue vigente.

7. **Avocamiento de la Sala.** El tres de agosto de dos mil veintidós, la Ministra presidenta se avocó al conocimiento del asunto y precisó que los Tribunales Colegiados Séptimo y Décimo, ambos en Materia Penal del Primer Circuito, así



como el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Décimo Sexto Circuito informaron debidamente sobre la vigencia de los criterios contendientes.

I. COMPETENCIA

8. En términos de la fracción II del artículo primero transitorio del decreto de reformas a la Ley de Amparo, publicado en el Diario Oficial de la Federación el siete de junio de dos mil veintiuno,¹ así como el diverso tercero transitorio del decreto publicado en dicho medio oficial el once de marzo de esa anualidad,² por el que se declararon reformadas y adicionadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativas al Poder Judicial de la Federación, aún no se surte la competencia de los Plenos Regionales, prevista en el artículo 42, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial vigente,³ por lo que el trámite del presente asunto se rige por las disposiciones constitucionales y legales vigentes hasta el once de marzo y siete de junio de dos mil veintiuno.

9. En ese sentido, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver la presente denuncia de contradicción de criterios, de conformidad con los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 226, fracción II, de la Ley de Amparo; 14, fracción II, párrafo primero, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, vigentes hasta el once de marzo y siete de junio de dos mil veintiuno, en relación con el punto segundo, fracción VII, del Acuerdo

¹ **Primero.** El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, salvo lo siguiente: ...

II. Las disposiciones relativas a los Plenos Regionales en sustitución de los Plenos de Circuito, entrarán en vigor en un plazo no mayor a 18 meses contados a partir de la entrada en vigor del presente decreto, de conformidad con los acuerdos generales que para tal efecto emita el Consejo de la Judicatura Federal."

² **Tercero.** A partir de la entrada en vigor de la legislación secundaria todas las menciones a los Tribunales Unitarios de Circuito y Plenos de Circuito previstas en las leyes, se entenderán hechas a los Tribunales Colegiados de Apelación y a los Plenos Regionales."

³ **Artículo 42.** Con las salvedades a que se refieren los artículos 10 y 21 de esta ley, son competentes los Plenos Regionales para:

I. Resolver las contradicciones de criterios sostenidas entre los Tribunales Colegiados de Circuito de la región correspondiente, determinando cuál de ellas debe prevalecer; ..."



General Número 5/2013 del Pleno de este Alto Tribunal, sin que se advierta necesaria la intervención del Tribunal Pleno.

II. LEGITIMACIÓN

10. La denuncia de la contradicción de criterios proviene de parte legítima, de conformidad con los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 227, fracción II, de la Ley de Amparo,⁴ pues se realizó por el defensor público de la parte quejosa de uno de los asuntos que dio lugar a uno de los criterios contendientes.

III. CRITERIOS DENUNCIADOS

11. Para estar en posibilidad de analizar la existencia de la contradicción de criterios en estudio es necesario abordar, en principio, los elementos fácticos y jurídicos que fueron considerados en las decisiones materia de la denuncia.

A. Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Décimo Sexto Circuito

(Amparo directo 132/2021)

12. **Contexto fáctico.** El doce de marzo de dos mil nueve, el señor ***** fue sentenciado por la comisión de los delitos de homicidio calificado y violación equiparada en agravio del señor *****.

13. El dieciocho de mayo de dos mil nueve, la Primera Sala Penal del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Guanajuato dictó sentencia en la que

⁴ "Artículo 227. La legitimación para denunciar las contradicciones de criterios se ajustará a las siguientes reglas:

"...

"II. Las contradicciones a que se refiere la fracción II del artículo anterior podrán ser denunciadas ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación por las Ministras o los Ministros, los Plenos Regionales, o los Tribunales Colegiados de Circuito y sus integrantes, que hayan sustentado criterios discrepantes, la o el fiscal general de la República, las Magistradas o los Magistrados del Tribunal Colegiado de apelación, las Juezas o los Jueces de Distrito, o **las partes en los asuntos que las motivaron, ...**"



modificó la resolución de primera instancia y fijó una pena privativa de la libertad de treinta y ocho años con diez meses. En esa misma fecha, el señor ***** fue notificado de la sentencia de apelación.

14. El siete de mayo de dos mil veintiuno, el señor ***** promovió un juicio de amparo directo en el que manifestó, bajo protesta de decir verdad, que tuvo conocimiento del acto reclamado el día de su emisión y que, dada la suspensión de las actividades jurisdiccionales debido a la pandemia ocasionada por el virus **SARS-CoV-2 (COVID-19)** y la consecuente inhabilitación de días, se encontraba en el plazo legal para promover el juicio constitucional.

15. **Criterio jurídico.** El diecisiete de marzo de dos mil veintidós, el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Décimo Sexto Circuito dictó sentencia en la que **sobreseyó** en el juicio de amparo, al considerar actualizada la causa de improcedencia relativa a la **extemporaneidad de la demanda**, prevista en el artículo 61, fracción XIV, de la Ley de Amparo.⁵ En su resolución, el Órgano Colegiado determinó lo siguiente:

- En atención a lo dispuesto por el artículo 17, fracción II, de la Ley de Amparo,⁶ el plazo que rige la presentación de la demanda de amparo directo es de ocho años, pues quien acude como parte quejosa es el sentenciado en un proceso penal, a quien se le impuso la compurgación de una pena de prisión.

- Si bien el señor ***** fue notificado el dieciocho de mayo de dos mil nueve, el plazo deberá computarse a partir del tres de abril de dos mil trece, de conformidad con lo establecido por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la contradicción de tesis 366/2013 y en los criterios jurisprudenciales P./J. 39/2014 (10a.), P./J. 40/2014 (10a.) y P./J. 41/2014 (10a.).⁷

⁵ **Artículo 61.** El juicio de amparo es improcedente:

"...

XIV. Contra normas generales o actos consentidos tácitamente, entendiéndose por tales aquellos contra los que no se promueva el juicio de amparo dentro de los plazos previstos."

⁶ **Artículo 17.** El plazo para presentar la demanda de amparo es de quince días, salvo: ...

II. Cuando se reclame la sentencia definitiva condenatoria en un proceso penal, que imponga pena de prisión, podrá interponerse en un **plazo de hasta ocho años; ..."**

⁷ **Contradicción de tesis 366/2013**, resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de veintinueve de abril de dos mil catorce, por mayoría de ocho votos de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena,



- Desde esta óptica, el plazo de ocho años para la promoción del juicio de amparo transcurrió del tres de abril de dos mil trece al tres de abril de dos mil veintiuno, por lo que si la demanda se presentó el siete de mayo de dos mil veintiuno es inconcuso que es extemporánea.

- Los artículos 17 y 18 de la Ley de Amparo establecen claramente que el cómputo para determinar la oportunidad de la demanda de amparo se puede realizar por días o por años.⁸ En ambos supuestos se estableció que, por regla general, los plazos deben computarse a partir del día siguiente a aquel en que surta efectos el acto o resolución, conforme a la ley que lo rija.

- En atención a la literalidad de dichos numerales, el cómputo del plazo de ocho años debe realizarse de esa manera, es decir, por años, y sin hacer descuento

José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Luis María Aguilar Morales, Sergio A. Valls Hernández, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alberto Pérez Dayán. Los Ministros José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea y el presidente Juan N. Silva Meza votaron en contra. De la resolución de este asunto, derivaron las siguientes jurisprudencias:

Tesis P./J. 39/2014 (10a.), de registro digital: 2006587 y rubro: "AMPARO DIRECTO CONTRA SENTENCIAS CONDENATORIAS QUE IMPONEN PENA DE PRISIÓN DICTADAS ANTES DEL TRES DE ABRIL DE DOS MIL TRECE. EL PLAZO PARA PROMOVERLO A PARTIR DE ESA FECHA SE RIGE POR LO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 17, FRACCIÓN II, DE LA LEY DE AMPARO Y SI LOS SUPUESTOS QUE DAN INICIO A SU CÓMPUTO EN TÉRMINOS DEL DIVERSO 18 DE ESE ORDENAMIENTO ACONTECIERON CON ANTERIORIDAD A SU ENTRADA EN VIGOR, EL REFERIDO PLAZO INICIA A PARTIR DEL TRES DE ABRIL DE DOS MIL TRECE."

Tesis P./J. 40/2014 (10a.), de registro digital: 2006586 y rubro: "AMPARO DIRECTO CONTRA SENTENCIAS CONDENATORIAS QUE IMPONEN PENA DE PRISIÓN DICTADAS ANTES DEL TRES DE ABRIL DE DOS MIL TRECE. EL CÓMPUTO DEL PLAZO DE OCHO AÑOS PARA PROMOVERLO A PARTIR DE ESA FECHA NO VIOLA EL PRINCIPIO DE IRRETROACTIVIDAD DE LA LEY (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL TRES DE ABRIL DE DOS MIL TRECE)."

Tesis P./J. 41/2014 (10a.), de registro digital: 2006585 y rubro: "AMPARO DIRECTO CONTRA SENTENCIAS CONDENATORIAS QUE IMPONEN PENA DE PRISIÓN DICTADAS ANTES DEL TRES DE ABRIL DE DOS MIL TRECE. EL CÓMPUTO DEL PLAZO DE OCHO AÑOS PARA PROMOVERLO A PARTIR DE ESA FECHA NO VIOLA EL DERECHO HUMANO DE ACCESO EFECTIVO A LA JUSTICIA (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL TRES DE ABRIL DE DOS MIL TRECE)."

⁸ **Artículo 18.** Los plazos a que se refiere el artículo anterior se computarán a partir del día siguiente a aquel en que surta efectos, conforme a la ley del acto, la notificación al quejoso del acto o resolución que reclame o a aquel en que haya tenido conocimiento o se ostente sabedor del acto reclamado o de su ejecución, salvo el caso de la fracción I del artículo anterior en el que se computará a partir del día de su entrada en vigor."



alguno de los días inhábiles que hayan existido dentro de ese plazo, pues de lo contrario se generaría incertidumbre y falta de claridad para las partes.

- El cómputo propuesto constituye una medida que restringe de forma razonable el derecho de acceso a la justicia de las personas sentenciadas, ya que les permite preparar su defensa durante un lapso considerable y, con ello, se logra un mejor equilibrio entre sus derechos fundamentales y los derechos de las personas víctimas del delito.

- El contemplar los días inhábiles en el cómputo del plazo permitiría ampliarlo exponencialmente, lo cual, por una parte, no fue la intención de la reforma que dio lugar a la Ley de Amparo vigente y, por la otra, produciría un estado de inseguridad jurídica para las partes respecto al momento en que se vence el término para impugnar la sentencia condenatoria, pues se encontraría sujeto a los días inhábiles de cada órgano jurisdiccional.

- Ahora bien, tampoco es procedente descontar los días inhábiles que mediaron por la suspensión de las labores con motivo de la pandemia ocasionada por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19), toda vez que, como se señaló, el cómputo previsto en el artículo 17, fracción II, de la Ley de Amparo vigente debe realizarse en días naturales.

- Se llega a esta determinación, pues de acuerdo con el informe rendido por el secretario general del Consejo del Poder Judicial del Estado de Guanajuato, la suspensión de plazos y términos ante la autoridad responsable con motivo de la pandemia transcurrió del veintiuno de marzo de dos mil veinte al siete de junio de ese mismo año, esto es, dicha suspensión culminó ocho meses antes de que concluyera el plazo para presentar la demanda de amparo, por lo que se considera que éste era un tiempo suficiente para que el quejoso instara la acción constitucional.

- Aun cuando el vencimiento del plazo se dé durante el periodo de la suspensión, de los acuerdos emitidos por el Consejo del Poder Judicial del Estado, se advierte que los órganos jurisdiccionales continuaron con la recepción de promociones de carácter urgente, hipótesis en la que podría encuadrar la promoción del amparo directo en término.



**B. Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Penal del
Primer Circuito**

(Amparo directo 215/2013)

16. **Contexto fáctico.** El veintisiete de marzo de dos mil tres, la Jueza Trigésimo Octavo Penal del Distrito Federal dictó sentencia en la que declaró penalmente responsable a ***** por la comisión de los delitos de robo calificado.

17. El dieciséis de julio de dos mil tres, la Sexta Sala Penal del Tribunal Superior de Justicia del entonces Distrito Federal modificó la resolución de primera instancia y fijó una pena privativa de la libertad de catorce años, dos meses, veintinueve días y una pena pecuniaria de ochocientos sesenta y cinco días de multa, equivalente a treinta y siete mil setecientos cincuenta y siete pesos con veinticinco centavos.

18. Inconforme con la anterior determinación, el dieciséis de abril de dos mil trece, el señor ***** promovió un juicio de amparo directo en el que alegó, en esencia, violaciones al procedimiento.

19. **Criterio jurídico.** El once de julio de dos mil trece, el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, una vez superado el tema de la oportunidad de la presentación de la demanda, concedió el amparo al quejoso para el efecto de que la Sala responsable revocara su determinación y emitiera otra en la que ordenara reponer el procedimiento.

20. Ahora bien, conforme a lo que en el caso resulta materia de contradicción, la reseña se limita a las consideraciones relativas a la oportunidad, sin hacer referencia a las cuestiones de fondo:

- El Tribunal Colegiado determinó que la demanda de amparo directo fue presentada de manera oportuna, en tanto que en el cómputo del plazo de ocho años debían descontarse los días inhábiles referidos en el artículo 19 de la Ley de Amparo.



• La sentencia condenatoria reclamada se notificó el **seis de agosto de dos mil tres**, por lo que de conformidad con el artículo 57 del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal,⁹ el plazo comenzó a correr al día siguiente de la notificación, es decir, el **siete de agosto de dos mil tres**. A la fecha de la presentación de la demanda de amparo transcurrieron **dos mil doscientos** días con exclusión de **mil trescientos cuarenta y un** días inhábiles, lo que hace un total de **seis años**.

C. Décimo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito

Recurso de reclamación 8/2021 (derivado del amparo directo 28/2021)

21. **Contexto fáctico.** El dieciocho de mayo de dos mil doce, la Octava Sala Penal del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México confirmó la sentencia de veintidós de febrero de dos mil doce, en la que se condenó al señor ***** o ***** o ***** , por la comisión del delito de homicidio calificado.

22. En contra de la anterior resolución, el ocho de abril de dos mil veintiuno el señor ***** promovió una demanda de amparo directo, la cual fue **desechada de plano**, mediante auto de presidencia de veintinueve de abril de dos mil veintiuno, al considerar que fue presentada de manera extemporánea.

23. Inconforme con la anterior resolución, el seis de mayo de dos mil veintiuno, el señor ***** interpuso recurso de reclamación.

24. **Criterio jurídico.** El veintisiete de mayo de dos mil veintiuno, el Décimo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito declaró **fundada** la reclamación, tras suplir la deficiencia de la queja en los agravios, y revocó el desechamiento de la demanda de amparo.

⁹ "Artículo 57. Los plazos son improrrogables y empezarán a correr desde el día siguiente al de la fecha de la notificación, salvo los casos que este Código señale expresamente.

"No se incluirán en los plazos, los sábados, los domingos, ni los días inhábiles, a no ser que se trate de poner al inculcado a disposición de los tribunales, de tomarle su declaración preparatoria o de resolver la procedencia de su formal prisión, sujeción o (sic) proceso o libertad."



25. En esencia, determinó que, de conformidad con la Ley de Amparo vigente, el plazo de ocho años para promover juicio de amparo directo contra sentencias definitivas condenatorias en un proceso penal, que imponen pena de prisión, debe contarse a partir del día siguiente de la entrada en vigor de la nueva ley, de conformidad con el artículo 17, fracción II. Además, que **a ese plazo de ocho años deben descontarse los días inhábiles**, por lo siguiente:

- El artículo 19 de la Ley de Amparo establece cuáles son los días que deben excluirse en el cómputo del plazo para la presentación de una demanda de amparo, incluidos los días en los que se suspendan las labores del órgano jurisdiccional por razones de causa de fuerza mayor, como lo fue la pandemia originada por el virus SARS-CoV-2 (Covid-19).¹⁰

- Así, conforme a una interpretación armónica de los preceptos referidos junto con la jurisprudencia 2a./J. 18/2003, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,¹¹ el cómputo deberá realizarse con descuento de los días inhábiles y los no laborales para la autoridad responsable y el órgano jurisdiccional ante el que se presente la demanda de amparo; de lo contrario se violaría el derecho de acceso a la justicia previsto en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

- De la exposición de motivos de la Ley de Amparo vigente se desprende que la intención del legislador fue prever un plazo para la promoción del amparo

¹⁰ **Artículo 19.** Son días hábiles para la promoción, sustanciación y resolución de los juicios de amparo todos los del año, con excepción de los sábados y domingos, uno de enero, cinco de febrero, veintiuno de marzo, uno y cinco de mayo, catorce y dieciséis de septiembre, doce de octubre, veinte de noviembre y veinticinco de diciembre, así como aquellos en que se suspendan las labores en el órgano jurisdiccional ante el cual se tramite el juicio de amparo, o cuando no pueda funcionar por causa de fuerza mayor."

¹¹ Tesis de jurisprudencia de rubro: "DEMANDA DE AMPARO DIRECTO. PARA DETERMINAR LA OPORTUNIDAD EN SU PRESENTACIÓN, EL PLAZO QUE ESTABLECE EL ARTÍCULO 21 DE LA LEY DE AMPARO DEBE COMPUTARSE TOMANDO EN CUENTA COMO HÁBILES TODOS LOS DÍAS DEL AÑO, CON EXCEPCIÓN DE LOS QUE ESTABLECEN LOS ARTÍCULOS 23 DE LA CITADA LEY Y 163 DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, ASÍ COMO AQUELLOS EN QUE LA AUTORIDAD RESPONSABLE NO HAYA LABORADO.". Segunda Sala, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVII, marzo de 2003, página 243, registro digital: 184665. Contradicción de tesis 8/2003-PL. Sentencia de veintiocho de febrero de dos mil tres, resuelto por unanimidad de cinco votos. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia.



en materia penal, pues antes no existía ninguno; sin embargo, lo hizo sin establecer si para su cómputo debe realizarse en días naturales o días hábiles.

• Por todo lo anterior, el Tribunal Colegiado determinó que al no establecerse una regla de excepción se debe hacer una interpretación armónica del artículo 19 de la Ley de Amparo vigente, para entender que el mencionado plazo de ocho años debe computarse en días hábiles.

IV. EXISTENCIA DE LA CONTRADICCIÓN

26. Los requisitos de existencia de las contradicciones de criterios, fijados por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, son los siguientes:

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 fuere;

b) Que entre los ejercicios interpretativos respectivos se encuentre algún punto de toque, es decir, que exista al menos un tramo de razonamiento en el que la interpretación ejercida gire en torno a un mismo tipo de problema jurídico, ya sea el sentido gramatical de una norma, el alcance de un principio, la finalidad de una determinada institución o cualquier otra cuestión jurídica en general; y,

c) Que lo anterior pueda dar lugar a la formulación de una pregunta genuina acerca de si la forma de acometer la cuestión jurídica es preferente con relación a cualquier otra que, como la primera, también sea legalmente posible.

27. Cabe señalar que, para la procedencia de la contradicción de criterios, basta que el criterio discrepante derive de las resoluciones dictadas por los órganos contendientes, sin ser necesario que exista una "tesis" en sentido formal y, menos aún, que constituya jurisprudencia.

28. Tomando en cuenta lo anterior, esta Primera Sala considera que **sí se satisfacen los requisitos para que exista contradicción entre los criterios denunciados.**



29. **Primer requisito.** Los órganos contendientes se pronunciaron sobre cuestiones litigiosas que fueron sometidas a su consideración, recurriendo a su arbitrio judicial.

30. En concreto, los tribunales contendientes ejercieron su arbitrio judicial para determinar si en el cómputo del plazo de ocho años previsto para la promoción del juicio de amparo directo contra una sentencia condenatoria que impuso pena de prisión deben descontarse o no los días inhábiles señalados en el artículo 19 de la Ley de Amparo.

31. **Segundo requisito.** Del resultado de ese ejercicio interpretativo efectuado, los órganos de amparo arribaron a un criterio diferenciado.

32. En efecto, el **Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Décimo Sexto Circuito** indicó que la demanda de amparo se presentó de manera **extemporánea**, porque el término de ocho años que contempla la Ley de Amparo para promoverlo contra sentencias condenatorias ya había transcurrido a la fecha de la presentación de su demanda.

33. Al respecto, señaló que conforme a los artículos 17 y 18 de la Ley de Amparo, el cómputo de dicho plazo **debe realizarse en años naturales, sin descontar los días inhábiles** que hayan existido en ese periodo, pues, de lo contrario, se generaría incertidumbre y falta de claridad para las partes. Por tanto, indicó que no era procedente descontar los días inhábiles que mediaron por la suspensión de las labores con motivo de la pandemia ocasionada por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19).

34. Por otra parte, los **Tribunales Colegiados Séptimo y Décimo**, ambos en Materia Penal del **Primer Circuito**, consideraron que la presentación de la demanda de amparo resultaba oportuna. Al respecto, indicaron que el plazo de ocho años establecido en la Ley de Amparo para su promoción contra sentencias condenatorias que imponen pena privativa de la libertad debía computarse descontando los días inhábiles, conforme a una interpretación armónica del artículo 19 de la propia ley.

35. De lo anterior se desprende que los tribunales contendientes llegaron a posturas distintas sobre un mismo tema: mientras que uno de los órganos



consideró que no es viable descontar del plazo para la promoción de una demanda de amparo (contra las sentencias condenatorias que impongan pena de prisión) los días inhábiles establecidos en el artículo 19 de la Ley de Amparo; los otros concluyeron que debía hacerse una interpretación armónica de dicho precepto junto con el artículo 17 del mismo ordenamiento, por lo que los días inhábiles sí debían descontarse en el cómputo del plazo.

36. El punto de contradicción identificado se sintetiza en el siguiente cuadro:

Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Décimo Sexto Circuito (Amparo directo 132/2021)	Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito (Amparo directo 215/2013)
	Décimo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito (Recurso de reclamación 8/2021)

Los Tribunales Colegiados contendientes se pronunciaron sobre si en el plazo legal de ocho años para la promoción del juicio de amparo directo en materia penal, contra una sentencia definitiva que imponga pena de prisión, deben computarse o no los días inhábiles establecidos en el artículo 19 de la Ley de Amparo.

- | | |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> En el cómputo del plazo de ocho años previsto para la promoción del juicio de amparo en contra de la sentencia definitiva condenatoria en materia penal no procede descontar los días inhábiles ni los que mediaron por la suspensión de las labores con motivo de la pandemia ocasionada por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19). | <ul style="list-style-type: none"> Ambos Tribunales Colegiados determinaron que para el cómputo del plazo de ocho años previsto para la promoción de un juicio de amparo directo en contra de una sentencia definitiva que imponga pena privativa de la libertad deben descontarse los días inhábiles establecidos en el artículo 19 de la Ley de Amparo. |
|--|---|

37. Debe precisarse que, en el caso, el único punto de contradicción que subsiste versa sobre el descuento de días inhábiles en términos generales. Por tanto, no será materia de análisis lo relacionado con el descuento de los días en los que se suspendieron las actividades jurisdiccionales por la pandemia por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19).

38. Se afirma lo anterior en virtud de que el único Tribunal Colegiado que hizo un pronunciamiento en torno a la pandemia ocasionada por el citado virus



fue el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Décimo Sexto Circuito, mientras que ninguno de los Tribunales Colegiados contendientes del Primer Circuito se enfrentó a dicha problemática, de tal forma que no hicieron ningún pronunciamiento al respecto. Por tanto, no existe ningún punto de toque respecto a dicha cuestión.

39. **Tercer requisito.** Este requisito también se cumple, pues el análisis de la contradicción denunciada permitirá a esta Primera Sala resolver la siguiente interrogante: ***¿Procede descontar del plazo de ocho años para promover el juicio de amparo directo en materia penal contra la sentencia condenatoria privativa de la libertad, los días inhábiles establecidos en el artículo 19 de la Ley de Amparo?***

V. ESTUDIO DE FONDO

40. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que debe prevalecer, con el carácter de jurisprudencia, el criterio consistente en que, **por regla general, en el cómputo del plazo de ocho años para promover el juicio de amparo directo contra la sentencia condenatoria impositiva de pena de prisión no deben descontarse los días inhábiles referidos en el artículo 19 de la Ley de Amparo.**

41. Tal conclusión se explica a partir del desarrollo de los siguientes temas:

A. Interpretación de los artículos 17 y 18 de la Ley de Amparo.

B. Doctrina de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre el plazo para la presentación de la demanda de amparo directo contra una sentencia condenatoria.

C. Doctrina de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre el cómputo del plazo genérico de quince días para promover la demanda de amparo directo.

D. Otras disposiciones sobre los plazos en la Ley de Amparo.



A. Interpretación de los artículos 17 y 18 de la Ley de Amparo

42. La promoción del juicio de amparo está condicionada a un tiempo expresamente delimitado en la ley, que permita la tutela efectiva de los derechos de las partes. En ese sentido, los artículos 17, primer párrafo, fracción II y 18 de la Ley de Amparo disponen:

"Artículo 17. El plazo para presentar la demanda de amparo es de **quince días, salvo:** ...

"II. Cuando se reclame la sentencia definitiva condenatoria en un proceso penal, que imponga pena de prisión, podrá interponerse en **un plazo de hasta ocho años;**"

"Artículo 18. Los plazos a que se refiere el artículo anterior se computarán a partir del día siguiente a 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."

43. El segundo de los preceptos mencionados establece que los plazos para la presentación de la demanda de amparo se contarán conforme a los siguientes momentos: *i)* desde el día siguiente al en que haya surtido efectos la notificación al quejoso de la resolución o acuerdo que reclame, conforme a la ley que rige el acto; *ii)* desde el día siguiente al en que haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; o *iii)* desde el día siguiente al en que se hubiese ostentado sabedor de los mismos.

44. Por su parte, el primer precepto establece como **regla general** el plazo de quince días para la presentación de la demanda de amparo. Asimismo, prevé **excepciones** a esa regla; concretamente en su fracción II, que aquí interesa, alude a que la demanda de amparo podrá presentarse en un plazo de **hasta ocho años** cuando se reclame la sentencia definitiva condenatoria en un proceso penal que imponga pena de prisión.



45. Del contenido de esta última disposición –que es la relevante para el presente caso– se advierte que el legislador procuró incluir como principios fundamentales de la norma, entre otros, el respeto al derecho a la libertad personal. Por esa razón, el texto de dicho precepto permite el ejercicio de la acción constitucional con ese amplio margen temporal, en virtud del alto valor que se protege.

46. Al respecto, esta Primera Sala ha sostenido que el derecho a la libertad personal se refiere al estado de libertad física en que se encuentran los seres humanos, lo cual implica la ausencia de obstáculos y límites para llevar a cabo comportamientos corporales. Asimismo, que la libertad personal debe ser la regla y su limitación o restricción debe ser la excepción.¹²

47. De igual manera, este Alto Tribunal ha señalado que la libertad personal se reconoce como un derecho humano de primer grado, tanto en la Constitución Política del País, como en distintos tratados internacionales de los que México es Parte, por lo que su tutela debe ser la más amplia posible y sólo puede limitarse bajo determinados supuestos de excepcionalidad; es decir, a partir del estricto cumplimiento de requisitos y garantías de forma mínima a favor de la persona pues, de lo contrario, se estaría ante una detención o privación de la libertad personal prohibida tanto a nivel nacional como internacional.¹³

48. En ese sentido, resulta claro que, con las disposiciones anteriormente transcritas, el Legislativo buscó establecer una tutela privilegiada para la presentación de la demanda cuando los actos de las autoridades ponen en peligro el derecho humano a la libertad personal.

49. Esa finalidad perseguida por el legislador puede advertirse del proceso legislativo por el que se fraguó la Ley de Amparo vigente, mismo que da cuenta de los vaivenes que existieron sobre la fijación de un plazo para la presentación

¹² Amparo directo en revisión 3506/2014, bajo la ponencia del Ministro José Ramón Cossío Díaz, fallado el 3 de junio de 2015, por unanimidad de cinco votos, página 55.

¹³ Amparo en revisión 703/2012, bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, fallado el 6 de noviembre de 2013, por unanimidad de cinco votos por la concesión del amparo, página 35.



de la demanda de amparo directo contra la sentencia definitiva privativa de la libertad.

50. Dicha revisión histórica legislativa fue relatada por el Tribunal Pleno al resolver la contradicción de tesis 366/2013,¹⁴ por lo cual a continuación se retoman los elementos más relevantes para el caso.

51. De inicio, en la exposición de motivos de quince de febrero de dos mil once, presentada por senadores de diversos grupos parlamentarios, la cual pretendió acoger los esfuerzos consolidados en el "*Proyecto de Ley de Amparo Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del año 2000*", de la Comisión de Análisis de Propuestas para una nueva Ley de Amparo, se mencionó que la propuesta de plazo para promover el amparo directo contra la sentencia condenatoria en un proceso penal consistía en noventa días.

52. Posteriormente, en la misma exposición de motivos de la iniciativa con proyecto de decreto, se propuso que dicho plazo quedara de dos años naturales y se consideró como más que suficiente para permitir una debida defensa, pero también para lograr una adecuada definición sobre la situación de las partes sometidas a un proceso penal.

53. Una vez que la iniciativa se turnó a las Comisiones Unidas de Gobernación y de Estudios Legislativos, de la LXI Legislatura del Senado de la República del Congreso de la Unión, en su dictamen de cinco de octubre de dos mil once se propuso conservar la inexistencia de un plazo determinado para impugnar en vía de amparo las sentencias condenatorias en materia penal privativas de la libertad.

¹⁴ Resuelta en la sesión de veintinueve de abril de dos mil catorce. Unanimidad de once votos de las Ministras y de los Ministros: Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas (ponente), Pérez Dayán y presidente Silva Meza. **Véanse párrafos 56 a 81.** En este asunto, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación identificó la pregunta por resolver en los siguientes términos: ¿cuál es la normativa que rige la oportunidad para promover el juicio de amparo directo, en el que se impugna una sentencia definitiva privativa de la libertad personal dictada con anterioridad a la entrada en vigor de la nueva Ley de Amparo y, en su caso, a partir de qué momento se computa el plazo para su promoción?



54. El mencionado dictamen se discutió y aprobó en lo general, en la sesión ordinaria del Pleno del Senado de la República de once de octubre de dos mil once, pero se reservó la aprobación del artículo 17, fracciones II –precisamente sobre la oportunidad para promover demanda de amparo contra una sentencia definitiva privativa de la libertad– y III, respecto de lo cual se presentaron diversas propuestas.

55. Después de lo expresado sobre la aprobación del artículo 17, fracción II, del proyecto de ley, en la sesión plenaria de trece de octubre de dos mil once del Senado de la República se destacó lo siguiente: que se había llegado a un consenso de no establecer plazo para la presentación de la demanda de amparo tratándose de sentencias condenatorias en materia penal que impongan pena de prisión, tal como se encontraba la entonces ley vigente; sin embargo, se dijo que **también había sido una propuesta impulsada por distintas organizaciones sociales que dicho plazo fuera de ocho años.**

56. En ese sentido, la Cámara de Origen propuso fijar el plazo de hasta ocho años para la promoción del amparo contra sentencias condenatorias impositivas de la pena de prisión y, por ello, determinó que así quedara establecido en el artículo 17, fracción II, del proyecto de ley; cuestión que fue aprobada.

57. Con posterioridad, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión también aprobó esa propuesta del plazo de ocho años en sus términos, y de esa manera se expidió la Ley de Amparo en vigor.

58. Así pues, este breve recuento de la historia legislativa del artículo 17, fracción II, de la Ley de Amparo revela que, en la fijación del plazo de ocho años para la impugnación de sentencias condenatorias privativas de la libertad, el Legislativo buscó un doble propósito: 1) por un lado, el otorgamiento de un tiempo razonable y suficiente para el ejercicio de defensa de las personas sentenciadas con pena de prisión, tan es así que el legislador federal se decantó hacia el plazo más amplio de las propuestas (entre las cuales, se reitera, fueron de noventa días y dos años naturales); y, 2) por otro lado, la protección de los derechos de todas las personas involucradas en el proceso penal, incluidas las víctimas, sobre lo que incluso existió un impulso y una moción por parte de organizaciones sociales.



B. Doctrina de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre el plazo para presentar una demanda de amparo directo en materia penal en contra de una sentencia privativa de la libertad

59. El Tribunal Pleno de esta Suprema Corte, al resolver la citada contradicción de tesis 366/2013, determinó que el plazo legal para promover una demanda de amparo directo contra una sentencia condenatoria privativa de la libertad, dictada antes del tres de abril de dos mil trece, es de ocho años contados a partir de la entrada en vigor de la entonces nueva Ley de Amparo. El Tribunal Pleno precisó que esta posición resulta más respetuosa de los principios de irretroactividad de la ley y de su aplicación, de progresividad y del derecho de acceso efectivo a la justicia.

60. Por su parte, al resolver la contradicción de tesis 463/2019, esta Primera Sala se ocupó de determinar cuál es el plazo que debe regir para presentar la demanda de amparo cuando el acto reclamado únicamente versa sobre aspectos relativos a la reparación del daño y la persona sentenciada (la pena privativa de la libertad) no interpuso recurso de apelación. Al respecto, se concluyó que ese plazo es el de ocho años, previsto en la fracción II del artículo 17 de la Ley de Amparo, y precisó que constituye **una excepción a la regla genérica** del término de quince días para la presentación de la demanda de amparo directo.¹⁵

61. También, como ya se adelantaba, en dicho precedente la Sala precisó que el legislador procuró incluir como principios fundamentales de la norma, entre otros, el respeto al derecho a la libertad personal y, para ello, otorgó una tutela privilegiada para la presentación de la demanda cuando los actos de las autoridades ponen en peligro ese derecho humano. Así, el artículo 17, fracción II, de la Ley de Amparo permite el ejercicio de la acción constitucional con ese amplio margen temporal, en virtud del alto valor que se protege.

¹⁵ Resuelta en la sesión de dieciocho de noviembre de dos mil veinte. Mayoría de tres votos de la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat (ponente) y de los Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. En contra de los emitidos por la Ministra Norma Lucía Piña Hernández y el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá (presidente), quienes se reservaron su derecho a formular voto particular.



62. Más recientemente, al fallar la contradicción de criterios 96/2022,¹⁶ esta Primera Sala determinó que en el cómputo del plazo de ocho años previsto en la fracción II del artículo 17 de la Ley de Amparo, para promover un juicio de amparo directo contra una sentencia condenatoria a pena de prisión, **debe excluirse de manera excepcional el tiempo en que la autoridad responsable suspendió sus labores exclusivamente con motivo de la pandemia causada por el virus SARS-CoV-2.**

63. Lo anterior en aras de otorgar la máxima protección al derecho de acceso a la justicia de las personas privadas de su libertad con motivo de una sentencia condenatoria dictada en su contra, pues el contexto de la pandemia obligó a que las autoridades responsables suspendieran sus labores y no estuvieran en condiciones de desarrollar sus actividades y atender al público en modo habitual, situación que amerita una excepción en torno al cómputo del plazo para la presentación de la demanda.

64. Es decir, en tal caso, para computar el plazo esta Primera Sala precisó que procede descontar los días inhábiles o no laborables determinados para la autoridad responsable y que **únicamente** derivaron por la pandemia; bajo la premisa de que la demanda de amparo directo se presenta ante la propia autoridad responsable, quien inicia el trámite y por su conducto se tiene acceso al expediente del asunto que se controvierte en el juicio constitucional.

65. Debe destacarse que esta Primera Sala adoptó ese criterio al considerar que no puede ser ajena a las diversas alteraciones que ese fenómeno atípico suscitado a nivel mundial (la pandemia) impuso en la forma de organizar tiempos hábiles y laborales, lo cual provocó una extensa interrupción de las labores en los órganos jurisdiccionales, que finalmente redundó en que el ejercicio del derecho de defensa de las personas privadas de libertad, con motivo de la condena impuesta, se viera limitado ante una situación sin precedentes, ocasionada por el virus del COVID-19.

¹⁶ Resuelta en la sesión de siete de septiembre de dos mil veintidós. 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 y Ana Margarita Ríos Farjat (presidenta y ponente).



66. Esto pues, como ya se dijo, las autoridades responsables no sólo son quienes reciben la demanda de amparo, sino que también son las que cuentan con las actuaciones judiciales necesarias para elaborar las estrategias de defensa. De ahí la importancia de reponer ese tiempo vedado a las personas justiciables.

67. Así, en el citado precedente, esta Sala consideró que dicha circunstancia debe ser atendida de forma flexible a fin de respetar el derecho de acceso a la justicia de las personas; particularmente, de quienes se encuentran privadas de su libertad y que acuden al juicio de amparo a reclamar una sentencia condenatoria dictada en su contra.

68. Conforme a lo anterior, se insiste, el criterio recién sustentado por esta Sala obedeció a la ponderación de **circunstancias extraordinarias**, como la pandemia y el impacto que tuvo no sólo a niveles sanitarios, sino que permeó prácticamente en todos los ámbitos de la sociedad, como en la prestación del servicio público de administración e impartición de justicia.

69. De ahí que, incluso, esta Sala destacó que en el cómputo del plazo de ocho años para promover un juicio de amparo directo contra una sentencia definitiva privativa de la libertad, **sólo de manera excepcional** debían descontarse **exclusivamente** los días en que las autoridades responsables suspendieron labores con motivo de la pandemia.

70. Asimismo, importa mencionar que en el precedente en comento se enfatizó que el criterio jurisprudencial adoptado **no rige para descontar los días inhábiles en el cómputo mencionado, como regla general**, sino únicamente aquellos días de suspensión de labores de la autoridad responsable con motivo de la contingencia sanitaria por el COVID-19. Lo anterior, ya que ese punto no fue tema de la contradicción de criterios, inclusive, en su respectivo apartado de existencia quedó anotado que no había discrepancia al respecto entre los Tribunales Colegiados contendientes.¹⁷

¹⁷ En efecto, en el apartado de existencia se anotó que sobre ese punto no había discrepancia entre los colegiados contendientes, pues ambos reconocieron que, tratándose del amparo en materia penal contra una sentencia definitiva condenatoria, el cómputo del plazo de ocho años debe



C. Doctrina de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre el cómputo del plazo genérico de quince días para promover el juicio de amparo directo

71. El Tribunal Pleno resolvió la contradicción de tesis 257/2020,¹⁸ suscitada entre criterios sustentados por ambas Salas de esta Suprema Corte, cuyo punto a dilucidar consistió en determinar si para la presentación de la demanda de amparo directo, **en general**, deben descontarse del cómputo únicamente los días inhábiles o no laborables para la autoridad responsable o también aquellos señalados en el artículo 19 de la Ley de Amparo.

72. El Pleno resolvió que para el cómputo de la presentación de la demanda de amparo directo deben excluirse tanto los días inhábiles establecidos por el artículo 19 de la Ley de Amparo (aun cuando la autoridad responsable no haya suspendido labores), así como aquellos en que el órgano responsable ante el que se presenta la demanda sí suspenda actividades. Además, precisó que si bien el Consejo de la Judicatura Federal puede decretar la suspensión de actividades de manera extraordinaria en los Órganos Colegiados de amparo, ello no implica que el plazo para la promoción de una demanda de amparo directo se vea interrumpido.

73. Finalmente, el Pleno determinó que esas conclusiones, además de reconocer la voluntad del Poder Legislativo respecto a los plazos que rigen en la ley reglamentaria y el rol de la autoridad responsable como autoridad auxiliar en la tramitación del juicio de amparo directo, permiten otorgar certeza a las personas justiciables **respecto a los días en que estarán en posibilidad de presentar la demanda de amparo**.

74. Sobre ese criterio fijado por el Tribunal Pleno, es necesario destacar algunas cuestiones que lo diferencian de la cuestión que ahora se resuelve.

realizarse por años sin hacer descuento alguno de los días inhábiles que hayan existido dentro de ese plazo, pues de lo contrario, se generaría incertidumbre y falta de claridad para las partes.

¹⁸ Fallada en la sesión de dieciséis de agosto de dos mil veintiuno. Unanimidad de once votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo (ponente), Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldivar Lelo de Larrea.



75. En primer lugar, en todos los asuntos que originaron los criterios contendientes en la respectiva contradicción **se partió del plazo genérico de quince días** para la presentación de la demanda de amparo directo, previsto en el primer párrafo del artículo 17 de la ley reglamentaria, es decir, la regla general; sin que se atendiera a los casos de excepción contenidos en las fracciones del propio precepto legal, menos específicamente a la II que refiere el plazo de ocho años para instar la acción constitucional contra la sentencia condenatoria que impone pena de prisión. Para evidenciar lo anterior, enseguida se anota brevemente el contexto en que se emitió la citada contradicción de tesis 257/2020.

76. Por un lado, la Primera Sala analizó un recurso de revisión interpuesto contra una sentencia de **amparo directo en materia civil**, en el que el Tribunal Colegiado sobreseyó en el juicio al considerar que la presentación de la demanda era extemporánea, pues si bien el veintiuno de marzo de dos mil diecinueve era inhábil conforme al artículo 19 de la Ley de Amparo, lo cierto era que no debía descontarse del cómputo para verificar su oportunidad, sino que únicamente debían restarse los días inhábiles para la autoridad responsable.

77. La Sala concluyó que para determinar la oportunidad de la demanda de amparo directo debían considerarse inhábiles los días así contemplados por la Ley de Amparo (artículo 19), aunque hayan sido hábiles para las autoridades responsables, así como aquellos días en que éstas hayan suspendido sus labores o que no pudieran funcionar por causa de fuerza mayor, al ser ante quienes se presenta la demanda.

78. Por su parte, la Segunda Sala examinó una contradicción de tesis cuyos criterios contendientes versaron sobre si en el cómputo del plazo para promover la demanda de amparo directo debían excluirse o no, adicionalmente de aquellos inhábiles para la autoridad responsable, los demás días inhábiles para el Tribunal Colegiado.

79. Lo anterior, ya que un grupo de los Tribunales Colegiados contendientes consideró que sólo debían tenerse como días inhábiles aquellos en que la autoridad responsable no haya laborado, pero no aquellos otros en los que el órgano judicial de amparo haya suspendido labores; mientras que los demás tribunales contendientes sostuvieron que son días inhábiles tanto aquellos en que la auto-



ridad responsable no laboró, como aquellos en que el Tribunal Colegiado haya suspendido actividades.

80. Al respecto, resalta que ninguno de esos criterios en pugna en la contradicción de tesis fallada por la Segunda Sala derivó de un asunto en materia penal, concretamente de un juicio de amparo en el que el acto reclamado hubiera sido la sentencia condenatoria privativa de la libertad. En cambio, todos esos asuntos emanaron de procedimientos civiles, laborales y administrativos, respectivamente, y para efectos de la oportunidad de la demanda de amparo se consideró el plazo genérico de quince días, contenido en el artículo 17, primer párrafo, de la ley reglamentaria.

81. Así, la Segunda Sala concluyó que en el cómputo del plazo para promover un amparo directo no deben exceptuarse los días en que el Tribunal Colegiado haya suspendido labores, pues por disposición legal es ante la autoridad responsable que se presenta la demanda y, por ende, es quien inicia con el trámite del juicio de amparo directo; lo anterior, porque aun cuando el Tribunal Colegiado haya dejado de laborar, esa circunstancia no incide en el cómputo del plazo ni ocasiona inseguridad o falta de certeza a las personas justiciables.

82. El contexto asentado, que detonó la citada contradicción de tesis resuelta por el Tribunal Pleno, evidencia que el criterio jurisprudencial al que se arribó, consistente en que para el cómputo de la presentación de la demanda de amparo directo deben descontarse del plazo tanto los días inhábiles señalados por el artículo 19 de la ley de la materia, como aquellos otros en que hubo suspensión de labores para la autoridad responsable, **solamente está acotado al plazo de quince días que se contempla como la regla general para promover el juicio constitucional.**

83. En ese orden de ideas, queda claro que el Pleno no determinó la forma en que debe computarse el plazo para la presentación de la demanda de amparo directo, en el supuesto de excepción en materia penal que establece el propio artículo 17 de la Ley de Amparo (fracción II), para la impugnación de la sentencia definitiva que impone pena de prisión, que es la materia de análisis de la presente contradicción de criterios.



D. Otras disposiciones sobre los plazos en la Ley de Amparo

84. Hechas las precisiones anteriores, ahora es necesario referir el texto de otros artículos del título primero, capítulo III, denominado "Plazos", de la Ley de Amparo.

"Artículo 19. Son **días hábiles** para la promoción, sustanciación y resolución de los juicios de amparo todos los del año, con excepción de los sábados y domingos, uno de enero, cinco de febrero, veintiuno de marzo, uno y cinco de mayo, dieciséis de septiembre, doce de octubre, veinte de noviembre y veinticinco de diciembre, así como aquellos en que se suspendan las labores en el órgano jurisdiccional ante el cual se tramite el juicio de amparo, o cuando no pueda funcionar por causa de fuerza mayor."

"Artículo 20. El juicio puede promoverse por escrito, comparecencia o medios electrónicos en cualquier día y hora, si se trata de actos que importen peligro de privación de la vida, ataques a la libertad personal fuera de procedimiento, incomunicación, deportación o expulsión, proscripción o destierro, extradición, desaparición forzada de personas o alguno de los prohibidos por el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como la incorporación forzosa al Ejército, Armada o Fuerza Aérea nacionales. En estos casos, cualquier hora será hábil para tramitar el incidente de suspensión y dictar las providencias urgentes a fin de que se cumpla la resolución en que se haya concedido.

"Para los efectos de esta disposición, los jefes y encargados de las oficinas públicas de comunicaciones estarán obligados a recibir y transmitir, sin costo alguno para los interesados, los mensajes en que se demande amparo por alguno de los actos enunciados, así como las resoluciones y oficios que expidan las autoridades que conozcan de la suspensión, fuera de las horas del despacho y a pesar de que existan disposiciones en contrario de autoridades administrativas."

"Artículo 21. La presentación de las demandas o promociones de término en forma impresa podrá hacerse el día en que éste concluya, fuera del horario de



labores de los tribunales ante la oficialía de partes correspondiente que habrá de funcionar hasta las veinticuatro horas del día de su vencimiento.

"La presentación de las demandas o las promociones de término en forma electrónica a través de la Firma Electrónica, podrán enviarse hasta las veinticuatro horas del día de su vencimiento.

"Con independencia de lo anterior, los órganos jurisdiccionales de amparo podrán habilitar días y horas cuando lo estimen pertinente para el adecuado despacho de los asuntos."

"Artículo 22. Los plazos se contarán por días hábiles, comenzarán a correr a partir del día siguiente al en que surta sus efectos la notificación y se incluirá en ellos el del vencimiento, inclusive para las realizadas en forma electrónica a través del uso de la Firma Electrónica, salvo en materia penal, en donde se computarán de momento a momento.

"Correrán para cada parte desde el día siguiente a aquél en que para ella hubiese surtido sus efectos la notificación respectiva."

85. En el artículo 19 de la Ley de Amparo se establecen los días que se consideran hábiles para la promoción, sustanciación y resolución de los juicios de amparo y sus excepciones, entre éstas –como ya se había anticipado– expresamente se señalan cuáles son los días inhábiles.

86. El numeral 21 prevé la posibilidad de presentar la demanda de amparo o promociones de término (sea en forma impresa o en forma electrónica) el día en que éste concluya, fuera del horario de labores de los tribunales, ante la oficialía de partes correspondiente, que habrá de funcionar hasta las veinticuatro horas del día de su vencimiento.

87. El artículo 22 señala que los plazos se contarán por días hábiles y comenzarán a correr a partir del día siguiente al en que surta sus efectos la notificación, incluyéndose en ellos el del vencimiento, inclusive para las realizadas en forma electrónica a través del uso de la Firma Electrónica, salvo en materia penal, que se computarán de momento a momento.



88. Sobre este último precepto legal es preciso resaltar dos aspectos: el primero relacionado con el alcance del enunciado normativo que dispone que "los plazos se contarán en días hábiles"; y el segundo, vinculado con la norma de excepción respecto al cómputo de los plazos, aplicable en materia penal y que se contiene en la parte final del propio artículo.

89. Pues bien, una primera lectura de la porción normativa referente a que los plazos se contarán por días inhábiles llevaría a entender que absolutamente todos los plazos previstos en la ley reglamentaria se computan en esa forma (con la salvedad indicada para materia penal, en la que "se computarán de momento a momento"), es decir, tanto los plazos fijados en días, como aquellos en meses y años.

90. Sin embargo, una interpretación de esa manera implicaría soslayar el propio sentido lógico y funcional de la previsión normativa en la Ley de Amparo, consistente en la diferenciación en el establecimiento de distintos plazos según el tipo de promociones, diligencias y actuaciones a los que están destinados; permitiendo con ello, además, que aquellos plazos fijados en meses o años no se cumplan en el tiempo exactamente determinado por el legislador, sino que se extenderían injustificadamente en su temporalidad.

91. Dicho de otro modo, no cobraría sentido el señalamiento de plazos en meses o años si el objetivo consistiera en que de éstos solamente se contarán los días hábiles y no todos los días naturales que en su conjunto integran un periodo determinado, ya sea en meses o años.

92. Por lo anterior, la **interpretación más razonable** de la porción normativa del artículo 22 de la Ley de Amparo, referente a que **"los plazos se contarán por días hábiles", es que únicamente corresponde a los plazos señalados en días** (no en meses ni en años).

93. Para robustecer ese aserto, es importante hacer referencia a lo que esta Primera Sala determinó en la contradicción de tesis 48/2019,¹⁹ sobre el enunciado

¹⁹ Resuelta el veintiuno de octubre de dos mil veinte. Unanimidad de cinco votos de las Ministras Norma Lucía Piña Hernández y Ana Margarita Ríos Farjat (ponente), así como los Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien se reservó el derecho de formular voto concurrente, Alfredo Gutiérrez



normativo de excepción contenido en el propio artículo 22 de la ley respecto a que, en materia penal, los plazos "se computarán de momento a momento".

94. Al respecto, esta Sala concluyó que la correcta interpretación de la norma sólo es aplicable para los plazos en los juicios de amparo penal cuando están previstos en horas y no cuando se encuentran señalados en días.

95. Se concluyó lo anterior, a partir de lo dispuesto por el artículo 292 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la Ley de Amparo, el cual señala que, para fijar la duración de los términos, los meses se regularán según el calendario del año y los días se entenderán de veinticuatro horas naturales, contadas de las veinticuatro a las veinticuatro.²⁰

96. De lo anterior es posible observar que esta Primera Sala ha sido puntual en destacar las diferencias respecto al cómputo de los plazos dependiendo de si se fijan en horas o en días.

97. Por ende, conforme a un ejercicio hermenéutico extensivo o por analogía del citado artículo 292 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la Ley de Amparo, esta Primera Sala considera válido sostener que cuando un plazo se fija en años, esto como base o parámetro de división temporal, entonces debe considerarse como unidad de tiempo conformada por los días naturales que comprende un año calendario: 365 (trescientos sesenta y cinco) días, y excepcionalmente 366 (trescientos sesenta y seis) cuando es bisiesto.

Análisis del caso concreto

98. Como se adelantó, esta Primera Sala concluye que, por regla general, en el cómputo del plazo de ocho años para promover el juicio de amparo directo

Ortiz Mena y presidente Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien se reservó el derecho de formular voto concurrente.

El punto a definir en la contradicción radicó en determinar la forma correcta en que debe computarse el plazo de diez días para la presentación del recurso de revisión, previsto en el artículo 86 de la Ley de Amparo; sobre lo cual, en esencia, la Sala concluyó que el cómputo es por días –*de veinticuatro horas naturales, contadas de las veinticuatro a las veinticuatro*– y no de momento a momento.

²⁰ "Artículo 292. Para fijar la duración de los términos, los meses se regularán según el calendario del año, y los días se entenderán de veinticuatro horas naturales, contadas de las veinticuatro a las veinticuatro."



contra la sentencia condenatoria que impone pena de prisión **no deben descontarse los días inhábiles** referidos en el artículo 19 de la Ley de Amparo.

99. Tal como se destacó en párrafos previos, la fijación de un plazo para promover la demanda de amparo en materia penal contra las sentencias definitivas que impongan la pena de prisión tuvo como objetivo no sólo otorgar un tiempo amplio para la defensa de las personas privadas de su libertad, sino que también obedeció a la necesidad de que la oportunidad de la promoción del amparo no quedara indefinida (cuestión que fue impulsada por distintas organizaciones sociales) a fin de respetar y garantizar los derechos de las demás personas involucradas en un proceso penal; particularmente, de las víctimas.

100. Lo anterior se advierte del proceso legislativo por el que se emitió la Ley de Amparo vigente, referido anteriormente, y del que además es relevante reiterar que, tras su curso, el legislador se decantó en preservar el plazo más amplio entre las propuestas, consistente en ocho años.

101. Más aún, destaca la forma en que se redactó finalmente el plazo:

"Artículo 17. El plazo para presentar la demanda de amparo es de quince días, salvo: ...

"II. Cuando se reclame la sentencia definitiva condenatoria en un proceso penal, que imponga pena de prisión, **podrá interponerse en un plazo de hasta ocho años; ...**"

102. Como se ve, el Poder Legislativo no fijó simplemente el plazo de ocho años para la promoción del juicio de amparo en contra de las sentencias condenatorias que imponen pena de prisión, sino que lo estableció precedido gramaticalmente por la preposición "***hasta***",²¹ lo que revela un énfasis en cuanto a que esos ocho años constituyen un periodo máximo o límite.

²¹ En el diccionario de la lengua española, de la Real Academia Española, define al vocablo "hasta" como sigue:

hasta

Del ár. hisp. *ḥattà*, y este del ár. clás. *ḥattà*, infl. por el lat. *ad ista* "hasta eso".



103. Lo anterior refleja el objetivo de abandonar la indeterminación de temporalidad para la impugnación vía amparo de las sentencias condenatorias a pena de prisión, que existía en la ley reglamentaria abrogada.

104. Sumado a lo anterior, es importante precisar que el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte ya se pronunció sobre la constitucionalidad del plazo previsto en el artículo 17, fracción II, de la Ley de Amparo vigente, al resolver la contradicción de tesis 366/2013, previamente citada. En dicho precedente se señaló que la disminución del plazo para que la persona sentenciada pudiera presentar una demanda de amparo (de indefinido a ocho años) resulta constitucional en tanto que tiene un fin constitucionalmente válido, que es otorgar a las víctimas de los delitos la reparación del daño, la verdad y la justicia.

105. En dicho precedente también se indicó que, conforme al test de proporcionalidad, en su primera grada, debe partirse de la base de que el establecimiento del plazo de ocho años para la promoción del juicio de amparo es brindar seguridad jurídica a las víctimas del delito; particularmente, en lo tocante a la obtención de la reparación del daño, así como a los derechos a la verdad y a la justicia.

106. En cuanto a la segunda grada, se concluyó que la medida delimita de manera razonable el derecho de acceso efectivo a la justicia de las personas sentenciadas, pues les permite preparar su defensa durante un lapso considerable y lograr un mejor equilibrio entre esa prerrogativa fundamental y los derechos de las víctimas u ofendidos de una conducta delictiva.

107. Finalmente, en cuanto a la proporcionalidad en sentido estricto, se consideró que la limitación de ocho años para promover la demanda de amparo

1. prep. Indica el límite final de una trayectoria en el espacio o en el tiempo. *Trabajan hasta las tres. Llegaremos hasta la cima.*

2. prep. Indica el límite máximo de una cantidad variable. *Estaba dispuesta a pagar hasta sesenta euros.*

3. prep. C. Rica, El Salv., Guat., Hond., Méx. y Nic. *No antes de. Llegaré hasta las dos.*

4. adv. Incluso o aun. *Hasta tú estarías de acuerdo. Hasta cuando duerme habla.*

Consultable en <https://dle.rae.es/hasta>



no afecta de manera desmedida ese derecho fundamental pues, aunque la inexistencia de plazo para impugnar en amparo las sentencias condenatorias permitía una mayor tutela del derecho a la libertad personal, este derecho no es absoluto en relación con los derechos de la víctima.

108. Por esa razón el Tribunal Pleno consideró que el plazo de ocho años es razonable, atendiendo a la relevancia de esa prerrogativa, que implica el otorgamiento de un plazo considerablemente mayor a los que rigen la impugnación de otro tipo de actos de autoridad.

109. Así, a partir de la ponderación de las particularidades y finalidad jurídica de la fijación del plazo de ocho años previsto para impugnar mediante el juicio de amparo la sentencia condenatoria privativa de la libertad, así como la forma en que procesalmente debe entenderse un plazo fijado en "años", es posible concluir que en el cómputo del plazo de que se trata no deben descontarse los días inhábiles.

110. En efecto, como se señaló previamente, debe partirse de la interpretación en el sentido de que cuando un plazo se fija en años (esto como base o parámetro de división temporal) debe considerarse como unidad de tiempo conformada por los días naturales que comprende un año calendario: 365 (trescientos sesenta y cinco) días, y excepcionalmente 366 (trescientos sesenta y seis) cuando es bisiesto; es decir, debe computarse como año calendario, sin restar los días inhábiles.

111. Dicha conclusión resulta razonable a partir de la funcionalidad, efectividad y certidumbre que puede lograrse en relación con el derecho de acceso a la justicia de la persona sentenciada y con los derechos de certidumbre jurídica de la víctima.

112. Si se considera que la demanda de amparo directo se presenta ante la autoridad responsable, es evidente que los días inhábiles no serán los mismos para una y otra autoridad con ese carácter; por ejemplo, no serán los mismos días inhábiles para un tribunal del fuero común en Oaxaca, que para un tribunal local en Sinaloa.



113. Ese escenario permite vislumbrar que, de admitirse que en el cómputo del plazo de ocho años que nos ocupa se descontaran los días inhábiles, se generaría incertidumbre jurídica a las personas justiciables sobre el momento en que dicho plazo vencería, lo que incluso se tornaría en una carga desproporcionada en detrimento de su derecho de acceso a la justicia, y pugnaría con la finalidad que tuvo el establecimiento del plazo mismo al extenderse injustificadamente.

114. Por todo lo anterior, como se adelantó, esta Primera Sala arriba al convencimiento de que el **plazo de ocho años para promover el juicio de amparo directo** en materia penal, **contra una sentencia condenatoria privativa de la libertad**, establecido en la fracción II del artículo 17 de la Ley de Amparo, por regla general, **debe computarse en años calendario, es decir, incluyendo todos los días naturales que lo conforman, sin descontar los inhábiles previstos en el numeral 19 del mismo ordenamiento.**

115. Por último, se precisa que esa interpretación es la regla general, porque como incluso ya se mencionó en la presente sentencia, esta Sala recientemente se pronunció en el sentido de que, ante la situación extraordinaria de la pandemia por COVID-19, y sólo de manera excepcional, procede descontar del plazo de mérito únicamente los días inhábiles determinados por la autoridad responsable con motivo de la suspensión de labores por la misma contingencia sanitaria.

116. Lo anterior, a juicio de este órgano de control constitucional, porque no puede ser ajeno a las diversas alteraciones que dicho fenómeno atípico impuso en la forma de organizar tiempos hábiles y laborales, lo cual provocó una extensa interrupción de las labores en los órganos jurisdiccionales.

VI. Criterio que debe prevalecer

117. Por las razones expresadas, con fundamento en los artículos 215, 217 y 225 de la Ley de Amparo, se concluye que la tesis con carácter de jurisprudencia que debe prevalecer es la siguiente:

AMPARO DIRECTO EN CONTRA DE SENTENCIAS DEFINITIVAS CONDENATORIAS QUE IMPONEN UNA PENA DE PRISIÓN. LA DEMANDA DEBE



PRESENTARSE EN EL PLAZO DE OCHO AÑOS ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 17, FRACCIÓN II, DE LA LEY DE AMPARO, SIN QUE SE EXCLUYAN LOS DÍAS INHÁBILES PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 19 DEL MISMO ORDENAMIENTO LEGAL.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes llegaron a conclusiones discrepantes al decidir si en el cómputo del plazo de ocho años para presentar la demanda de amparo directo en contra de una sentencia condenatoria privativa de la libertad personal, previsto por el artículo 17, fracción II, de la Ley de Amparo, procede o no descontar los días inhábiles señalados en el artículo 19 de la misma ley. Un tribunal consideró que no procedía hacer tal descuento, porque se ampliaría exponencialmente el plazo y propiciaría inseguridad jurídica a la persona promovente al no tener certeza sobre su vencimiento. Otros tribunales sostuvieron que sí debían descontarse del cómputo los días inhábiles, conforme a una interpretación armónica de los citados preceptos legales.

Criterio jurídico: El plazo de ocho años para promover el juicio de amparo directo en materia penal en contra de una sentencia condenatoria que establece una sanción privativa de la libertad, establecido en la fracción II del artículo 17 de la Ley de Amparo, debe computarse en años calendario; esto es incluyendo todos los días naturales que lo conforman, de manera que no deben descontarse los días inhábiles previstos en el artículo 19 del mismo ordenamiento legal, pues esto resulta razonable a partir de la funcionalidad, efectividad y certidumbre que puede lograrse en relación con el derecho de acceso a la justicia de la persona sentenciada y con los derechos de la víctima.

Justificación: El artículo 17, fracción II, de la Ley de Amparo prevé que podrá presentarse la demanda de amparo directo en un plazo de hasta ocho años cuando se reclame la sentencia definitiva condenatoria en un proceso penal que imponga pena de prisión. Dicho precepto, por una parte, fija un amplio margen temporal para ejercer la acción constitucional en virtud del alto valor que protege (la libertad personal) y, por otra, fija un límite máximo al disponer que el plazo será de "hasta" ocho años. Asimismo, la determinación del plazo de mérito tuvo como finalidad proteger los derechos de las víctimas del delito, particularmente, el derecho a la certeza jurídica en cuanto a la reparación del daño, el derecho a la verdad y el derecho a la justicia.



Por ende, de la ponderación de las particularidades y finalidad jurídica de la fijación del plazo de ocho años, así como la forma en que procesalmente debe entenderse un plazo fijado en "años", esto es, como unidad de tiempo conformada por los días naturales que comprende un año calendario (trescientos sesenta y cinco días, y excepcionalmente trescientos sesenta y seis cuando es año bisiesto), es posible concluir que en el cómputo de dicho plazo, no deben descontarse los días inhábiles.

Dicha conclusión resulta razonable a partir de la funcionalidad, efectividad y certidumbre que puede lograrse en relación con el derecho de acceso a la justicia de la persona sentenciada y con los derechos de la víctima.

Sin perjuicio de lo anterior, debe destacarse que respecto de esta regla pueden llegar a existir algunas excepciones, tal como lo resolvió la Primera Sala en la contradicción de criterios 96/2022, en la que se determinó que en el cómputo del plazo de ocho años previsto en la fracción II del artículo 17 de la Ley de Amparo, para promover un juicio de amparo directo contra una sentencia condenatoria a pena de prisión, debe excluirse, de manera excepcional, el tiempo en que la autoridad responsable suspendió sus labores exclusivamente con motivo de la pandemia causada por el virus SARS-CoV-2. Lo anterior, dado que se trató de un fenómeno atípico a nivel mundial que provocó una extensa interrupción de las labores en los órganos jurisdiccionales que afectó el ejercicio de los derechos de defensa de las personas privadas de la libertad.

VII. Decisión

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, en los términos de la tesis redactada en el presente fallo.

TERCERO.—Publíquese la tesis de jurisprudencia que se sustenta en la presente resolución en términos de lo dispuesto en los artículos 219 y 220 de la Ley de Amparo.



Notifíquese; remítase testimonio de la presente resolución a los Órganos Colegiados contendientes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por unanimidad de cinco votos de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, quien está con el sentido, pero se separa de los párrafos noventa y siete, ciento diez, ciento doce y ciento trece, y se reservó su derecho a formular voto concurrente 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).

Firman la Ministra presidenta de la Sala y ponente, con el secretario de Acuerdos que autoriza y da fe.

En términos de lo previsto en los artículos 113 y 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, 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. 41/2014 (10a.), P./J. 40/2014 (10a.) y P./J. 39/2014 (10a.) citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 6 de junio de 2014 a las 12:30 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 7, Tomo I, junio de 2014, páginas 7, 9 y 11, respectivamente.

La ejecutoria relativa a la contradicción de tesis 366/2013 citada en esta sentencia, aparece publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 9, Tomo I, agosto de 2014, página 62, con número de registro digital: 25194.

Esta sentencia se publicó el viernes 12 de mayo de 2023 a las 10:17 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



Voto concurrente que formula el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá en relación con la contradicción de criterios 183/2022.

1. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió, en sesión de cinco de octubre de dos mil veintidós, por unanimidad de cinco votos,¹ el expediente citado al rubro, en el sentido de declarar existente la contradicción de criterios denunciada y sostener con carácter de jurisprudencia el criterio sustentado por esta Primera Sala.

I. Razones de la ejecutoria

2. La sentencia sostuvo que, por regla general, en el cómputo del plazo de ocho años para promover el juicio de amparo directo contra la sentencia condenatoria que impone la pena de prisión no deben descontarse los días inhábiles del artículo 19 de la Ley de Amparo.
3. Del proceso legislativo por el que se emitió la Ley de Amparo vigente se destacó que, la fijación de un plazo para promover la demanda de amparo en materia penal contra las sentencias definitivas que impongan la pena de prisión, tuvo como objetivo no sólo otorgar un tiempo amplio para la defensa de las personas privadas de su libertad, sino que también obedeció a la necesidad de que la oportunidad de la promoción del amparo no quedara indefinida (cuestión que fue impulsada por distintas organizaciones sociales) a fin de respetar y garantizar los derechos de las demás personas involucradas en un proceso penal, particularmente de las víctimas.
4. En adición, la ejecutoria enfatizó lo resuelto por el Tribunal Pleno en la contradicción de tesis 366/2013, en donde se estudió la constitucionalidad del plazo previsto en el artículo 17, fracción II, de la Ley de Amparo vigente y se señaló que la disminución del plazo para que la persona sentenciada pudiera presentar una demanda de amparo resulta constitucional, superando todas las gradas del test de proporcionalidad.
5. Lo anterior, pues su fin es brindar seguridad jurídica a las víctimas del delito en relación con la reparación del daño. Además, restringe de manera razonable el derecho de acceso a la justicia de las personas sentenciadas, pues les

¹ Resuelto por unanimidad de cinco votos de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, quien está con el sentido, pero se separa de los párrafos noventa y siete, ciento diez, ciento doce y ciento trece, y se reservó su derecho a formular voto concurrente 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).



permite preparar su defensa durante un lapso razonable y lograr un mejor equilibrio con los derechos de las víctimas u ofendidos.

6. En consecuencia, se señaló que debe partirse de la interpretación en el sentido de que cuando un plazo se fija en años (esto como base o parámetro de división temporal) debe considerarse como una unidad de tiempo conformada por los días naturales que comprende un año calendario, sin restar los días inhábiles.
7. Dicha conclusión se estimó razonable a partir de la funcionalidad, efectividad y certidumbre que puede lograrse en relación con el derecho de acceso a la justicia de una persona sentenciada y con los derechos de certidumbre jurídica de las víctimas.
8. La sentencia resalta que, si se considera que la demanda de amparo directo se presenta ante la autoridad responsable, es evidente que los días inhábiles no serán los mismos para una y otra. En ese escenario, de descontarse los días inhábiles, se generaría incertidumbre jurídica a las personas justiciables sobre el momento en que dicho plazo vencería, lo que incluso se tornaría en una carga desproporcionada en detrimento de su derecho de acceso a la justicia, y pugnaría con la finalidad que tuvo el establecimiento del plazo al extenderse injustificadamente.
9. Se enfatizó también que el no descontar los días inhábiles del plazo de ocho años para promover amparo directo contra sentencias condenatorias privativas de libertad constituye la regla general. Lo anterior, pues la Primera Sala recientemente se pronunció en el sentido de que, ante la situación extraordinaria de la pandemia por COVID-19, y sólo de manera excepcional, procede descontar del plazo antes señalado únicamente los días inhábiles determinados por la autoridad responsable con motivo de la suspensión de labores por la contingencia sanitaria.
10. Lo sostenido en aquel asunto fue justificado en virtud de que el Alto Tribunal no puede ser ajeno a las diversas alteraciones que dicho fenómeno atípico impuso en la forma de organizar tiempos hábiles y laborales, lo cual provocó una extensa interrupción de las labores en los órganos jurisdiccionales.

II. Razones de la concurrencia

11. Comparto la propuesta de declarar existente la contradicción de criterios denunciada y sostener como criterio prevalente el relativo a que, por regla general, en el cómputo del plazo de ocho años para promover el juicio de amparo directo contra la sentencia condenatoria que impone la pena de prisión no deben descontarse los días inhábiles referidos en el artículo 19 de la Ley de Amparo.



12. No obstante, en la sesión respectiva anuncié voto concurrente, porque si bien coincido con el sentido de la propuesta, esto es que el plazo de ocho años debe computarse por días naturales, no comparto las consideraciones en las que se sustenta. Desde mi perspectiva, el test de proporcionalidad debe ir enfocado a justificar el por qué, en el caso en concreto, el plazo de ocho años naturales resulta suficiente para preparar la demanda de amparo y permite un adecuado ejercicio de defensa.
13. Al respecto, considero que la Ley de Amparo contempla plazos cortos, en horas y días, así como largos, en años, de manera que en los primeros se justifica que no deban considerarse los días inhábiles, dado que, al no poder tener lugar las actuaciones judiciales, sería perjudicial para las partes computar los días inhábiles, porque afectaría su oportunidad de defensa.
14. No obstante, desde mi perspectiva, el establecimiento de un plazo, particularmente el de ocho años, no afecta el derecho de defensa de los sentenciados, pues existen suficientes días hábiles en los que es posible consultar constancias y promover, de requerirse, lo necesario. Por tanto, estimo que dicho plazo resulta razonable, y se justifica, en este caso, el no excluir del cómputo de éste los días inhábiles.
15. Por todo lo anterior, si bien coincido con el sentido de la sentencia, formulo voto concurrente por las razones que he dejado expuestas.

Nota: La sentencia relativa a la contradicción de tesis 366/2013 citada en este voto, aparece publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 9, Tomo I, agosto de 2014, página 62, con número de registro digital: 25194.

Este voto se publicó el viernes 12 de mayo de 2023 a las 10:17 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

AMPARO DIRECTO EN CONTRA DE SENTENCIAS DEFINITIVAS CONDENATORIAS QUE IMPONEN UNA PENA DE PRISIÓN. LA DEMANDA DEBE PRESENTARSE EN EL PLAZO DE OCHO AÑOS ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 17, FRACCIÓN II, DE LA LEY DE AMPARO, SIN QUE SE EXCLUYAN LOS DÍAS INHÁBILES PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 19 DEL MISMO ORDENAMIENTO LEGAL.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes llegaron a conclusiones discrepantes al decidir si en el cómputo del plazo de ocho



años para presentar la demanda de amparo directo en contra de una sentencia condenatoria privativa de la libertad personal, previsto por el artículo 17, fracción II, de la Ley de Amparo, procede o no descontar los días inhábiles señalados en el artículo 19 de la misma ley. Un Tribunal consideró que no procedía hacer tal descuento, porque se ampliaría exponencialmente el plazo y propiciaría inseguridad jurídica a la persona promovente al no tener certeza sobre su vencimiento. Otros Tribunales sostuvieron que sí debían descontarse del cómputo los días inhábiles, conforme a una interpretación armónica de los citados preceptos legales.

Criterio jurídico: El plazo de ocho años para promover el juicio de amparo directo en materia penal en contra de una sentencia condenatoria que establece una sanción privativa de la libertad, establecido en la fracción II del artículo 17 de la Ley de Amparo, debe computarse en años calendario; esto es incluyendo todos los días naturales que lo conforman, de manera que no deben descontarse los días inhábiles previstos en el artículo 19 del mismo ordenamiento legal, pues esto resulta razonable a partir de la funcionalidad, efectividad y certidumbre que puede lograrse en relación con el derecho de acceso a la justicia de la persona sentenciada y con los derechos de la víctima.

Justificación: El artículo 17, fracción II, de la Ley de Amparo prevé que podrá presentarse la demanda de amparo directo en un plazo de hasta ocho años cuando se reclame la sentencia definitiva condenatoria en un proceso penal que imponga pena de prisión. Dicho precepto, por una parte, fija un amplio margen temporal para ejercer la acción constitucional en virtud del alto valor que protege (la libertad personal) y, por otra, fija un límite máximo al disponer que el plazo será de "hasta" ocho años. Asimismo, la determinación del plazo de mérito tuvo como finalidad proteger los derechos de las víctimas del delito, particularmente, el derecho a la certeza jurídica en cuanto a la reparación del daño, el derecho a la verdad y el derecho a la justicia.

Por ende, de la ponderación de las particularidades y finalidad jurídica de la fijación del plazo de ocho años, así como la forma en que procesalmente debe entenderse un plazo fijado en "años", esto es, como unidad de tiempo



conformada por los días naturales que comprende un año calendario (trescientos sesenta y cinco días, y excepcionalmente trescientos sesenta y seis cuando es año bisiesto), es posible concluir que en el cómputo de dicho plazo, no deben descontarse los días inhábiles.

Dicha conclusión resulta razonable a partir de la funcionalidad, efectividad y certidumbre que puede lograrse en relación con el derecho de acceso a la justicia de la persona sentenciada y con los derechos de la víctima.

Sin perjuicio de lo anterior, debe destacarse que respecto de esta regla pueden llegar a existir algunas excepciones, tal como lo resolvió la Primera Sala en la contradicción de criterios 96/2022, en la que se determinó que en el cómputo del plazo de ocho años previsto en la fracción II del artículo 17 de la Ley de Amparo, para promover un juicio de amparo directo contra una sentencia condenatoria a pena de prisión, debe excluirse, de manera excepcional, el tiempo en que la autoridad responsable suspendió sus labores exclusivamente con motivo de la pandemia causada por el virus SARS-CoV-2. Lo anterior, dado que se trató de un fenómeno atípico a nivel mundial que provocó una extensa interrupción de las labores en los órganos jurisdiccionales que afectó el ejercicio de los derechos de defensa de las personas privadas de la libertad.

1a./J. 41/2023 (11a.)

Contradicción de criterios 183/2022. Entre los sustentados por el Décimo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Décimo Sexto Circuito. 5 de octubre de 2022. Cinco votos de las Ministras Norma Lucía Piña Hernández, quien se separa de algunos párrafos y reservó su derecho para formular voto concurrente y Ana Margarita Ríos Farjat, y los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Ministra Presidenta Ana Margarita Ríos Farjat. Secretarías: Irlanda Denisse Ávalos Núñez y Sofía Regalado Espinosa.

Tesis y/o criterios contendientes:

El emitido por el Décimo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, al resolver el recurso de reclamación 8/2021, el cual dio origen a la tesis



aislada I.10o.P.2 P (11a.), de rubro: "AMPARO DIRECTO CONTRA SENTENCIAS DEFINITIVAS CONDENATORIAS QUE IMPONEN PENA DE PRISIÓN. EL PLAZO DE HASTA OCHO AÑOS PARA PROMOVERLO A PARTIR DEL 3 DE ABRIL DE 2013, PREVISTO EN EL ARTÍCULO 17, FRACCIÓN II, DE LA LEY DE AMPARO, DEBE COMPUTARSE EN DÍAS HÁBILES.", 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, agosto de 2021, Tomo V, página 4809, con número de registro digital: 2023392;

El sustentado por el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, al resolver el amparo directo 215/2013, el cual dio origen a la tesis aislada I.7o.P.16 P (10a.), de título y subtítulo: "AMPARO DIRECTO PROMOVIDO CONTRA LA SENTENCIA DEFINITIVA CONDENATORIA EN UN PROCESO PENAL QUE IMPONE PENA DE PRISIÓN. FORMA EN QUE DEBE COMPUTARSE EL PLAZO DE HASTA OCHO AÑOS PARA PRESENTAR LA DEMANDA (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 3 DE ABRIL DE 2013).", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XXIV, septiembre de 2013, Tomo 3, página 2443, con número de registro digital: 2004385; y,

El sostenido por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Décimo Sexto Circuito, al resolver el amparo directo 132/2021, en el que sostuvo que la demanda de amparo se presentó de manera extemporánea, porque el término de ocho años que contempla la Ley de Amparo para promoverlo contra sentencias condenatorias ya había transcurrido a la fecha de la presentación de su demanda. Al respecto, señaló que conforme a los artículos 17 y 18 de la Ley de Amparo, el cómputo de dicho plazo debe realizarse en años naturales, sin descontar los días inhábiles que hayan existido en ese periodo, pues, de lo contrario, se generaría incertidumbre y falta de claridad para las partes. Por tanto, indicó que no era procedente descontar los días inhábiles que mediaron por la suspensión de las labores con motivo de la pandemia ocasionada por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19).

Tesis de jurisprudencia 41/2023 (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 12 de mayo de 2023 a las 10:17 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 15 de mayo de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



**DESECHAMIENTO DEL RECURSO DE RECLAMACIÓN. LAS PRESIDENCIAS DE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO PUEDEN DECRE-
TARLO CUANDO ADVIERTAN UN MOTIVO NOTORIO E INDUDABLE DE
IMPROCEDENCIA.**

CONTRADICCIÓN DE CRITERIOS 426/2022. ENTRE LOS SUS-
TENTADOS POR EL OCTAVO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATE-
RIA CIVIL DEL PRIMER CIRCUITO Y EL PRIMER TRIBUNAL
COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL SÉPTIMO CIRCUITO.
8 DE MARZO DE 2023. CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS
ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA, JUAN LUIS GONZÁLEZ
ALCÁNTARA CARRANCÁ, ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ
MENA Y JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, Y LA MINISTRA
ANA MARGARITA RÍOS FARJAT. PONENTE: MINISTRO JUAN
LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ. SECRETARIO:
VÍCTOR MANUEL ROCHA MERCADO.

ÍNDICE TEMÁTICO

	Apartado	Criterio y decisión	Págs.
I.	ANTECEDENTES	Un Magistrado de Circuito denunció la posible contradicción de criterios entre el Octavo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito y el Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito, al resolver diversos recursos de reclamación.	1
II.	TRÁMITE	Una vez integrado el expediente, se determinó remitir el asunto al Ministro ponente para formular el proyecto de resolución	2
III.	COMPETENCIA	Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver el presente asunto, en virtud de que se trata de una denuncia de contradicción de criterios suscitada entre Tribunales Colegiados de diferentes circuitos y no resulta necesaria la intervención del Tribunal Pleno.	3



IV.	LEGITIMACIÓN	La denuncia proviene de parte legitimada, al haberse presentado por un Magistrado de Circuito.	3
V.	EXISTENCIA DE LA CONTRADICCIÓN	Si existe la contradicción de criterios y el punto a dilucidar puede ser fraseado en la siguiente pregunta: ¿El Magistrado presidente de un Tribunal Colegiado de Circuito puede desechar un recurso de reclamación cuando, por sí mismo, lo estime improcedente o debe admitirlo a trámite a efecto de que sea el Pleno del Tribunal Colegiado quien determine lo conducente?	3
VI.	ESTUDIO DE FONDO	Esta Primera Sala determina que las presidencias de los Tribunales Colegiados de Circuito válidamente pueden desechar el recurso de reclamación, cuando adviertan en forma notoria e indudable su improcedencia, bien sea porque dicho medio de impugnación se hace valer contra acuerdos que jurisprudencialmente han sido considerados inimpugnables vía reclamación, o contra resoluciones que por mandato constitucional o legal son definitivas e inatacables.	9
VII.	CRITERIO QUE DEBE PREVALECER	<p>DESECHAMIENTO DEL RECURSO DE RECLAMACIÓN. LAS PRESIDENCIAS DE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO PUEDEN DECRETARLO CUANDO ADVIERTAN UN MOTIVO NOTORIO E INDUDABLE DE IMPROCEDENCIA.</p> <p>Hechos: Dos Tribunales Colegiados de Circuito sustentaron criterios contradictorios en torno a si sus presidencias pueden desechar el recurso de reclamación cuando lo consideren improcedente, o si en todo caso deben admitirlo a trámite a efecto de que sea su Pleno quien decida lo conducente.</p> <p>Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que las presidencias de los Tribunales</p>	14



Colegiados de Circuito pueden desechar el recurso de reclamación cuando adviertan en forma notoria e indudable su improcedencia, bien sea porque dicho medio de impugnación se hace valer contra acuerdos que jurisprudencialmente han sido considerados inimpugnables vía reclamación, o contra resoluciones que por mandato constitucional o legal son definitivas e inatacables.

Justificación: Atendiendo a los artículos 104 a 106 de la Ley de Amparo, el Magistrado presidente de un Tribunal Colegiado de Circuito, al proveer sobre la admisión de un recurso de reclamación, por regla general, debe admitirlo, con reserva de los posibles motivos de improcedencia que pudieran existir, a efecto de que sea el Pleno del Tribunal del cual forma parte el que determine, en definitiva, lo conducente. Sin embargo, dicha regla general admite como excepción aquellos casos en los cuales la improcedencia de ese medio de defensa se advierte de forma notoria e indudable, bien sea porque se hace valer contra acuerdos que jurisprudencialmente han sido considerados inimpugnables vía reclamación (por ejemplo, acuerdos en que la presidencia requiere el cumplimiento de una ejecutoria de amparo directo, o aquellos en los cuales sólo se ejecuta una determinación adoptada por el Pleno del órgano colegiado) o contra resoluciones definitivas e inatacables (entre ellas, las sentencias pronunciadas por los Tribunales Colegiados de Circuito al conocer un amparo en revisión o al resolver un diverso recurso de reclamación). De este modo, cuando la improcedencia del recurso de reclamación se observe en forma notoria e indudable, por encuadrar en alguno de los casos descritos, la presidencia del Tribunal Colegiado de Circuito válidamente puede desecharlo



en el acuerdo de trámite respectivo, a efecto de no dar curso a un medio de impugnación que no podría tener eficacia jurídica alguna por no cumplir, de manera evidente e indubitable, con los requisitos normativos para su procedencia. Sin que ello implique dejar indefenso al justiciable, pues si la presidencia desecha un recurso de reclamación en esos términos, el acuerdo de trámite respectivo puede ser impugnado a través de un diverso recurso de reclamación que, naturalmente, tendría que ser llevado al conocimiento del Pleno del órgano correspondiente, dando lugar a la emisión de una resolución que dilucide en definitiva el caso de que se trate.

Ciudad de México. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de **ocho de marzo de dos mil veintitrés**, emite la siguiente:

RESOLUCIÓN

Correspondiente a la contradicción de criterios 426/2022, suscitada entre el Octavo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito y el Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito. La problemática jurídica del asunto puede ser fraseada en la siguiente pregunta:

¿El Magistrado presidente de un Tribunal Colegiado de Circuito puede desecharse un recurso de reclamación cuando, por sí mismo, lo estime improcedente, o debe admitirlo a trámite a efecto de que sea el Pleno del Tribunal Colegiado quien determine lo conducente?

I. ANTECEDENTES

1. El cinco de diciembre de dos mil veintidós, el Magistrado David Cortés Martínez, integrante del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito denunció la posible contradicción de criterios entre los sus-



tentados por el Octavo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito¹ y el Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito,² en torno a la posibilidad o no de que el presidente de un Tribunal Colegiado pueda desechar el recurso de reclamación por considerarlo improcedente, o bien, si dicha determinación corresponde, en todo caso, al Pleno del órgano colegiado.

II. TRÁMITE

2. La presidencia de esta Suprema Corte admitió a trámite el asunto mediante acuerdo de ocho de diciembre de dos mil veintidós y ordenó su registro con el número de expediente 426/2022. Asimismo, se requirió a las presidencias de los tribunales contendientes para que informaran si el criterio sustentado en los asuntos denunciados se encontraba vigente. Además, se determinó turnar el asunto al Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá y remitir el expediente a la Primera Sala para efectos de su radicación.

3. El tres de enero de dos mil veintitrés, el presidente de la Primera Sala dictó el acuerdo de avocamiento y tuvo a las presidencias de los Tribunales Colegiados informando que los criterios respectivos se encontraban vigentes. En consecuencia, se declaró debidamente integrado el expediente y se remitió al Ministro ponente para efectos de formular el proyecto de resolución conducente.

III. COMPETENCIA

4. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver el presente asunto, de conformidad con lo dispuesto

¹ El criterio de este tribunal fue sustentado en el recurso de reclamación 43/2022, mismo que dio origen a la tesis con número de registro digital: 2025522, de rubro: "RECLAMACIÓN EN EL AMPARO. EL PRESIDENTE DEL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO ESTÁ FACULTADO PARA DESECHAR ESE RECURSO."

² Su criterio fue sustentado en los recursos de reclamación 11/2014, 33/2014, 17/2016, 20/2016 y 39/2016, mismos que dieron lugar a la tesis con número de registro digital: 2013548, de rubro: "RECURSO DE RECLAMACIÓN. EL PRESIDENTE DEL ÓRGANO COLEGIADO NO DEBE DESECHARLO, POR CONSIDERARLO NOTORIAMENTE IMPROCEDENTE, SINO QUE DEBE ADMITIRLO Y TRAMITARLO, PUES EL PLENO ES EL FACULTADO PARA RESOLVER SOBRE SU PROCEDENCIA O IMPROCEDENCIA DE MANERA DEFINITIVA, ELLO CON EL FIN DE PRESERVAR LA IMPARCIALIDAD Y LA COLEGIACIÓN DE ESA TAREA."



por los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 226, fracción II, y 227, fracción II, de la Ley de Amparo; en relación con los puntos segundo, fracción V, y tercero del Acuerdo General 1/2023, en virtud de que se trata de una denuncia de contradicción de criterios suscitada entre Tribunales Colegiados de diferentes circuitos y no se estima necesaria la intervención del Tribunal Pleno para su resolución.

IV. LEGITIMACIÓN

5. La denuncia de contradicción de criterios proviene de parte legitimada, en términos de los artículos 227, fracción II, en relación con el diverso 226, fracción II, ambos de la Ley de Amparo, al haber sido formulada por un Magistrado integrante del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito.

V. EXISTENCIA DE LA CONTRADICCIÓN

6. El Pleno de este Alto Tribunal ha establecido que, para la actualización de una contradicción de criterios, basta que exista oposición respecto de un mismo punto de derecho, aunque no provenga de cuestiones fácticas exactamente iguales.³

7. Así, para la existencia de un auténtico diferendo de criterios, deben surtir los siguientes requisitos:

a) Los órganos jurisdiccionales deben haber resuelto alguna cuestión litigiosa en la que se vieron en la necesidad de ejercer el arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo mediante la adopción de algún canon o método, cualquiera que fuese.

³ El criterio de referencia se encuentra previsto en la 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, INDEPENDIEN- TEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES.". Consultable en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, agosto de 2010, página 7 y registro digital: 164120.



b) Entre los ejercicios interpretativos correspondientes, debe existir algún punto de toque, es decir, un tramo de razonamiento en el que la interpretación ejercida gire en torno a un mismo tipo de problema jurídico, ya sea el sentido gramatical de una norma, el alcance de un principio, la finalidad de una determinada institución o cualquier otra cuestión jurídica en general; y,

c) Lo anterior debe dar lugar a la formulación de una pregunta genuina acerca de si la forma de acometer la cuestión jurídica es preferente con relación a cualquier otra que, como la primera, también sea legalmente posible.

8. En el caso se actualizan todos esos requisitos, pues consta en el expediente que el **Octavo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito resolvió el recurso de reclamación 43/2022**. En ese asunto se impugnó un acuerdo del Magistrado presidente que desechó un diverso recurso de reclamación al considerarlo improcedente porque a través de él se reclamó un acuerdo en el cual se declaró parcialmente cumplida una ejecutoria de amparo y se requirió su cabal cumplimiento, de tal suerte que dicho acuerdo, a consideración del mismo Magistrado presidente, no causaba perjuicio al recurrente, sino que, en todo caso, sería hasta que se dictara el acuerdo que tuviera por cumplido totalmente el fallo protector que el reclamante podría interponer el recurso de inconformidad correspondiente.

9. Al respecto, el Pleno del órgano colegiado declaró infundado el recurso de reclamación bajo la premisa esencial de que el presidente de un Tribunal Colegiado sí tiene facultades para desechar un recurso de reclamación interpuesto contra un auto que tiene por parcialmente cumplida una ejecutoria de amparo, ya que la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación no restringe dicho proceder, además de que la palabra tramitar significa efectuar los trámites necesarios para resolver un asunto, y desecharlo es exactamente darle el trámite que corresponda.

10. Lo anterior, continuó el tribunal, en la inteligencia de que, si bien el Magistrado presidente no puede desechar el recurso de reclamación por razones de fondo, en el caso concreto no se estaba en tal supuesto, pues el motivo total para el desechamiento del recurso de reclamación obedeció a que no constituía el medio de impugnación legalmente idóneo.



11. Por lo demás, el órgano colegiado apuntó que aun suponiendo que correspondía a su Pleno desechar el recurso de reclamación, lo cierto es que este último, en términos de la jurisprudencia P./J. 14/2019 (10a.),⁴ efectivamente resultaba improcedente por haberse hecho valer contra un acuerdo que tuvo por parcialmente cumplida una ejecutoria de amparo y que requirió su cabal cumplimiento.

12. El criterio reseñado dio lugar a la tesis I.8o.C.4 K (11a.), de rubro y texto siguientes:

"RECLAMACIÓN EN EL AMPARO. EL PRESIDENTE DEL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO ESTÁ FACULTADO PARA DESECHAR ESE RECURSO.

"Hechos: El presidente del Tribunal Colegiado de Circuito desechó un recurso de reclamación por estimar que no era el legalmente idóneo contra la resolución recurrida. En contra de esa determinación se hizo valer diverso recurso bajo el argumento de que el presidente del tribunal carecía de facultades para desechar la reclamación.

"Criterio jurídico: El presidente del Tribunal Colegiado de Circuito sí tiene facultades para desechar un recurso de reclamación por considerarlo improcedente en razón de no ser el legalmente previsto.

"Justificación: El presidente de un Tribunal Colegiado de Circuito tiene atribuciones para dictar las medidas que estime conducentes a fin de que la administración de justicia sea expedita, de conformidad con el artículo 17 constitucional; por esta razón, el artículo 28, fracción III, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación establece que son atribuciones de las y los presidentes de los Tribunales Colegiados de Circuito dictar los trámites que procedan en los asuntos de la competencia del tribunal hasta ponerlos en estado de resolución y que, en caso de que estime dudoso o trascendente algún trámite, dispondrá que la o el secretario respectivo dé cuenta al tribunal para que éste decida lo que

⁴ De rubro: "RECURSO DE RECLAMACIÓN. ES IMPROCEDENTE CONTRA EL ACUERDO DEL PRESIDENTE DEL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO QUE REQUIERE A LA AUTORIDAD RESPONSABLE EL CUMPLIMIENTO DE LA EJECUTORIA DICTADA EN EL JUICIO DE AMPARO DIRECTO."



estime procedente. En esa virtud, el presidente del Tribunal Colegiado de Circuito sí tiene facultades para desechar un recurso de reclamación por considerarlo improcedente, ya que la ley orgánica no lo limita, y la palabra tramitar significa precisamente efectuar los trámites necesarios para resolver un asunto, y desecharlo es exactamente darle el trámite que corresponda. En la inteligencia de que son esas mismas facultades las que no autorizan al presidente a desechar el recurso por razones de fondo, en cuyo caso correspondería decidirlo al Pleno del Tribunal.⁵

13. A su vez, el **Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito** resolvió los recursos de reclamación 11/2014, 33/2014, 17/2016, 20/2016 y 39/2016.

14. En dichos asuntos fueron impugnados, respectivamente, acuerdos contra los cuales el recurso de reclamación resultaba notoriamente improcedente, bien sea por cuestionar resoluciones inatacables dictadas en amparos en revisión (20/2016 y 17/2016), o por cuestionar decisiones no recurribles vía reclamación como una sentencia de amparo directo (11/2014) o el acuerdo de una Sala responsable que fijó el monto de la garantía en un amparo directo (33/2014); así como por controvertir acuerdos respecto de los cuales jurisprudencialmente se ha determinado que no causan afectación a las partes, concretamente aquellos que declaran la incompetencia del tribunal de amparo para conocer de un asunto y lo remiten al órgano legalmente competente (reclamación 39/2016).

15. En todos esos asuntos, el denominador común consistió en que el Magistrado presidente admitió a trámite los recursos de reclamación y el órgano colegiado, funcionando en Pleno, determinó que los mismos debían ser desechados por improcedentes.

16. Además, en las resoluciones se agregó una consideración en torno a que no obstaba para decretar el desechamiento, la admisión a trámite decretada originalmente por la presidencia, pues esta última no podía desecharlos ni siquiera en el caso de que fueran notoriamente improcedentes, sino que debía darles

⁵ *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 19, noviembre de 2022, Tomo IV, página 3759 y registro digital: 2025522.



trámite para que el Pleno del Tribunal decidiera lo conducente, a efecto de garantizar la transparencia de la revisión de los autos recurridos y a fin de preservar la imparcialidad y colegiación en esa tarea, máxime que en términos del artículo 105 de la Ley de Amparo, el proyecto de resolución de la reclamación debe corresponder a un ponente distinto del Magistrado presidente.

17. El criterio apuntado dio origen a la tesis VII.1o.C. J/3 (10a.), de rubro y texto siguientes:

"RECURSO DE RECLAMACIÓN. EL PRESIDENTE DEL ÓRGANO COLEGIADO NO DEBE DESECHARLO, POR CONSIDERARLO NOTORIAMENTE IMPROCEDENTE, SINO QUE DEBE ADMITIRLO Y TRAMITARLO, PUES EL PLENO ES EL FACULTADO PARA RESOLVER SOBRE SU PROCEDENCIA O IMPROCEDENCIA DE MANERA DEFINITIVA, ELLO CON EL FIN DE PRESERVAR LA IMPARCIALIDAD Y LA COLEGIACIÓN DE ESA TAREA. De conformidad con el artículo 104 de la Ley de Amparo, la reclamación es un medio de impugnación de los autos de trámite dictados por el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por los presidentes de sus Salas o de los Tribunales Colegiados de Circuito, cuya naturaleza es garantizar la transparencia de la revisión del auto que de él se impugna y tiene como fin preservar la imparcialidad y colegiación de esa tarea; tan es así que el proyecto de resolución debe estar a cargo de un ponente distinto del presidente, de acuerdo con el precepto 105 de la invocada ley; de ahí que el recurso citado no puede desecharse, aun por considerarlo notoriamente improcedente, sino admitirse y tramitarse, en virtud de que es el Pleno del órgano colegiado el facultado para determinar sobre la procedencia o improcedencia de ese recurso de manera definitiva."⁶

18. Estas reseñas ponen de manifiesto que los Tribunales Colegiados discreparon en torno a un mismo punto de derecho, concretamente el relacionado con la viabilidad o no de que el Magistrado presidente deseche, por sí mismo, un recurso de reclamación que considere improcedente.

19. En efecto, mientras el **Octavo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito** avaló que el Magistrado presidente hubiera desechado en

⁶ *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 38, enero de 2017, Tomo IV, página 2380 y registro digital: 2013548.



el acuerdo de trámite impugnado un recurso de reclamación por ser, a su juicio, improcedente al no ser el legalmente idóneo para impugnar un acuerdo que tuvo por parcialmente cumplida una ejecutoria de amparo. Para el **Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito**, el Magistrado presidente no puede desechar, por sí mismo, los recursos de reclamación, ni siquiera cuando los estime notoriamente improcedentes, sino que debe admitirlos para que sea el Pleno del órgano colegiado quien adopte la decisión definitiva sobre la procedencia de tales medios de defensa.

20. Lo anterior da lugar a un genuino punto de toque que detona la contradicción de criterios y que puede ser fraseado de la siguiente manera:

¿El Magistrado presidente de un Tribunal Colegiado de Circuito puede desechar un recurso de reclamación cuando, por sí mismo, lo estime improcedente, o debe admitirlo a trámite a efecto de que sea el Pleno del Tribunal Colegiado quien determine lo conducente?

VI. ESTUDIO DE FONDO

21. Para dilucidar el punto de contradicción conviene tener en cuenta la regulación específica que respecto del recurso de reclamación establecen los artículos 104 a 106 de la Ley de Amparo, así como algunas consideraciones que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sustentado con relación al objeto de ese medio de defensa.

22. A nivel legislativo, el recurso de reclamación en el juicio de amparo fue diseñado como un medio de impugnación de los acuerdos de trámite emitidos por las presidencias del Pleno de la Suprema Corte, de sus Salas o de los Tribunales Colegiados de Circuito. El plazo para interponer ese medio de defensa es de tres días siguientes a aquel en el que surta efectos la notificación del acuerdo impugnado.⁷ Mientras que los efectos de una reclamación fundada consisten en

⁷ *Artículo 104. El recurso de reclamación es procedente contra los acuerdos de trámite dictados por el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o por los presidentes de sus salas o de los Tribunales Colegiados de Circuito.

"Dicho recurso se podrá interponer por cualquiera de las partes, por escrito, en el que se expresan agravios, dentro del término de tres días siguientes al en que surta sus efectos la notificación de la resolución impugnada.



dejar sin efectos el acuerdo recurrido e instruir al titular de la presidencia que lo hubiera emitido a que dicte uno nuevo que se ajuste a derecho.⁸

23. Por lo demás, con motivo de la reciente reforma constitucional y legal en materia judicial de marzo y junio de dos mil veintiuno, respectivamente, se dispuso la improcedencia del recurso de reclamación en contra del acuerdo que desecha un recurso de revisión en la vía directa del juicio constitucional.

24. Ahora bien, para la resolución del asunto que nos atañe resulta de particular interés lo dispuesto por el artículo 105 de la Ley de Amparo, mismo que a la letra establece:

"Artículo 105. El órgano jurisdiccional que deba conocer del asunto resolverá en un plazo máximo de diez días; el ponente será un Ministro o Magistrado distinto de su presidente."

25. Como se observa, la ley reglamentaria entraña una racionalidad de colegiación en la resolución de los recursos de reclamación, pues al disponer el plazo de diez días para dictar la resolución de ese medio de defensa alude al "*órgano jurisdiccional que deba conocer del asunto*", ello en clara referencia a los plenos de la Suprema Corte, de sus Salas o de los Tribunales Colegiados de Circuito, según sea el caso.

26. Esa idea de colegiación en el conocimiento y resolución del recurso de reclamación se confirma por la regla prevista en la última parte del mismo artículo 105 de la Ley de Amparo, concerniente a que el ponente debe ser un "*Ministro o Magistrado distinto de su presidente*". Esto es, el legislador federal diseñó el recurso de reclamación presuponiendo que su resolución sería emitida por un órgano jurisdiccional colegiado, pues así se lograría evitar que el ponente fuera el mismo que emitió el acuerdo de trámite impugnado.

"En contra del acuerdo que deseche el recurso de revisión en amparo directo no procede medio de impugnación alguno."

⁸ "Artículo 106. La reclamación fundada deja sin efectos el acuerdo recurrido y obliga al presidente que lo hubiere emitido a dictar el que corresponda."



27. A su vez, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte ha señalado con motivo de contradicciones de tesis en las que estuvo de por medio definir la procedencia o no del recurso de reclamación en determinados supuestos que:

El objeto del recurso de reclamación consiste en que la parte inconforme con la determinación adoptada en un acuerdo de trámite, cuyo análisis se solicita por estimarlo incorrecto o contrario a derecho, obtenga su revocación o modificación, **a efecto de que el órgano colegiado** arribe a una conclusión diversa mediante un nuevo examen de la decisión adoptada por uno de los integrantes del tribunal, en particular, por su presidente.⁹ (Énfasis agregado)

28. De lo anterior se sigue que corresponde al Pleno de los Tribunales Colegiados de Circuito el análisis y resolución de los recursos de reclamación, incluyendo el estudio definitivo sobre la procedencia o no de dicho medio de impugnación. De este modo, la presidencia de un Tribunal Colegiado de Circuito, al proveer sobre la admisión de un recurso de reclamación, por regla general, debe admitirlo, con reserva de los posibles motivos de improcedencia que pudieran existir, a efecto de que sea el Pleno del Tribunal del cual forma parte el que determine, en definitiva, lo conducente.

29. Sin embargo, a juicio de esta Primera Sala, dicha regla general admite como excepción aquellos casos en los cuales la improcedencia del recurso de reclamación se advierte por la presidencia del Tribunal Colegiado respectivo de forma notoria e indudable, bien sea porque dicho medio de impugnación se hace valer contra acuerdos que jurisprudencialmente han sido considerados inimpugnables vía reclamación (por ejemplo, acuerdos en que la presidencia requiere el cumplimiento de una ejecutoria de amparo directo,¹⁰ o aquellos en los cuales sólo se ejecuta una determinación adoptada por el Pleno del órgano

⁹ Cfr., contradicción de tesis 131/2016, página 20, aprobada por unanimidad de diez votos, en sesión de veintinueve de septiembre de dos mil dieciséis. En el mismo sentido, véase la contradicción de tesis 76/2020, párrafo 41, aprobada por unanimidad de diez votos, en sesión de dieciocho de agosto del dos mil veinte.

¹⁰ Cfr. P./J. 14/2019 (10a.), de rubro: "RECURSO DE RECLAMACIÓN. ES IMPROCEDENTE CONTRA EL ACUERDO DEL PRESIDENTE DEL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO QUE REQUIERE A LA AUTORIDAD RESPONSABLE EL CUMPLIMIENTO DE LA EJECUTORIA DICTADA EN EL JUICIO DE AMPARO DIRECTO.". *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 74, enero de 2020, Tomo I, página 12 y registro digital: 2021431.



colegiado)¹¹ o contra resoluciones que por mandato constitucional o legal son definitivas e inatacables (entre ellas, las sentencias pronunciadas por los Tribunales Colegiados de Circuito al conocer un amparo en revisión o al resolver un diverso recurso de reclamación).¹²

30. De este modo, cuando la improcedencia del recurso de reclamación se advierta en forma notoria e indudable, por encuadrar en alguno de los casos descritos, la presidencia del Tribunal Colegiado de Circuito válidamente puede desecharlo en el acuerdo de trámite respectivo, a efecto de no dar curso a un medio de impugnación que no podría tener eficacia jurídica alguna por no cumplir, de manera evidente e indubitable, con los requisitos normativos para su procedencia.

31. Sin que lo anterior implique dejar indefenso al justiciable, pues si la presidencia de un Tribunal Colegiado desecha un recurso de reclamación en esos términos, el acuerdo de trámite respectivo puede ser impugnado a través de un diverso recurso de reclamación que, naturalmente, tendría que ser llevado al conocimiento del Pleno del órgano correspondiente, dando lugar a la emisión de una resolución colegiada que dilucide en definitiva el caso de que se trate.

32. Conclusión que, además, se robustece con la línea jurisprudencial de esta Corte relativa a que las cuestiones de procedencia determinadas en los acuerdos presidenciales de trámite, por su propia naturaleza, no causan estado, al ser el resultado de un análisis preliminar del caso, correspondiendo el análisis definitivo sobre la procedencia o no del medio de defensa intentado al órgano colegiado de que se trate.¹³

¹¹ Cfr. P./J. 33/2016 (10a.), de rubro: "RECURSO DE RECLAMACIÓN. ES IMPROCEDENTE CONTRA EL ACUERDO EMITIDO POR EL PRESIDENTE DEL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO, EN CUMPLIMIENTO A LA ORDEN DEL PLENO DE ESE ÓRGANO DE DAR VISTA AL QUEJOSO CON LA POSIBLE ACTUALIZACIÓN DE UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA ADVERTIDA DE OFICIO, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 64 DE LA LEY DE AMPARO.". *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 38, enero de 2017, Tomo I, página 7 y registro digital: 2013366.

¹² Cfr. P./J. 9/2017 (10a.), de rubro: "RECURSO DE RECLAMACIÓN PREVISTO EN EL ARTÍCULO 104 DE LA LEY DE AMPARO. ES IMPROCEDENTE CUANDO SE IMPUGNE UN ACUERDO DICTADO POR EL PLENO DE UN TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO.". *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 42, mayo de 2017, Tomo I, página 10 y registro digital: 2014201.

¹³ En ese sentido, resulta ilustrativa la jurisprudencia 2a./J. 222/2007, que esta Primera Sala comparte, de rubro: "REVISIÓN EN AMPARO. LA ADMISIÓN DEL RECURSO NO CAUSA ESTADO.". *Semanario*



33. Con este criterio se armoniza la racionalidad de colegiación en el conocimiento y resolución de los recursos de reclamación prevista a nivel legislativo, con la eficiencia que debe imperar en la impartición de justicia federal, habilitando el desahogo expedito de aquellos asuntos notoriamente improcedentes y que pudieran redundar en la atención del resto de casos sometidos a la jurisdicción de los tribunales de amparo.

VII. CRITERIO QUE DEBE PREVALECER

34. Por las razones expuestas y con fundamento en lo dispuesto en los artículos 215, 217 y 225 de la Ley de Amparo, se concluye que debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, redactado de la siguiente forma:

DESECHAMIENTO DEL RECURSO DE RECLAMACIÓN. LAS PRESIDENCIAS DE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO PUEDEN DECRETARLO CUANDO ADVIERTAN UN MOTIVO NOTORIO E INDUDABLE DE IMPROCEDENCIA.

Hechos: Dos Tribunales Colegiados de Circuito sustentaron criterios contradictorios en torno a si sus presidencias pueden desechar el recurso de reclamación cuando lo consideren improcedente, o si en todo caso deben admitirlo a trámite a efecto de que sea su Pleno quien decida lo conducente.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que las presidencias de los Tribunales Colegiados de Circuito pueden desechar el recurso de reclamación cuando adviertan en forma notoria e indudable su improcedencia, bien sea porque dicho medio de impugnación se hace valer contra acuerdos que jurisprudencialmente han sido considerados inimpugnables vía reclamación, o contra resoluciones que por mandato constitucional o legal son definitivas e inatacables.

Justificación: Atendiendo a los artículos 104 a 106 de la Ley de Amparo, el Magistrado presidente de un Tribunal Colegiado de Circuito, al proveer sobre la

Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXVI, diciembre de 2007, página 216 y registro digital: 170598.



admisión de un recurso de reclamación, por regla general, debe admitirlo, con reserva de los posibles motivos de improcedencia que pudieran existir, a efecto de que sea el Pleno del Tribunal del cual forma parte el que determine, en definitiva, lo conducente. Sin embargo, dicha regla general admite como excepción aquellos casos en los cuales la improcedencia de ese medio de defensa se advierte de forma notoria e indudable, bien sea porque se hace valer contra acuerdos que jurisprudencialmente han sido considerados inimpugnables vía reclamación (por ejemplo, acuerdos en que la presidencia requiere el cumplimiento de una ejecutoria de amparo directo, o aquellos en los cuales sólo se ejecuta una determinación adoptada por el Pleno del órgano colegiado) o contra resoluciones definitivas e inatacables (entre ellas, las sentencias pronunciadas por los Tribunales Colegiados de Circuito al conocer un amparo en revisión o al resolver un diverso recurso de reclamación). De este modo, cuando la improcedencia del recurso de reclamación se observe en forma notoria e indudable, por encuadrar en alguno de los casos descritos, la presidencia del Tribunal Colegiado de Circuito válidamente puede desecharlo en el acuerdo de trámite respectivo, a efecto de no dar curso a un medio de impugnación que no podría tener eficacia jurídica alguna por no cumplir, de manera evidente e indubitable, con los requisitos normativos para su procedencia. Sin que ello implique dejar indefenso al justiciable, pues si la presidencia desecha un recurso de reclamación en esos términos, el acuerdo de trámite respectivo puede ser impugnado a través de un diverso recurso de reclamación que, naturalmente, tendría que ser llevado al conocimiento del Pleno del órgano correspondiente, dando lugar a la emisión de una resolución que dilucide en definitiva el caso de que se trate.

35. En consecuencia, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

RESUELVE:

PRIMERO.—Sí existe la contradicción de criterios a que este expediente 426/2022, se refiere.

SEGUNDO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por esta Primera Sala, en los términos de la tesis redactada en el último apartado de la presente resolución.



TERCERO.—Dese publicidad a la jurisprudencia que se sustenta en la presente resolución, en términos del artículo 220 de la Ley de Amparo.

Notifíquese; envíese testimonio de esta resolución a los tribunales contendientes y, en su oportunidad, archívese este asunto como concluido.

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por **unanimidad de cinco votos** de la Ministra y los Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Juan Luis González Alcántara Carrancá (ponente), Ana Margarita Ríos Farjat, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y presidente Jorge Mario Pardo Rebolledo.

Firman el Ministro presidente de la Primera Sala y el Ministro ponente, con el secretario de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

Nota: Las tesis de jurisprudencia y aisladas P./J. 33/2016 (10a.), VII.1o.C. J/3 (10a.), P./J. 9/2017 (10a.), P./J. 14/2019 (10a.) y I.8o.C.4 K (11a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 6 de enero de 2017 a las 10:07 horas, 27 de enero de 2017 a las 10:28 horas, 12 de mayo de 2017 a las 10:17 horas, 17 de enero de 2020 a las 10:18 horas y 18 de noviembre de 2022 a las 10:29 horas, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 12 de mayo de 2023 a las 10:17 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

DESECHAMIENTO DEL RECURSO DE RECLAMACIÓN. LAS PRESIDENCIAS DE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO PUEDEN DECRETARLO CUANDO ADVIERTAN UN MOTIVO NOTORIO E INDUDABLE DE IMPROCEDENCIA.

Hechos: Dos Tribunales Colegiados de Circuito sustentaron criterios contradictorios en torno a si sus presidencias pueden desechar el recurso de reclamación cuando lo consideren improcedente, o si en todo caso deben admitirlo a trámite a efecto de que sea su Pleno quien decida lo conducente.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que las presidencias de los Tribunales Colegiados de



Circuito pueden desechar el recurso de reclamación cuando adviertan en forma notoria e indudable su improcedencia, bien sea porque dicho medio de impugnación se hace valer contra acuerdos que jurisprudencialmente han sido considerados inimpugnables vía reclamación, o contra resoluciones que por mandato constitucional o legal son definitivas e inatacables.

Justificación: Atendiendo a los artículos 104 a 106 de la Ley de Amparo, el Magistrado presidente de un Tribunal Colegiado de Circuito, al proveer sobre la admisión de un recurso de reclamación, por regla general, debe admitirlo, con reserva de los posibles motivos de improcedencia que pudieran existir, a efecto de que sea el Pleno del tribunal del cual forma parte el que determine, en definitiva, lo conducente. Sin embargo, dicha regla general admite como excepción aquellos casos en los cuales la improcedencia de ese medio de defensa se advierte de forma notoria e indudable, bien sea porque se hace valer contra acuerdos que jurisprudencialmente han sido considerados inimpugnables vía reclamación (por ejemplo, acuerdos en que la presidencia requiere el cumplimiento de una ejecutoria de amparo directo, o aquellos en los cuales sólo se ejecuta una determinación adoptada por el Pleno del órgano colegiado) o contra resoluciones definitivas e inatacables (entre ellas, las sentencias pronunciadas por los Tribunales Colegiados de Circuito al conocer un amparo en revisión o al resolver un diverso recurso de reclamación). De este modo, cuando la improcedencia del recurso de reclamación se observe en forma notoria e indudable, por encuadrar en alguno de los casos descritos, la presidencia del Tribunal Colegiado de Circuito válidamente puede desecharlo en el acuerdo de trámite respectivo, a efecto de no dar curso a un medio de impugnación que no podría tener eficacia jurídica alguna por no cumplir, de manera evidente e indubitable, con los requisitos normativos para su procedencia. Sin que ello implique dejar indefenso al justiciable, pues si la presidencia desecha un recurso de reclamación en esos términos, el acuerdo de trámite respectivo puede ser impugnado a través de un diverso recurso de reclamación que, naturalmente, tendría que ser llevado al conocimiento del Pleno del órgano correspondiente, dando lugar a la emisión de una resolución que dilucide en definitiva el caso de que se trate.

1a./J. 50/2023 (11a.)



Contradicción de criterios 426/2022. Entre los sustentados por el Octavo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito y el Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito. 8 de marzo de 2023. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Juan Luis González Alcántara Carrancá, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Jorge Mario Pardo Rebolledo, y la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat. Ponente: Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá. Secretario: Víctor Manuel Rocha Mercado.

Tesis y/o criterios contendientes:

El emitido por el Octavo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, al resolver el recurso de reclamación 43/2022, el cual dio origen a la tesis aislada I.8o.C.4 K (11a.), de rubro: "RECLAMACIÓN EN EL AMPARO. EL PRESIDENTE DEL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO ESTÁ FACULTADO PARA DESECHAR ESE RECURSO.", 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, noviembre de 2022, Tomo IV, página 3759, con número de registro digital: 2025522; y,

El sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito, al resolver los recursos de reclamación 11/2014, 33/2014, 17/2016, 20/2016 y 39/2016, los cuales dieron origen a la tesis jurisprudencial VII.1o.C. J/3 (10a.), de rubro: "RECURSO DE RECLAMACIÓN. EL PRESIDENTE DEL ÓRGANO COLEGIADO NO DEBE DESECHARLO, POR CONSIDERARLO NOTORIAMENTE IMPROCEDENTE, SINO QUE DEBE ADMITIRLO Y TRAMITARLO, PUES EL PLENO ES EL FACULTADO PARA RESOLVER SOBRE SU PROCEDENCIA O IMPROCEDENCIA DE MANERA DEFINITIVA, ELLO CON EL FIN DE PRESERVAR LA IMPARCIALIDAD Y LA COLEGIACIÓN DE ESA TAREA.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 27 de enero de 2017 a las 10:28 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 38, enero de 2017, Tomo IV, página 2380, con número de registro digital: 2013548.

Tesis de jurisprudencia 50/2023 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de veintinueve de marzo de dos mil veintitrés.

Esta tesis se publicó el viernes 12 de mayo de 2023 a las 10:17 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 15 de mayo de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



INFORMACIÓN BANCARIA DE LA PERSONA IMPUTADA. SU ADMISIÓN EN UN PROCESO PENAL ACUSATORIO ES IMPUGNABLE A TRAVÉS DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 146/2021. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO DEL CENTRO AUXILIAR DE LA CUARTA REGIÓN, CON RESIDENCIA EN XALAPA DE ENRÍQUEZ, VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE, Y EL PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS PENAL Y ADMINISTRATIVA DEL DÉCIMO SÉPTIMO CIRCUITO. 16 DE NOVIEMBRE DE 2022. MAYORÍA DE TRES VOTOS DE LAS MINISTRAS NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ, QUIEN RESERVÓ SU DERECHO PARA FORMULAR VOTO CONCURRENTENTE, Y ANA MARGARITA RÍOS FARJAT, Y EL MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO. DISIDENTE: MINISTRO JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCA, QUIEN RESERVÓ SU DERECHO PARA FORMULAR VOTO PARTICULAR. AUSENTE: MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. PONENTE: MINISTRA PRESIDENTA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT. SECRETARIOS: SAÚL ARMANDO PATIÑO LARA Y RAMSÉS SAMAEL MONTOYA CAMARENA.

ÍNDICE TEMÁTICO

	Apartado	Criterio y decisión	Págs.
I.	Antecedentes	Denuncia de la contradicción de tesis y su trámite.	2
II.	Competencia	La Primera Sala es competente para conocer del asunto.	3
III.	Legitimación	La denuncia fue presentada por parte legitimada.	3
IV.	Criterios denunciados	Segundo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Cuarta Región, con Residencia en Xalapa, Veracruz de Ignacio de la Llave, en apoyo del Tribunal Colegiado en Materia Penal del Décimo Circuito	3-11



		<p>La admisión del medio de prueba consistente en la información bancaria dentro de la etapa intermedia del proceso penal acusatorio es un acto de imposible reparación porque irrumpe en la vida privada, por lo tanto, procede el amparo indirecto.</p> <p>Criterio del Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito</p> <p>La admisión de la prueba de informes bancarios es sólo una violación procesal que desaparece si la persona obtiene una sentencia favorable, por tanto, es improcedente el amparo indirecto porque no es un acto irreparable.</p>	
V.	Existencia de la contradicción	Existe un genuino tema controvertido sobre si la admisión de la prueba relativa a informes bancarios de la parte imputada afecta o no derechos sustantivos para considerar que se trata de un acto irreparable en contra del cual es procedente el juicio de amparo indirecto.	11-15
VI.	Estudio de fondo		15
VI.1	Doctrina de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre los actos de imposible reparación para efectos del juicio de amparo indirecto.		15-17
VI.2	El derecho humano a la privacidad en relación con el secreto bancario.		17-22
VI.3	Solución del asunto.		22-27
VII.	Jurisprudencia que debe prevalecer		28-29
VIII.	DECISIÓN	PRIMERO.—Si existe la contradicción de tesis entre los criterios sustentados por el Segundo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Cuarta Región, en apoyo del Tribunal Colegiado en Materia Penal del Décimo Circuito y el Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito.	29-30



		<p>SEGUNDO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por esta Primera Sala, en los términos de la tesis redactada en el presente fallo.</p> <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>	
--	--	--	--

Ciudad de México. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al día **dieciséis de noviembre de dos mil veintidós**, emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la contradicción de tesis **146/2021**, suscitada entre los criterios sustentados por el Segundo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Cuarta Región, con residencia en Xalapa, Veracruz de Ignacio de la Llave, en apoyo del Tribunal Colegiado en Materia Penal del Décimo Circuito y el Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito.

La cuestión que debe resolver esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es determinar si la admisión de la prueba sobre información bancaria de la parte imputada para ser desahogada en audiencia de juicio afecta sus derechos sustantivos y si por ello se trata de un acto de imposible reparación para efectos de procedencia del juicio de amparo indirecto.

I. ANTECEDENTES

1. Denuncia de la contradicción. El **siete de junio de dos mil veintiuno**, el Juez de Distrito Especializado en el Sistema Penal Acusatorio, en funciones de Juez de Control del Centro de Justicia Penal Federal en el Estado de Nuevo León, con sede en Cadereyta Jiménez, denunció la posible contradicción suscitada entre el criterio sostenido por el Segundo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Cuarta Región, con residencia en Xalapa, Veracruz de



Ignacio de la Llave, en apoyo del Tribunal Colegiado en Materia Penal del Décimo Circuito, al resolver el amparo en revisión **273/2019**, en apoyo al Tribunal Colegiado en Materia Penal del Décimo Circuito y el emitido por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito, al fallar el amparo en revisión **192/2020**.

2. Admisión y turno. El catorce de junio de dos mil veintiuno, el entonces presidente de esta Suprema Corte registró el expediente **146/2021**, admitió la contradicción y determinó que por razón de materia, la competencia para conocer del caso corresponde a esta Primera Sala. Por ello se ordenó la integración del asunto y enviar los autos a la ponencia de la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat.

3. Avocamiento y vigencia de los criterios. El primero de julio de dos mil veintiuno, la entonces Ministra presidenta de la Primera Sala de esta Suprema Corte ordenó que la Sala se avocara al conocimiento del asunto y recibió el informe del Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito en el que comunicó que continúa vigente su criterio. Asimismo, el doce de ese mes y año el Segundo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Cuarta Región informó que su criterio sigue vigente.

II. COMPETENCIA

4. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver la presente denuncia de contradicción, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 227, fracción II, de la Ley de Amparo; así como 21, fracción VII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; en relación con los puntos primero y tercero del Acuerdo Plenario Número 5/2013,¹ en virtud de que se trata de una denuncia de contradicción de tesis suscitada entre Tribunales Colegiados de diversos Circuitos y no se advierten motivos para la intervención del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

¹ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de mayo de 2013.



III. LEGITIMACIÓN

5. De conformidad con los artículos 107, fracción XIII, párrafo segundo, de la Constitución Política del País, 227, fracción II, de la Ley de Amparo, la contradicción fue denunciada por parte legitimada pues la hizo el Juez de Distrito Especializado en el Sistema Penal Acusatorio, en funciones de Juez de Control del Centro de Justicia Penal Federal, en el Estado de Nuevo León, con sede en Cadereyta Jiménez.

IV. CRITERIOS DENUNCIADOS

6. Para mejor comprensión del asunto, a continuación se realiza una síntesis de los casos analizados por los tribunales contendientes.

IV.1 Segundo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Cuarta Región, con residencia en Xalapa, Veracruz de Ignacio de la Llave, en apoyo del Tribunal Colegiado en Materia Penal del Décimo Circuito

7. **Hechos.** El señor ***** omitió presentar su declaración anual correspondiente al ejercicio fiscal de dos mil catorce durante más de doce meses y ante ello dejó de pagar el impuesto sobre la renta en la cantidad de *****.

8. **Formulación de imputación.** En audiencia inicial de siete de febrero de dos mil dieciocho, el Ministerio Público formuló imputación al señor ***** en donde le atribuyó la probable comisión del delito de defraudación fiscal equiparada previsto en el artículo 109, fracción V, del Código Fiscal de la Federación y sancionado en el diverso 108, fracción III, de ese ordenamiento.²

² "Artículo 109. Será sancionado con las mismas penas del delito de defraudación fiscal, quien: ...
"V. Sea responsable por omitir presentar por más de doce meses las declaraciones que tengan carácter de definitivas, así como las de un ejercicio fiscal que exijan las leyes fiscales, dejando de pagar la contribución correspondiente."

"Artículo 108. ...

"El delito de defraudación fiscal se sancionará con las penas siguientes: ...

"III. Con prisión de tres años a nueve años cuando el monto de lo defraudado fuere mayor de \$2'054,890.00."



9. Auto de vinculación a proceso. En la causa penal ***** , el doce de febrero de dos mil dieciocho, el Juez de Distrito Especializado en el Sistema Penal Acusatorio, en funciones de Juez de Control del Centro de Justicia Penal Federal en el Estado de Veracruz, con residencia en Coatzacoalcos, dictó auto de vinculación a proceso en contra del señor ***** por el citado ilícito.

10. Audiencia intermedia. El cinco de diciembre de dos mil dieciocho, el Juez de Control desahogó la audiencia intermedia, en la cual dictó **auto de apertura a juicio y excluyó** los medios de prueba ofrecidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (ofendida), específicamente los **estados de cuenta bancarios** del señor ***** que dentro de la investigación inicial envió la Comisión Nacional Bancaria y de Valores al Ministerio Público.

11. El Juez de Control consideró que la obtención de esas pruebas **fue ilícita** porque la información recabada de los estados de cuenta bancarios se obtuvo **sin autorización judicial**.

12. Apelación. Inconforme con ello, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como parte ofendida, por conducto de su asesor jurídico interpuso el recurso de apelación. El quince de abril de dos mil dieciocho, en el toca ***** , el Magistrado del Primer Tribunal Unitario del Décimo Circuito, con residencia en Villahermosa, Tabasco, habilitado como tribunal de alzada, **revocó** esa resolución y ordenó la **admisión** de ese medio de prueba.

13. El tribunal de alzada determinó que de la interpretación conforme del artículo 142, fracción I, de la Ley de Instituciones de Crédito a la luz del numeral 1o., segundo párrafo, de la Constitución Política del País, en relación con el diverso 252 del Código Nacional de Procedimientos Penales, se desprende que la obtención de los medios de prueba excluidos no requiere autorización judicial previa.³

³ **Artículo 142.** ...

"Las instituciones de crédito también estarán exceptuadas de la prohibición prevista en el primer párrafo de este artículo y, por tanto, obligadas a dar las noticias o información mencionadas, en los casos en que sean solicitadas por las siguientes autoridades:



14. Amparo indirecto. El quince de mayo de dos mil diecinueve, el señor ***** por conducto de su defensa promovió un juicio de amparo indirecto en contra de esa resolución de segunda instancia y argumentó que la admisión de la prueba constituye un **acto de imposible reparación** porque esa violación no puede repararse en sentencia, ni en amparo directo, en consecuencia, que es procedente el amparo indirecto, en términos del artículo 107, fracción V, de la Ley de Amparo.⁴

15. El diecisiete de mayo de dos mil diecinueve, el Segundo Tribunal Unitario del Décimo Circuito admitió la demanda en el expediente registrado con el número *****.

16. Sentencia de amparo indirecto. El diecisiete de junio de dos mil diecinueve, el Tribunal Unitario celebró la audiencia constitucional y el veinticinco de junio de ese año dictó sentencia en la que **sobreseyó** en el juicio porque consideró que el acto reclamado no es de imposible reparación.

"I. El procurador general de la República o el servidor público en quien delegue facultades para requerir información, para la comprobación del hecho que la ley señale como delito y de la probable responsabilidad del imputado; ..."

"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."

"Artículo 252. Actos de investigación que requieren autorización previa del Juez de Control

"Con excepción de los actos de investigación previstos en el artículo anterior, requieren de autorización previa del Juez de Control todos los actos de investigación que impliquen afectación a derechos establecidos en la Constitución, así como los siguientes:

"I. La exhumación de cadáveres;

"II. Las órdenes de cateo;

"III. La intervención de comunicaciones privadas y correspondencia;

"IV. La toma de muestras de fluido corporal, vello o cabello, extracciones de sangre u otros análogos, cuando la persona requerida, excepto la víctima u ofendido, se niegue a proporcionar la misma;

"V. El reconocimiento o examen físico de una persona cuando aquélla se niegue a ser examinada; y,

"VI. Las demás que señalen las leyes aplicables."

⁴ **"Artículo 107.** El amparo indirecto procede: ...

"V. Contra actos en juicio cuyos efectos sean de imposible reparación, entendiéndose por ellos los que afecten materialmente derechos sustantivos tutelados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte; ..."



17. Amparo en revisión. En desacuerdo con la sentencia, el once de julio de dos mil diecinueve, el señor ***** interpuso recurso de revisión. El uno de agosto del mismo año, el Tribunal Colegiado en Materia Penal del Décimo Circuito conoció del recurso en el expediente **273/2019**. El cinco de noviembre siguiente, dicho tribunal remitió el asunto al Segundo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Cuarta Región que lo radicó en el cuaderno auxiliar **1002/2019**.

18. El nueve de enero de dos mil veinte, el Tribunal Colegiado auxiliar **revocó** la sentencia y **concedió** el amparo. En cuanto al punto de interés, el órgano jurisdiccional estableció lo siguiente:

a) La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que en amparo directo no se pueden analizar violaciones cometidas en etapas previas al juicio oral en atención al principio de continuidad previsto en el artículo 20, párrafo primero, de la Constitución Política del País e invocó la jurisprudencia **1a./J. 74/2018 (10a.)**, de rubro: "VIOLACIONES A DERECHOS FUNDAMENTALES COMETIDAS EN UN PROCEDIMIENTO PENAL ACUSATORIO. NO SON SUSCEPTIBLES DE ANALIZARSE EN AMPARO DIRECTO CUANDO OCURREN EN ETAPAS PREVIAS AL JUICIO ORAL."⁵

b) La exclusión probatoria es materia de la etapa intermedia y no puede analizarse después, por lo que en caso de estudiarse alguna vulneración sólo será para determinar la eficacia otorgada a los medios de convicción, pero no tendrá por efecto ordenar su exclusión.

c) La controversia instaurada en contra de elementos probatorios dentro de la audiencia de juicio por considerar que se conculcan derechos fundamentales, no restituye en el goce del derecho sustantivo vulnerado a través de la admisión de pruebas, ni aunque se obtenga un resultado favorable en algún medio de defensa.

⁵ Jurisprudencia por reiteración 1a./J. 74/2018 (10a.). Décima Época. Registro digital: 2018868. El último precedente correspondió al amparo directo en revisión 2058/2017. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (ponente), José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, así como de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández.



d) La información bancaria obtenida por el Ministerio Público y que está relacionada con una persona imputada **se vincula directamente con su derecho humano a la vida privada**, y por ello, su obtención requiere de control judicial previo.

e) A partir de lo anterior concluyó que es procedente el amparo indirecto en contra de la irrupción en el derecho a la vida privada que ocasiona la admisión de los **datos bancarios**, pues su desahogo haría imposible restituir la violación al estado en que se encontraba antes de la obtención de los medios de prueba.

IV.2 Criterio del Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito

19. Hechos. El señor ***** fue acusado de que en el año dos mil trece, cuando fungió como director de Adquisiciones y Servicios de la Secretaría de Hacienda del Estado de Chihuahua, malversó recursos públicos porque los desvió a "empresas fantasmas".

20. Formulación de imputación. El veintidós de mayo de dos mil diecisiete, durante la audiencia inicial el Ministerio Público formuló imputación en contra del señor ***** por su probable intervención en la comisión del delito de peculado previsto en el artículo 270, fracción I, del Código Penal del Estado de Chihuahua.⁶

21. Auto de vinculación a proceso. En la causa penal ***** , el Juez de Control del Distrito Judicial Morelos, con residencia en Chihuahua dictó auto de vinculación a proceso en contra del señor ***** por el delito de referencia.

22. Audiencia intermedia. El dos de julio de dos mil diecinueve tuvo lugar la audiencia intermedia, en la que, en lo que interesa, el Juez de Control **admitió** como prueba la **información bancaria** del señor ***** , la cual fue remitida por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores como parte de la investigación

⁶ **Artículo 270.** Se impondrá prisión de seis meses a cuatro años y de cincuenta a quinientos días multa, al servidor público que:

"I. Disponga o distraiga de su objeto, dinero, valores, inmuebles o cualquier otra cosa, si los hubiere recibido por razón de su cargo; o ..."



emprendida por el Ministerio Público, lo que tuvo como fundamento el artículo 142, fracción II, de la Ley de Instituciones de Crédito.⁷

23. Amparo indirecto. Inconforme con lo anterior, el diecinueve de julio de dos mil diecinueve, el señor ***** promovió un juicio de amparo indirecto. El veintitrés de julio de ese año, el Juez Segundo de Distrito en el Estado de Chihuahua admitió el juicio dentro del expediente *****.

24. Sentencia de amparo indirecto. El veintitrés de enero de dos mil veinte, el Juez de Distrito dictó sentencia mediante la cual **negó** la protección constitucional solicitada.

25. Amparo en revisión. Inconforme, el diecisiete de febrero de dos mil veinte, el señor ***** interpuso el recurso de revisión. El diez de marzo de ese año, el Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito conoció del recurso bajo el número de expediente **192/2020**.

26. El cinco de marzo de dos mil veintiuno, el Tribunal Colegiado **revocó** la sentencia y **sobreseyó** en el juicio de amparo indirecto. En lo que interesa, dicho órgano jurisdiccional estableció lo siguiente:

a) La admisión de pruebas en la audiencia intermedia no es un acto de imposible reparación porque no afecta materialmente un derecho sustantivo establecido en la Constitución o en los tratados internacionales.

b) En la contradicción de tesis 4/2020, el Pleno del Décimo Séptimo Circuito determinó que el juicio de amparo indirecto es improcedente en contra de la admisión de medios de prueba efectuada en la audiencia intermedia, ya que en esa etapa el Juez de Control debe asegurarse de que en la investigación no se

⁷ "Artículo 142. ...

"Las instituciones de crédito también estarán exceptuadas de la prohibición prevista en el primer párrafo de este artículo y, por tanto, obligadas a dar las noticias o información mencionadas, en los casos en que sean solicitadas por las siguientes autoridades: ...

"II. Los procuradores generales de justicia de los Estados de la Federación y del Distrito Federal o subprocuradores, para la comprobación del hecho que la ley señale como delito y de la probable responsabilidad del imputado; ..."



cometan transgresiones a los derechos fundamentales y que sus consecuencias no se trasladen a la etapa de juicio oral.

c) Los actos del juzgado de control son de naturaleza intraprocesal porque con sus actuaciones normalmente sólo afecta derechos adjetivos; además, los medios de prueba recabados pueden ser valorados y si trastocan algún derecho, serán declarados ilícitos.

d) La exclusión de pruebas ilícitas es atendida en la etapa intermedia y el debate sobre la prueba ilícita solo influye en la valoración del alcance probatorio que sucede en la etapa de juicio oral.⁸

e) La admisión de la **información bancaria recabada** a la persona imputada no impide ni restringe en forma actual el ejercicio de algún derecho sustantivo.

f) En todo caso, la admisión de la prueba mencionada constituye una violación procesal que puede desaparecer si la parte quejosa obtiene sentencia favorable o se le niega valor probatorio en el juicio oral y hasta este momento se desconoce si las pruebas repercuten en el sentido del fallo.

g) La admisión de las pruebas no paraliza el procedimiento ni lo dilata, por ende, no vulnera el derecho de acceso a la justicia reconocido en el artículo 17 de la Constitución Política del País.⁹

V. EXISTENCIA DE LA CONTRADICCIÓN

27. Para resolver sobre la existencia de una contradicción de tesis esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que

⁸ Jurisprudencia PC.XVII. J/29 P (10a.). Décima Época. Registro digital: 2022565, de rubro: "JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. POR REGLA GENERAL, NO PROCEDE CONTRA LAS DETERMINACIONES DEL JUEZ DE CONTROL, CONSISTENTES EN LA ACEPTACIÓN DE MEDIOS DE PRUEBA OFRECIDOS POR ALGUNA DE LAS PARTES, EN LA ETAPA INTERMEDIA DEL PROCEDIMIENTO PENAL ACUSATORIO."

⁹ "Artículo 17. ... Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales. ..."



deben cumplirse los siguientes requisitos que derivan del análisis de los criterios que se consideran antagónicos:

a) Los tribunales contendientes resuelvan alguna cuestión litigiosa en la que se vieron en la necesidad de ejercer el arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo mediante la adopción de algún canon o método, cualquiera que fuese.

b) Entre los ejercicios interpretativos respectivos se encuentre algún punto de toque, es decir, que exista al menos un tramo de razonamiento en el que la interpretación ejercida gire en torno a un mismo tipo de problema jurídico: ya sea el sentido gramatical de una norma, el alcance de un principio, la finalidad de una determinada institución o cualquier otra cuestión jurídica en general y que, sobre ese mismo punto de derecho, los tribunales contendientes adopten criterios jurídicos discrepantes.

c) Que lo anterior dé lugar a la formulación de una pregunta genuina acerca de si la manera de acometer la cuestión jurídica es preferente con relación a cualquier otra que, como la primera, también sea legalmente posible.¹⁰

28. Cabe señalar que para la procedencia de la contradicción de tesis basta que el criterio discrepante derive de las resoluciones dictadas por los órganos contendientes, por lo que no es necesario que exista una "tesis" en sentido formal, y menos aún, que constituya un criterio obligatorio contenido en jurisprudencia.¹¹

29. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que **sí se satisfacen los requisitos anteriores** para concluir que **existe**

¹⁰ Jurisprudencia 1a./J. 22/2010, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. CONDICIONES PARA SU EXISTENCIA.". Primera Sala. Novena Época. Registro digital: 165077. Contradicción de tesis 235/2009. 23 de septiembre de 2009. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Ministro José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Ministro José Ramón Cossío Díaz.

¹¹ Jurisprudencia P./J. 27/2001, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. PARA QUE PROCEDA LA DENUNCIA BASTA QUE EN LAS SENTENCIAS SE SUSTENTEN CRITERIOS DISCREPANTES.". Pleno. Novena Época. Registro digital: 189998. Contradicción de tesis 44/2000-PL. 18 de enero de 2001. Mayoría de diez votos. Disidente: Ministro Humberto Román Palacios. Ponente: Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas.



un punto de contradicción entre los criterios de los órganos jurisdiccionales denunciados.

30. En cuanto al **primer requisito**, se advierte que ambos órganos contendientes se pronunciaron sobre cuestiones litigiosas que fueron sometidas a su consideración, recurriendo a su arbitrio judicial.

31. Los dos tribunales contendientes ejercieron su arbitrio para determinar si la admisión de la prueba sobre información bancaria dictada en la etapa intermedia del proceso penal acusatorio constituye o no un acto de imposible reparación para efectos de la procedencia del juicio de amparo indirecto.

32. Respecto al **segundo requisito**, relativo a la existencia de un razonamiento en el que se adopte un criterio diferenciado sobre un mismo tema jurídico, también se surte.

33. El Segundo Tribunal Colegiado del Centro Auxiliar de la Cuarta Región, con residencia en Xalapa, Veracruz de Ignacio de la Llave, en apoyo del Tribunal Colegiado en Materia Penal del Décimo Circuito, consideró que el juicio de amparo indirecto es procedente en contra de la admisión de la prueba de información bancaria efectuada en la etapa intermedia del proceso penal acusatorio, en razón de que es un acto de imposible reparación, pues constituye una irrupción en un derecho sustantivo, como lo es la vida privada de la persona que no es posible restituirle posteriormente.

34. Por su parte, el Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito estableció que es improcedente el juicio de amparo indirecto en contra de la admisión de la prueba consistente en la información bancaria de la persona imputada, dado que no impide ni restringe en forma actual, el ejercicio de un derecho sustantivo, puesto que se trata de una violación procesal que puede desaparecer si la persona obtiene sentencia favorable.

35. Los tribunales contendientes analizaron en el marco de cada causa penal si era viable estudiar en amparo indirecto la admisión del mismo tipo de prueba, específicamente se trató de la información bancaria de la persona imputada que fue recabada durante el curso de una investigación ministerial a través



de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, en términos del artículo 142, fracciones I y II, respectivamente, de la Ley de Instituciones de Crédito.¹²

36. Las autoridades judiciales llegaron a posturas diferentes sobre un mismo punto jurídico, esto es, sobre si constituye un acto de imposible reparación para efectos del juicio de amparo indirecto la admisión judicial de la prueba sobre información bancaria de la persona imputada recabada dentro de la investigación ministerial, en el proceso penal acusatorio. El punto de contradicción puede apreciarse en el siguiente cuadro:

<p>Segundo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Cuarta Región, con residencia en Xalapa, Veracruz de Ignacio de la Llave en apoyo del Tribunal Colegiado en Materia Penal del Décimo Circuito (Amparo en revisión 273/2019 Auxiliar 1002/2019)</p>	<p>Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito (Amparo en revisión 192/2020)</p>
<p>La admisión de la prueba de informes bancarios de la persona imputada en la etapa intermedia del proceso penal acusatorio es un acto de imposible reparación porque constituye una irrupción en la vida privada, lo que no podrá ser remediado posteriormente.</p> <p>Por tanto, en contra de ese acto es procedente el juicio de amparo indirecto.</p>	<p>La admisión de la prueba de informes bancarios relacionados con la persona imputada en la etapa intermedia del proceso penal acusatorio constituye una violación procesal que puede desaparecer si la persona obtiene sentencia favorable.</p> <p>Por ende, no es un acto de imposible reparación y el juicio de amparo indirecto intentado en su contra resulta improcedente.</p>

37. No es relevante que en un asunto se haya recabado esa información con fundamento en la fracción I, y en el otro, con base en la fracción II del artículo 142 de la Ley de Instituciones de Crédito, puesto que ambas hipótesis se refieren al mismo tipo de información que es solicitada por autoridades ministeriales, con la distinción de que se trata, respectivamente, de instituciones del orden federal y estatal, cuya solicitud contiene los mismos elementos, y por ello, se trata de condiciones equivalentes que requieren del mismo tratamiento.

¹² *Supra* notas 3 y 7.



38. A partir de lo anterior, el **tercer requisito se cumple**, pues el análisis de la contradicción denunciada permite que esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación atienda la siguiente interrogante:

En un proceso acusatorio la admisión de la prueba de información bancaria remitida por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores de conformidad con el artículo 142, fracciones I y II, de la Ley de Instituciones de Crédito, ¿es un acto que se relaciona con la afectación a derechos sustantivos y por ello es de imposible reparación para efectos de procedencia del juicio de amparo indirecto?

VI. ESTUDIO DE FONDO

39. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que la respuesta a la interrogante anterior debe responderse **en sentido afirmativo**.

40. Para explicar los motivos de esta conclusión, la metodología que seguirá el estudio de fondo de este asunto consistirá en desarrollar los siguientes temas: **1)** doctrina de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre los actos de imposible reparación para efectos de procedencia del juicio de amparo indirecto; **2)** el derecho humano a la privacidad en relación con el secreto bancario; y, **3)** solución del asunto.

VI.1 Doctrina de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre los actos de imposible reparación para efectos de la procedencia del juicio de amparo indirecto

41. Al respecto, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación cuando resolvió la contradicción de tesis **171/2021**, analizó la hipótesis de procedencia del juicio de amparo que está prevista en el artículo 107, fracción III, inciso b), de la Constitución Política del País, en relación con el diverso 107, fracción V, de la Ley de Amparo,¹³ y que señalan lo siguiente:

¹³ Fallada en sesión de 3 de noviembre de 2021. Por unanimidad de cinco votos de los Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo (ponente), Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Juan Luis González Alcántara Carrancá y de las Ministras Norma Lucía Piña Hernández y presidenta Ana Margarita Ríos Farjat.



Constitución Política del País

"**Artículo 107.** Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes: ...

"**III.** Cuando se reclamen actos de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, el amparo sólo procederá en los casos siguientes: ...

"**b)** Contra actos en juicio cuya ejecución sea de **imposible reparación**, fuera de juicio o después de concluido, una vez agotados los recursos que en su caso procedan, y ..."

Ley de Amparo

"**Artículo 107.** El amparo indirecto procede: ...

"**V.** Contra actos en juicio cuyos efectos sean de **imposible reparación**, entendiéndose por ellos los que afecten materialmente **derechos sustantivos** tutelados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte; ..."

42. A partir del contenido de las normas preinsertas, se estableció que las consecuencias de un **acto irreparable** deben ser de tal gravedad que **afecten un derecho sustantivo** y la lesión no sea de naturaleza formal o adjetiva, en tal sentido, añadió que el legislador dispuso dos condiciones sobre los actos de **imposible reparación**:

a) Que se trate de actos que afecten materialmente derechos, lo que equivale a situar el asunto en aquellos supuestos en los que el acto de autoridad impide el ejercicio libre de algún derecho en forma presente; y,

b) Que los derechos tengan la categoría de **sustantivos**, expresión que resulta antagónica a los de naturaleza formal o adjetiva, en los que la afectación



no es actual, sino que depende de que llegue o no a trascender al desenlace del juicio.¹⁴

43. Recientemente, al emitir ejecutoria en la contradicción de tesis **167/2020**, esta Primera Sala reflexionó sobre si es posible acudir al amparo indirecto en contra de la admisión de pruebas acordada en el auto de apertura a juicio y determinó que por regla general esto no es posible, **salvo cuando excepcionalmente se afecten derechos sustantivos**.¹⁵

44. Sobre los casos de excepción, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación puntualizó que el ejercicio de verificación desde un punto de vista hermenéutico debe comprender lo siguiente:

a) La admisión de la prueba esté en un plano de protección constitucional, es decir, que por sí misma pueda afectar derechos sustantivos **ajenos** al devenir de la litis del proceso penal; esos derechos deben estar relacionados con **la persona, familia, domicilio, papeles o posesiones de la persona imputada**.

b) La afectación sea **real y actual**; inminente, no especulativa o contingente.

c) Se debe analizar la procedencia a la luz de los principios, características e instituciones del proceso penal acusatorio.

45. De dicho asunto surgió la jurisprudencia **1a./ J. 6/2021 (11a.)** que lleva por título: "JUICIO DE AMPARO INDIRECTO EN EL PROCESO PENAL ACUSATORIO. POR REGLA GENERAL, ES IMPROCEDENTE EN CONTRA DEL AUTO DE APERTURA A JUICIO QUE ADMITE MEDIOS DE PRUEBA, Y PARA IDENTIFICAR LOS CASOS DE EXCEPCIÓN, ES NECESARIO REALIZAR UN ANÁLISIS

¹⁴ De dicho asunto surgió la jurisprudencia 1a./J. 1/2022 (11a.). Primera Sala. Undécima Época. Registro digital: 2024279, de rubro: "JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. NO PROCEDE EN CONTRA DE LA SENTENCIA DE APELACIÓN QUE REVOCA EL DESECHAMIENTO DE UNA ACCIÓN COLECTIVA EN SENTIDO ESTRICTO Y ORDENA DAR TRÁMITE A LA ETAPA DE CERTIFICACIÓN, PUES NO CONSTITUYE UN ACTO DE IMPOSIBLE REPARACIÓN."

¹⁵ Fallado en sesión de 23 de junio de 2021. Por unanimidad de cinco votos de los Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo (ponente), Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Juan Luis González Alcántara Carrancá y de las Ministras Norma Lucía Piña Hernández y presidenta Ana Margarita Ríos Farjat.



HERMENÉUTICO TENDIENTE A DILUCIDAR SI AFECTA MATERIALMENTE DE-
RECHOS SUSTANTIVOS."¹⁶

VI.2 El derecho humano a la privacidad en relación con el secreto bancario

46. Respecto del derecho fundamental en análisis, el artículo 16, párrafo primero, de la Constitución Política del País tutela la seguridad jurídica que tienen las personas de **no ser molestadas en su persona**, familia, domicilio, papeles o posesiones, salvo cuando haya mandato de autoridad competente debidamente fundado y motivado.¹⁷

47. La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sido consistente en sostener que el artículo 11 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos prohíbe toda injerencia arbitraria o abusiva en la vida privada de las personas, incluida la privacidad de sus familias, el domicilio o correspondencia.¹⁸

48. Por ello, el referido tribunal interamericano ha determinado que el **ámbito de la privacidad** se caracteriza por quedar exento e inmune a las invasiones o agresiones abusivas o arbitrarias por parte de terceros o de la autoridad pública.¹⁹

49. Asimismo, al fallar el amparo directo **23/2013**, esta Primera Sala determinó que al igual que otros derechos fundamentales, el derecho a la vida privada

¹⁶ Jurisprudencia 1a./J. 6/2021 (11a.). Primera Sala. Undécima Época. Registro digital: 2023589.

¹⁷ **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."

¹⁸ **Artículo 11. Protección de la honra y de la dignidad**

"1. Toda persona tiene derecho al respeto de su honra y al reconocimiento de su dignidad.

"2. Nadie puede ser objeto de injerencias (sic) arbitrarias o abusivas en su vida privada, en la de su familia, en su domicilio o en su correspondencia, ni de ataques ilegales a su honra o reputación.

"3. Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra esas injerencias o esos ataques."

¹⁹ *Caso Escher y otros Vs. Brasil. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas.* Sentencia de 6 de julio de 2009. Serie C, No. 200, párrafo 113; *Caso Atala Riffo y Niñas Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas.* Sentencia del 24 de febrero de 2012. Serie C, No. 239, párrafo 161; *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 424 y *Caso Yarce y otras Vs. Colombia. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas.* Sentencia de 22 de noviembre de 2016. Serie C, No. 325, párrafo 255.



no es absoluto, sino que puede restringirse en la medida en que las injerencias en este no sean abusivas o arbitrarias. De tal precedente derivó la tesis aislada 1a. XLIX/2014 (10a.), de tema: "DERECHO A LA VIDA PRIVADA. ALCANCE DE SU PROTECCIÓN POR EL ESTADO."²⁰

50. Como podemos apreciar, la **vida privada** de las personas encuentra una robusta protección que incumbe la inviolabilidad del domicilio, papeles o posesiones que por regla general deben excluirse del conocimiento ajeno e intromisiones de los demás, lo que incluye a las autoridades, pero que admite excepciones.

51. Dicha garantía relaciona ciertos actos invasivos, en contra de los cuales existen distintas figuras jurídicas que resguardan el **derecho a la privacidad**, una de ellas es el **secreto bancario**.²¹

52. En ese sentido, al resolver el amparo directo en revisión **502/2017**,²² esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación tuvo la oportunidad de analizar una **excepción al secreto bancario** que tutela el **derecho a la privacidad**. Dicha hipótesis estaba prevista en el artículo 117, fracción II, de la Ley de Instituciones de Crédito en su texto anterior a la reforma de diez de enero de dos mil catorce.²³

²⁰ Tesis aislada 1a. XLIX/2014 (10a.). Primera Sala. Décima Época. Registro digital 2005525, que derivó del amparo directo 23/2013. 21 de agosto de 2013. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Jorge Mario Pardo Rebolledo (ponente), así como de la Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas.

²¹ Al respecto, el artículo 142, párrafo primero, de la Ley de Instituciones de Crédito señala lo siguiente:

"Artículo 142. La información y documentación relativa a las operaciones y servicios a que se refiere el artículo 46 de la presente ley, tendrá carácter confidencial, por lo que las instituciones de crédito, en protección del derecho a la privacidad de sus clientes y usuarios que en este artículo se establece, en ningún caso podrán dar noticias o información de los depósitos, operaciones o servicios, incluyendo los previstos en la fracción XV del citado artículo 46, sino al depositante, deudor, titular, beneficiario, fideicomitente, fideicomisario, comitente o mandante, a sus representantes legales o a quienes tengan otorgado poder para disponer de la cuenta o para intervenir en la operación o servicio."

²² Fallado en sesión de 22 de noviembre de 2017. Por unanimidad de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz (ponente), Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández. Ausente: Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

²³ **"Artículo 117. La información y documentación relativa a las operaciones y servicios a que se refiere el artículo 46 de la presente ley, tendrá carácter confidencial,** por lo que las instituciones



53. En tal precedente esta Primera Sala precisó que el **derecho a la privacidad** puede estar sujeto a limitaciones, cuando exista la necesidad de proteger otros derechos, por ejemplo, si el interés general se ve comprometido o hay amenaza al orden social.

54. En esa línea, determinó que dicha prerrogativa puede ser restringida siempre que la injerencia no sea abusiva o arbitraria, exista una previsión legal que persiga un fin legítimo y cumpla con los requisitos de idoneidad, necesidad y proporcionalidad.

55. Del referido precedente derivó la tesis aislada 1a. LXXI/2018 (10a.), de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que lleva por rubro: "SECRETO BANCARIO. EL ARTÍCULO 117, FRACCIÓN II, DE LA LEY DE INSTITUCIONES DE CRÉDITO, EN SU TEXTO ANTERIOR A LA REFORMA PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 10 DE ENERO DE 2014, VIOLA EL DERECHO A LA VIDA PRIVADA."²⁴

56. Sobre el **derecho a la privacidad** que se encuentra tutelado por el **secreto bancario** cuando está en juego la **información bancaria** de una persona, esta Primera Sala ha tenido la oportunidad de analizar la constitucionalidad de la **excepción al secreto bancario** cuando la información es recabada

de crédito, en protección del derecho a la privacidad de sus clientes y usuarios que en este artículo se establece, en ningún caso podrán dar noticias o información de los depósitos, operaciones o servicios, incluyendo los previstos en la fracción XV del citado artículo 46, sino al depositante, deudor, titular, beneficiario, fideicomitente, fideicomisario, comitente o mandante, a sus representantes legales o a quienes tengan otorgado poder para disponer de la cuenta o para intervenir en la operación o servicio. ...

"Las instituciones de crédito también estarán exceptuadas de la prohibición prevista en el primer párrafo de este artículo y, por tanto, obligadas a dar las noticias o información mencionadas, en los casos en que sean solicitadas por las siguientes autoridades: ...

"II. Los procuradores generales de justicia de los Estados de la Federación y del Distrito Federal o subprocuradores, para la comprobación del cuerpo del delito y de la probable responsabilidad del indiciado; ..."

²⁴ Tesis aislada 1a. LXXI/2018 (10a.). Primera Sala. Décima Época. Registro digital: 2017190, que derivó del amparo directo en revisión 502/2017. 22 de noviembre de 2017. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz (ponente), Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y la Ministra Norma Lucía Piña Hernández. No estuvo presente el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.



para **fines fiscales** prevista en el 142, **fracción IV**, de la Ley de Instituciones de Crédito, o bien, el diverso 117, fracción IV, de similar redacción en ese ordenamiento *–en su texto anterior a la reforma de diez de enero de dos mil catorce–*.²⁵

57. Por una parte, al resolver la contradicción de tesis **147/2021** en donde se analizó el segundo de esos preceptos y se concluyó que dicha excepción es constitucional pues los **estados de cuenta bancarios** constituyen prueba de cargo susceptible de valoración cuando son aportadas como fundamento de la que-rella en delitos de defraudación fiscal y defraudación fiscal equiparada, **sin que resulte necesario que el Ministerio Público someta a control judicial esa información bancaria en los procesos penales tradicionales**.²⁶

58. Posteriormente, en el amparo en revisión **470/2021**, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció que la **información bancaria** que se obtenga por la autoridad hacendaria sin previa autorización judicial para **fines fiscales**, en términos del numeral 142, fracción IV, de la Ley de Instituciones de Crédito, es constitucional porque permite que la autoridad hacendaria compruebe el cumplimiento de la obligación de contribuir al gasto público, **en el marco de los procedimientos adversariales y orales**.²⁷

²⁵ **"Artículo 142. ...**

"Las instituciones de crédito también estarán exceptuadas de la prohibición prevista en el primer párrafo de este artículo y, por tanto, obligadas a dar las noticias o información mencionadas, en los casos en que sean solicitadas por las siguientes autoridades: ...

"IV. Las autoridades hacendarias federales, para fines fiscales; ..."

"Artículo 117. ...

"Las instituciones de crédito también estarán exceptuadas de la prohibición prevista en el primer párrafo de este artículo y, por tanto, obligadas a dar las noticias o información mencionadas, en los casos en que sean solicitadas por las siguientes autoridades: ...

"IV. Las autoridades hacendarias federales, para fines fiscales; ..."

²⁶ Fallado en sesión de 9 de febrero de 2022, por mayoría de cuatro votos de los Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo (ponente), Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y las Ministras Norma Lucía Piña Hernández, y presidenta Ana Margarita Ríos Farjat, con voto en contra del Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá.

²⁷ Fallado en sesión de 11 de mayo de 2022. Por mayoría de cuatro votos de los Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Juan Luis González Alcántara Carrancá y la Ministra presidenta Ana Margarita Ríos Farjat (ponente). Votó en contra la Ministra Norma Lucía Piña Hernández.



59. Si bien esos precedentes se refieren a **información bancaria** relacionada con la fracción IV de los referidos preceptos y en este caso se analizan las hipótesis de las fracciones I y II, ello sólo revela que **las excepciones al secreto bancario antes señaladas se relacionan de manera inmediata con un derecho sustantivo, que lo es el derecho humano a la privacidad.**

60. Entonces, podemos concluir que la jurisprudencia nacional e internacional es consistente en establecer que el **derecho a la privacidad** está tutelado por los artículos 16, de la Constitución Política del País y 11 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, además, que la **información bancaria** de una persona imputada se encuentra relacionado con el umbral de protección de ese derecho fundamental a través de la figura del **derecho bancario.**

61. Asimismo, que el **derecho a la privacidad** deviene de la autonomía personal que legítimamente permite negar o excluir información a los demás individuos, acerca de la vida privada, familiar, papeles o domicilio, por lo que esos aspectos, aunque por regla general deben estar exentos y ser inmunes a invasiones o agresiones abusivas o arbitrarias por parte de terceros o de la autoridad, admiten ciertas excepciones que deben estar justificadas.

VI.3 Solución del asunto

62. A partir del desarrollo de los temas anteriores, esta Primera Sala establece que **la admisión de la prueba sobre información bancaria dictada en la audiencia intermedia del proceso penal acusatorio, opera en el espectro de protección constitucional de un derecho sustantivo contemplado en la Constitución Política del País y la Convención Americana sobre Derechos Humanos.**

63. Ese **derecho humano es la privacidad** mediante la cual queda tutelada la información que una persona decide excluir del conocimiento de terceros o de la autoridad, lo que puede ir desde datos de su persona hasta aspectos de su familia, domicilio, papeles o posesiones.

64. Específicamente, estamos en presencia de asuntos en donde se examinó la **información bancaria** con que cuenta una **persona imputada** en la



comisión de un delito, la cual está englobada en el derecho a la **privacidad** y se pretende incorporar a un juicio penal.

65. Así, dicha **información bancaria** adquiere un mismo nivel de protección porque no es relevante la calidad de la persona respecto de la cual existe ese resguardo, es decir, si es señalada o no por la comisión de un delito, sino la forma en que se pretende obtener o se dará a conocer esa información personal.

66. Por ello, la **admisión de información bancaria** como prueba en un procedimiento penal acusatorio, al relacionarse con un **derecho sustantivo**, consistente en el **derecho humano a la privacidad** tutelado por el artículo 16 de la Constitución Política del País, en relación con el diverso 11 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, **puede verse afectado si es que esa prueba se da a conocer en la audiencia de juicio oral.**

67. Esto, porque si esa información es revelada se produce una afectación inmediata que no puede ser reparada posteriormente, ni depende directamente de cuál sea el desenlace del juicio o el resultado del fallo, ya que aun cuando el sentido fuese favorable, el particular ya resintió una intromisión, invasión o agresión mediante el conocimiento de sus datos personales, papeles o posesiones por parte de la autoridad o de terceros. Es por ello que **su afectación no se enmarca en un derecho adjetivo o procesal.**

68. Así, cuando es admitida la prueba sobre información bancaria dentro de la etapa intermedia del proceso penal, **la lesión que produce no es especulativa o contingente** porque esa vulneración es independiente a los resultados del juicio, ya que **ocurre desde el momento en que quedan expuestos o compartidos los datos financieros de la persona imputada.**

69. Con lo que se confirma que cuando dicha información es presentada ante terceros o la autoridad, entonces **se ejecuta una transgresión irreversiblemente, es decir, de forma irreparable** sobre aquellos datos que la persona decidió reservar para su privacidad.

70. Ahora, es necesario señalar que la audiencia intermedia, acorde con el **principio de continuidad** establecido en el artículo 20, primer párrafo, de la



Constitución Política del País comprende una parte escrita y otra oral.²⁸ En la primera se presenta la acusación e incluye los actos previos a la audiencia intermedia, mientras que la segunda inicia con esa audiencia y culmina con el dictado del auto de apertura a juicio oral.

71. Dicha etapa se integra por la preparación de los medios que serán valorados como prueba en el juicio oral, por eso, en ella se puede solicitar la **exclusión** de medios de convicción cuando las partes consideren que **han sido obtenidos con violación de los derechos fundamentales, sean nulos o contravengan las disposiciones del Código Nacional de Procedimientos Penales**, de conformidad con los artículos 264 y 346, fracciones II, III y IV, del citado ordenamiento.²⁹

72. Como precisamos anteriormente, la Ley de Instituciones de Crédito establece **excepciones al secreto bancario** para permitir la exposición de cierta **información bancaria** que con independencia de que esta Primera Sala ha determinado que **en ciertos casos su adquisición no requiere intervención judicial**, se trata de un aspecto muy relativo que amerita que el órgano jurisdiccional ante quien se problematiza la incorporación de esa prueba a la audiencia de juicio deba decidir el nivel de impacto que produce al **derecho sustantivo a la privacidad** y si ello se encuentra justificado o no en cada caso, para efecto

²⁸ **Artículo 20.** El proceso penal será acusatorio y oral. Se regirá por los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación."

²⁹ **Artículo 264.** Nulidad de la prueba

"Se considera prueba ilícita cualquier dato o prueba obtenidos con violación de los derechos fundamentales, lo que será motivo de exclusión o nulidad.

"Las partes harán valer la nulidad del medio de prueba en cualquier etapa del proceso y el Juez o tribunal deberá pronunciarse al respecto."

Artículo 346. Exclusión de medios de prueba para la audiencia del debate

"Una vez examinados los medios de prueba ofrecidos y de haber escuchado a las partes, el Juez de Control ordenará fundadamente que se excluyan de ser rendidos en la audiencia de juicio, aquellos medios de prueba que no se refieran directa o indirectamente al objeto de la investigación y sean útiles para el esclarecimiento de los hechos, así como aquellos en los que se actualice alguno de los siguientes supuestos: ...

II. Por haberse obtenido con violación a derechos fundamentales;

III. Por haber sido declaradas nulas; o,

IV. Por ser aquellas que contravengan las disposiciones señaladas en este código para su desahogo."



de calificar la legalidad en la **exclusión** o **admisión** de ese elemento de convicción.

73. Si se **admite** la prueba, en este caso de la **información bancaria de la persona imputada**, como parte de un tema resuelto en la audiencia intermedia, en donde las partes estuvieron en aptitud de debatir respecto de esa prueba, de conformidad con el principio de **contradicción**, para ser incorporada a la audiencia de juicio oral, y por ello, es en ese momento en que el **derecho a la privacidad** se ve afectado de forma real y actual.

74. Por tanto, **a través del juicio de amparo indirecto debe ser revisable la decisión del Juez de Control de admitir ese medio de prueba** en la etapa intermedia porque es capaz de ocasionar un daño real a un derecho sustantivo como lo es la **privacidad de la persona**, cuando la obtención de los **datos bancarios** de la persona imputada hace que la exposición de su información financiera en juicio torne **irreparable** la intromisión de terceros y de la autoridad a esa información privada.

75. Esto es así, porque aun cuando al Ministerio Público le corresponde la carga de probar,³⁰ si considera que la **información bancaria** de la persona imputada puede constituir un elemento de convicción de alta relevancia para sustentar su acusación, **la admisión de esos datos** indudablemente se relacionan con el **derecho humano a la privacidad**, que de incorporarse al juicio ocasionarían afectaciones de **imposible reparación** porque la exhibición de esa información generaría una inmediata transgresión a ese derecho del que ya no podría ser restituido.

76. Por ello, en ese supuesto la persona titular del Juzgado de Distrito relativo debe considerar que se justifican los requisitos de procedencia del juicio de

³⁰ Al respecto, el artículo 20, apartado A, fracción V, de la Constitución Política del País, señala lo siguiente:

"Artículo 20. El proceso penal será acusatorio y oral. Se regirá por los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e intermediación.

"A. De los principios generales: ...

"V. La carga de la prueba para demostrar la culpabilidad corresponde a la parte acusadora, conforme lo establezca el tipo penal. Las partes tendrán igualdad procesal para sostener la acusación o la defensa, respectivamente; ..."



amparo contenidos en el artículo 107, fracción III, inciso b), de la Constitución Política del País, en relación con el diverso 107, fracción V, de la Ley de Amparo, por lo que **debe admitir la demanda relativa y proceder al estudio de constitucionalidad de ese acto reclamado.**

77. De esta manera, queda a salvo el derecho de acceso a la justicia contenido en el artículo 17 de la Constitución Política del País, ante un eventual escenario de violación irreversible en un derecho sustantivo como lo es la privacidad, pues la persona tiene a su alcance el juicio de amparo como recurso efectivo antes de consumarse una afectación de **imposible reparación.**

78. La oportunidad de promover un juicio de amparo indirecto en la etapa intermedia del proceso penal acusatorio no entorpece su desarrollo, por el contrario, permite que la depuración de la prueba sobre la presentación de **información bancaria** elimine la potencial irreparabilidad al **derecho de privacidad**, además, no impone una paralización o retraso innecesario en la impartición de justicia porque el Juzgado de Distrito debe resolver en el plazo que establece la norma.

79. Esta decisión tiene congruencia con lo decidido por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en una temática relativamente similar, pues en la contradicción de tesis **218/2011**, se concluyó que la prueba pericial contable afecta derechos sustantivos porque la exposición de la secrecía y confidencialidad de la contabilidad produce la consumación irreparable, puesto que una vez desahogada la prueba ya no volverán el secreto ni la confidencialidad, por lo que es un acto impugnabile en amparo indirecto.³¹

³¹ Jurisprudencia 1a./J. 145/2011 (**9a.**). Décima Época. Registro digital: 160373, de rubro: "PRUEBA PERICIAL CONTABLE OFRECIDA POR LA CONTRAPARTE DEL QUEJOSO SOBRE LA CONTABILIDAD DE ÉSTE. CONTRA EL AUTO QUE LA ADMITE PROCEDE EL AMPARO INDIRECTO SIN NECESIDAD DE CUMPLIR CON EL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD, CUANDO EL RECURSO ORDINARIO QUE PROCEDE EN SU CONTRA SE TRAMITA CONJUNTAMENTE CON LA SENTENCIA DEFINITIVA (CÓDIGO DE COMERCIO REFORMADO POR DECRETOS DE 17 DE ABRIL Y 30 DE DICIEMBRE DE 2008)". Deriva de la contradicción de tesis 218/2011. 31 de agosto de 2011. Cinco votos de los Ministros José Ramón Cossío Díaz (ponente), Jorge Mario Pardo Rebolledo, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea y la Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas.



80. Desde esa óptica vinculada al **derecho sustantivo a la privacidad**, al desahogarse la prueba ocurre la revelación de **información bancaria** y **esa consumación es irreparable** porque la exposición de los datos queda abierta a la intromisión de terceros o de la autoridad.

81. Por tanto, al tratarse de un acto de **imposible reparación**, en términos de los artículos 107, fracción III, inciso b), de la Constitución Política del País, y 107, fracción V, de la Ley de Amparo, es procedente el juicio de amparo indirecto en contra de la admisión de la prueba sobre **información bancaria** de la persona imputada para ser desahogada en la audiencia de juicio oral.

VII. JURISPRUDENCIA QUE DEBE PREVALECER

82. Por las razones expresadas, con fundamento en los artículos 215, 217, párrafo primero y 225 de la Ley de Amparo, esta Primera Sala concluye que debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, la tesis de rubro siguiente:³²

INFORMACIÓN BANCARIA DE LA PERSONA IMPUTADA. SU ADMISIÓN EN UN PROCESO PENAL ACUSATORIO ES IMPUGNABLE A TRAVÉS DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO.

Hechos: Dos Tribunales Colegiados de Circuito sostuvieron posturas contrarias al problematizar si la admisión de la prueba sobre información bancaria de la persona imputada dictada en la etapa intermedia del proceso penal acusatorio constituye o no un acto de imposible reparación para efectos de la procedencia del juicio de amparo indirecto. Uno de los tribunales estableció que se trata de un acto de imposible reparación porque genera una irrupción en la vida privada, por lo que en su contra es procedente el juicio de amparo indirecto. El otro órgano judicial determinó que la admisión de esa prueba se limita a una

³² "Artículo 215. La jurisprudencia se establece por precedentes obligatorios, por reiteración y por contradicción."

"Artículo 217. La jurisprudencia que establezca la Suprema Corte de Justicia de la Nación será obligatoria para todas las autoridades jurisdiccionales de la Federación y de las entidades federativas, con excepción de la propia Suprema Corte."

"Artículo 225. La jurisprudencia por contradicción se establece al dilucidar los criterios discrepantes sostenidos entre las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, entre los Plenos Regionales o entre los Tribunales Colegiados de Circuito, en los asuntos de su competencia."



violación procesal que desaparece si la persona obtiene una sentencia favorable y por ello no es un acto irreparable, en consecuencia, es improcedente el juicio de amparo indirecto en su contra.

Criterio jurídico: La admisión de la prueba de información bancaria de una persona imputada que es dictada dentro de la etapa intermedia del proceso penal acusatorio es un acto que afecta el derecho sustantivo a la privacidad, consecuentemente, su incorporación al auto de apertura a juicio produce efectos de imposible reparación, por lo que en su contra es procedente el juicio de amparo indirecto.

Justificación: La procedencia del juicio de amparo indirecto en contra de actos de imposible reparación está prevista en el artículo 107, fracción III, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en relación con el diverso 107, fracción V, de la Ley de Amparo. Las consecuencias de un acto irreparable deben ser de tal gravedad que impidan el ejercicio de un derecho sustantivo y la lesión no sea de naturaleza formal o adjetiva.

Al respecto, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 167/2020, determinó que no es posible acudir al juicio de amparo indirecto en contra de la admisión de pruebas acordada en el auto de apertura a juicio, salvo cuando excepcionalmente se afecten derechos sustantivos.

En esa lógica, cuando se señala como acto reclamado la admisión al Ministerio Público de la información bancaria de la persona imputada en la audiencia intermedia del proceso penal acusatorio, afecta un derecho sustantivo relacionado con su privacidad, de manera que si dichos datos financieros son aportados al juicio quedarán al descubierto de manera irreparable. Por lo tanto, la lesión que produce la presentación de esa información no es especulativa o contingente, ya que podría generar una vulneración a ese derecho fundamental que resulta independiente al desenlace del juicio.

En consecuencia, a través del juicio de amparo indirecto es revisable dicha actuación, con lo que se garantiza el derecho de acceso a la justicia conforme al artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues la autoridad judicial podrá verificar si la intromisión a la privacidad encuentra o no justificación legal.



Por lo expuesto y fundado, se

RESUELVE:

PRIMERO.—Sí existe la contradicción de tesis entre los criterios sustentados por el Segundo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Cuarta Región, con residencia en Xalapa, Veracruz de Ignacio de la Llave, en apoyo del Tribunal Colegiado en Materia Penal del Décimo Circuito y el Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito.

SEGUNDO.—Debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio sustentado por esta Primera Sala, en los términos de la tesis redactada en el presente fallo.

TERCERO.—Publíquese la tesis de jurisprudencia que se sustenta en la presente resolución en términos de lo dispuesto en los artículos 219 y 220 de la Ley de Amparo.

Notifíquese; a los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes 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 se reservó su derecho a formular voto concurrente, del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo y la Ministra presidenta Ana Margarita Ríos Farjat (ponente). En contra del voto emitido por el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien se reservó el derecho de formular voto particular. Estuvo ausente el Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

Firman la Ministra presidenta de la Primera Sala y ponente, con el secretario de Acuerdos que autoriza y da fe.

En términos de lo previsto en los artículos 113 y 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, 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 1a./J. 1/2022 (11a.), 1a./J. 6/2021 (11a.) y PC.XVII. J/29 P (10a.), y aisladas 1a. LXXI/2018 (10a.) y 1a. XLIX/2014 (10a.) citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 11 de marzo de 2022 a las 10:14 horas, 24 de septiembre de 2021 a las 10:33 horas, 11 de diciembre de 2020 a las 10:23 horas, 15 de junio de 2018 a las 10:21 horas y 14 de febrero de 2014 a las 11:05 horas, y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libros 11, Tomo II, marzo de 2022, página 1633; 5, Tomo II, septiembre de 2021, página 1743; Décima Época, Libros 81, Tomo I, diciembre de 2020, página 1154; 55, Tomo II, junio de 2018, página 977 y 3, Tomo I, febrero de 2014, página 641, respectivamente.

La tesis de jurisprudencia 1a./J. 145/2011 (9a.) citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro IV, Tomo 3, enero de 2012, página 2530.

Esta sentencia se publicó el viernes 19 de mayo de 2023 a las 10:24 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto particular que formula el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá con relación a la contradicción de tesis 146/2021

1. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió por mayoría de tres votos la contradicción de tesis citada al rubro,¹ en sesión de dieciséis de noviembre de dos mil veintidós, en el sentido de declarar existente la contradicción de tesis.

I. Razones de la mayoría

2. En la sentencia se determinó que **sí** existió contradicción de criterios ya que los órganos jurisdiccionales analizaron un mismo problema jurídico, pero lo resol-

¹ Resuelto por mayoría de tres votos de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, quien se reservó su derecho a formular voto concurrente, del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo y la Ministra presidenta Ana Margarita Ríos Farjat (ponente). En contra del voto emitido por el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien se reservó el derecho de formular voto particular. Estuvo ausente el Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.



vieron en sentido contradictorio. Consecuentemente, el tema de contradicción se hizo consistir en lo siguiente: "*La admisión de la prueba sobre información bancaria de la parte imputada para ser desahogada en audiencia de juicio afecta sus derechos sustantivos y si por ello se trata de un acto de imposible reparación para efectos de procedencia del juicio de amparo indirecto*".

3. Así, se definió que es un acto de imposible reparación, esto para los efectos de procedencia del juicio del amparo indirecto. Posteriormente, se dio contexto al derecho de privacidad y la protección del secreto bancario y sus excepciones cuando el interés colectivo esté por encima del individual.
4. En la solución del caso en concreto, se determinó que el amparo indirecto es procedente cuando se reclame la admisión de pruebas relacionadas con información bancaria, lo anterior, porque ese accionar de las autoridades implica una afectación directa a los derechos sustantivos de privacidad y protección del secreto bancario.

II. Razones de disenso

5. No comparto el sentido de la ejecutoria porque de un análisis de la sentencia del Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito advierto que para resolver el problema jurídico aplicó el criterio que estaba obligado a seguir, emitido por el Pleno del Decimoséptimo Circuito al que pertenece, al resolver la contradicción de tesis 4/2020.
6. En ese sentido, mencionó que el Pleno de Circuito determinó que, por regla general, es improcedente el amparo indirecto que se promueve en contra de la admisión de medios de prueba en etapa intermedia, inclusive aquellos relacionados con información financiera de la persona imputada.
7. Bajo esas circunstancias, considero que la presente contradicción de tesis se debió declarar improcedente, debido a que no se actualizó el primer requisito para su integración, debido a que el Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito no ejerció su arbitrio judicial, sino que sólo citó y aplicó las consideraciones emitidas por su Pleno de Circuito, Órgano Colegiado que no participó en el presente asunto.
8. En suma, emito el presente voto particular para justificar las razones que me llevaron a votar en contra.

Este voto se publicó el viernes 19 de mayo de 2023 a las 10:24 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



Voto concurrente que formula la Ministra Norma Lucía Piña Hernández en la contradicción de tesis 146/2021, resuelta por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de dieciséis de noviembre de dos mil veintidós.

Resolución de la Sala. La mayoría de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al momento de resolver la presente contradicción de tesis, determinó que sí existe la contradicción denunciada, ya que los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes, discreparon sobre la procedencia del juicio de amparo indirecto contra la admisión de la prueba sobre información bancaria de la persona imputada en la etapa intermedia del proceso penal acusatorio.

Derivado de lo anterior, se fijó el criterio que debe prevalecer con carácter de jurisprudencia, en el sentido de establecer que la admisión de esa prueba en específico ofrecida en la audiencia intermedia del proceso penal acusatorio afecta un derecho sustantivo, por lo que procede el juicio de amparo indirecto.

Razones adicionales. Si bien comparto la conclusión alcanzada, ya que es congruente con lo resuelto por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la contradicción de tesis 167/2020,¹ así como el amparo

¹ De dicho asunto se emitió la jurisprudencia 6/2021 (Registro digital: 2023589), de rubro y texto: "JUICIO DE AMPARO INDIRECTO EN EL PROCESO PENAL ACUSATORIO. POR REGLA GENERAL, ES IMPROCEDENTE EN CONTRA DEL AUTO DE APERTURA A JUICIO QUE ADMITE MEDIOS DE PRUEBA, Y PARA IDENTIFICAR LOS CASOS DE EXCEPCIÓN, ES NECESARIO REALIZAR UN ANÁLISIS HERMENÉUTICO TENDIENTE A DILUCIDAR SI AFECTA MATERIALMENTE DERECHOS SUSTANTIVOS.

"Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes, en ejercicio de sus arbitrios judiciales, realizaron un análisis interpretativo que los llevó a conclusiones distintas, al resolver si el auto de apertura a juicio que admite medios de prueba en el proceso penal acusatorio constituye un 'acto de imposible reparación' y, por tanto, si es o no procedente el juicio de amparo indirecto en su contra.

"Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que, por regla general, debe tenerse por actualizada la causal de improcedencia prevista por el artículo 61, fracción XXIII, en relación con el 107, fracción V, ambos de la Ley de Amparo, cuando se impugne la admisión de medios de prueba y, al ser una regla general, no es absoluta, por lo que para que sea procedente por excepción será necesario que se afecten materialmente derechos sustantivos.

"Justificación: Se arriba a esta conclusión de conformidad con el parámetro legal regulado en el artículo 107, fracción V, de la Ley de Amparo, referente a que el juicio de amparo indirecto es procedente en contra de 'actos de imposible reparación', entendiéndose por éstos aquellos que afecten materialmente derechos sustantivos. Para verificar la actualización del parámetro legal en tratándose del auto de apertura a juicio que admite medios de prueba, debe partirse de la relación paralela



directo en revisión 502/2017;² no obstante, considero conveniente exponer las siguientes razones adicionales:

- a) En este caso, considero que era pertinente precisar que, para la procedencia del amparo indirecto, además, no es necesario agotar el principio de definitividad

existente entre el proceso penal y el juicio de amparo indirecto. Si bien ambos juicios guardan puntos de toque inexorables, a su vez cada uno corre por cuerda separada y se actualiza a partir de hechos y finalidades generadas en distintos planos. En ese contexto, debe ser entendido el auto de apertura a juicio que admite medios de prueba, el cual es un acto de índole adjetiva –intraprocesal– que sirve como vehículo para trasladar los medios de prueba de la etapa intermedia al juicio oral para su valoración definitiva; vehículo que está ya protegido de manera sustancial por la institución del Juez de Control y que de ser detenido por la procedencia del amparo indirecto trastocaría de manera desnaturalizante los principios del proceso penal de corte acusatorio que llaman al equilibrio entre la protección de los derechos fundamentales y la eficacia en la resolución de los procesos. Además, cualquier ilegalidad o ilicitud del medio de prueba puede enmendarse con posterioridad, bien porque en la sentencia definitiva no se tome en cuenta, o porque se le considere sin valor jurídico, o bien porque se obtenga una sentencia favorable al quejoso. En esa tesitura, el amparo por regla general es improcedente. Por tanto, una posible violación a los principios informadores de la prueba en la admisión de los medios de prueba, como pueden ser los principios que deben regir las audiencias (verbigracia, los principios de contradicción, inmediación, oralidad, igualdad de armas), el principio de necesidad de la prueba, el principio dispositivo, el principio de libertad de la prueba, el de pertenencia, o los de idoneidad y utilidad –por nombrar algunos–, haría improcedente el juicio de amparo indirecto a la luz de la doctrina de ‘actos de imposible reparación’. Lo anterior, pues efectivamente dichas violaciones residen en un plano adjetivo, cuya afectación está supeditada a su trascendencia en el proceso penal. Sin embargo, existen supuestos excepcionales en los que, estudiados caso por caso, la admisión de pruebas en el auto de apertura a juicio constituye un ‘acto de imposible reparación’, pues puede implicar cargas injustificadas al imputado, de ejecución inmediata, que trastoquen derechos fundamentales independientemente del propio proceso penal y de la valoración de dichas probanzas en el juicio oral; escenario en el que el amparo sí es procedente. De ahí que cuando se presenta un acto dentro del proceso penal que haga procedente el juicio de amparo –de imposible reparación–, dicho acto debe implicar que se le deje de ver en el plano del proceso penal y se le encuadre en el juicio de protección constitucional.”

² De dicho precedente, se emitió la tesis aislada 1a. LXXI/2018 (Registro digital: 2017190), de rubro y texto: “SECRETO BANCARIO. EL ARTÍCULO 117, FRACCIÓN II, DE LA LEY DE INSTITUCIONES DE CRÉDITO, EN SU TEXTO ANTERIOR A LA REFORMA PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 10 DE ENERO DE 2014, VIOLA EL DERECHO A LA VIDA PRIVADA. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que el secreto bancario o financiero es parte del derecho a la vida privada del cliente y, por tanto, está protegido por el principio de seguridad jurídica. En ese sentido, el artículo 117, fracción II, de la Ley de Instituciones de Crédito, en su texto anterior a la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de enero de 2014, que prevé como excepción a la protección del derecho a la privacidad de los clientes o usuarios de las instituciones de crédito, la obligación de dar noticia o información, cuando las autoridades que la soliciten sean los procuradores generales de justicia de los Estados de la Federación y del Distrito Federal o subprocuradores, para la comprobación del cuerpo del delito y de la probable responsabilidad del inculcado, viola el derecho a la vida privada, toda vez que la permisión que otorga dicho precepto a



en adición a la irreparabilidad del acto, ya que se trata de presupuestos de procedencia distintos que deben colmarse por separado, porque contra la admisión de pruebas no procede recurso alguno en términos de los artículos 459,³ 465,⁴ 467, fracción XI,⁵ del Código Nacional de Procedimientos Penales.

- b) De igual manera, considero que para reforzar el criterio sostenido por la mayoría debió citarse como fundamento del derecho a la privacidad, específicamente en relación con el control de la información personal, el artículo 6o., A, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.⁶

la autoridad ministerial no forma parte de la facultad de investigación de delitos contenida en el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ni de la extensión de facultades de irrupción en la vida privada expresamente protegidas por el artículo 16 de la propia Constitución; además, porque el acceso a dicha información implica que tenga la potencialidad de afectación del derecho a la autodeterminación de la persona, quien como titular de los datos personales es la única legitimada para autorizar su circulación; de ahí que la solicitud de información bancaria realizada por la autoridad ministerial debe estar precedida de autorización judicial. Lo anterior es así, en virtud de que el carácter previo del control judicial, como regla, deriva del reforzamiento que en la etapa de investigación penal se imprimió al principio de reserva judicial de las intervenciones que afectan derechos fundamentales, toda vez que el lugar preferente que ocupan en el Estado se expresa a través de los controles que deben mediar para su afectación, como lo prevé en el artículo 1o. de la Constitución Federal."

³ "Artículo 459. Recurso de la víctima u ofendido

"La víctima u ofendido, aunque no se haya constituido como coadyuvante, podrá impugnar por sí o a través del Ministerio Público, las siguientes resoluciones:

"I. Las que versen sobre la reparación del daño causado por el delito, cuando estime que hubiere resultado perjudicado por la misma;

"II. Las que pongan fin al proceso; y,

"III. Las que se produzcan en la audiencia de juicio, sólo si en este último caso hubiere participado en ella.

"Cuando la víctima u ofendido solicite al Ministerio Público que interponga los recursos que sean pertinentes y éste no presente la impugnación, explicará por escrito al solicitante la razón de su proceder a la mayor brevedad."

⁴ "Artículo 465. Procedencia del recurso de revocación

"El recurso de revocación procederá en cualquiera de las etapas del procedimiento penal en las que interviene la autoridad judicial en contra de las resoluciones de mero trámite que se resuelvan sin sustanciación.

"El objeto de este recurso será que el mismo órgano jurisdiccional que dictó la resolución impugnada, la examine de nueva cuenta y dicte la resolución que corresponda."

⁵ "Artículo 467. Resoluciones del Juez de Control apelables

"Serán apelables las siguientes resoluciones emitidas por el Juez de Control:

"...

"XI. Las que excluyan algún medio de prueba."

⁶ "Artículo 6o. ...



Por lo anterior, considero necesario exponer las razones adicionales a la presente resolución.

Nota: Las tesis de jurisprudencia 1a./J. 6/2021 (11a.) y aislada 1a. LXXI/2018 (10a.) citadas en este voto, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 24 de septiembre de 2021 a las 10:33 horas y 15 de junio de 2018 a las 10:21 horas, así como en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 5, Tomo II, septiembre de 2021, página 1743 y Décima Época, Libro 55, Tomo II, junio de 2018, página 977, respectivamente.

Este voto se publicó el viernes 19 de mayo de 2023 a las 10:24 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

INFORMACIÓN BANCARIA DE LA PERSONA IMPUTADA. SU ADMISIÓN EN UN PROCESO PENAL ACUSATORIO ES IMPUGNABLE A TRAVÉS DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO.

Hechos: Dos Tribunales Colegiados de Circuito sostuvieron posturas contrarias al problematizar si la admisión de la prueba sobre información bancaria de la persona imputada dictada en la etapa intermedia del proceso penal acusatorio constituye o no un acto de imposible reparación para efectos de la procedencia del juicio de amparo indirecto. Uno de los tribunales estableció que se trata de un acto de imposible reparación porque genera una irrupción en la vida privada, por lo que en su contra es procedente el juicio de amparo indirecto. El otro órgano judicial determinó que la admisión de esa prueba se limita a una violación procesal que desaparece si la persona obtiene una sentencia favorable y por ello no es un acto irreparable, en consecuencia, es improcedente el juicio de amparo indirecto en su contra.

Criterio jurídico: La admisión de la prueba de información bancaria de una persona imputada que es dictada dentro de la etapa intermedia del proceso

"...

"A. Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación y las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases:

"...

"II. La información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes."



penal acusatorio es un acto que afecta el derecho sustantivo a la privacidad, consecuentemente, su incorporación al auto de apertura a juicio produce efectos de imposible reparación, por lo que en su contra es procedente el juicio de amparo indirecto.

Justificación: La procedencia del juicio de amparo indirecto en contra de actos de imposible reparación está prevista en el artículo 107, fracción III, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en relación con el diverso 107, fracción V, de la Ley de Amparo. Las consecuencias de un acto irreparable deben ser de tal gravedad que impidan el ejercicio de un derecho sustantivo y la lesión no sea de naturaleza formal o adjetiva.

Al respecto, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 167/2020, determinó que no es posible acudir al juicio de amparo indirecto en contra de la admisión de pruebas acordada en el auto de apertura a juicio, salvo cuando excepcionalmente se afecten derechos sustantivos.

En esa lógica, cuando se señala como acto reclamado la admisión al Ministerio Público de la información bancaria de la persona imputada en la audiencia intermedia del proceso penal acusatorio, afecta un derecho sustantivo relacionado con su privacidad, de manera que si dichos datos financieros son aportados al juicio quedarán al descubierto de manera irreparable. Por lo tanto, la lesión que produce la presentación de esa información no es especulativa o contingente, ya que podría generar una vulneración a ese derecho fundamental que resulta independiente al desenlace del juicio.

En consecuencia, a través del juicio de amparo indirecto es revisable dicha actuación, con lo que se garantiza el derecho de acceso a la justicia conforme al artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues la autoridad judicial podrá verificar si la intromisión a la privacidad encuentra o no justificación legal.

1a./J. 40/2023 (11a.)

Contradicción de tesis 146/2021. Entre las sustentadas por el Segundo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Cuarta Región, con residencia en Xalapa de Enríquez, Veracruz de Ignacio de la Llave y el Primer Tribunal



Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito. 16 de noviembre de 2022. Mayoría de tres votos de las Ministras Norma Lucía Piña Hernández, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, y Ana Margarita Ríos Farjat, y el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo. Disidente: Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien reservó su derecho para formular voto particular. Ausente: Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Ministra Presidenta Ana Margarita Ríos Farjat. Secretarios: Saúl Armando Patiño Lara y Ramsés Samael Montoya Camarena.

Tesis y/o criterios contendientes:

El emitido por el Segundo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Cuarta Región, con residencia en Xalapa de Enríquez, Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en apoyo al Tribunal Colegiado en Materia Penal del Décimo Circuito, al resolver el amparo en revisión 273/2019 (cuaderno auxiliar 1002/2019), en el que consideró que el juicio de amparo indirecto es procedente en contra de la admisión de la prueba de información bancaria efectuada en la etapa intermedia del proceso penal acusatorio, en razón de que es un acto de imposible reparación pues constituye una irrupción en un derecho sustantivo, como lo es la vida privada de la persona imputada que no es posible restituirle posteriormente; y,

El sostenido por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito, al resolver el amparo en revisión 192/2020, en el que estableció que es improcedente el juicio de amparo indirecto en contra de la admisión de la prueba consistente en la información bancaria de la persona imputada, dado que no impide ni restringe en forma actual el ejercicio de un derecho sustantivo, puesto que se trata de una violación procesal que puede desaparecer si la persona obtiene sentencia favorable.

Tesis de jurisprudencia 40/2023 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de ocho de marzo de dos mil veintitrés.

Nota: La parte conducente de la sentencia dictada en la contradicción de tesis 167/2020 citada, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 24 de septiembre de 2021 a las 10:33 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 5, Tomo II, septiembre de 2021, página 1706, con número de registro digital: 30110.

Esta tesis se publicó el viernes 19 de mayo de 2023 a las 10:24 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 22 de mayo de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



NULIDAD DE LA NOTIFICACIÓN PREVISTA EN EL ARTÍCULO 88 DEL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES. CONSTITUYE UN MEDIO ORDINARIO DE DEFENSA IDÓNEO PARA IMPUGNAR COMUNICACIONES PROCESALES, POR LO QUE DEBE AGOTARSE PREVIAMENTE A PROMOVER EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO.

CONTRADICCIÓN DE CRITERIOS 206/2022. ENTRE LOS SUS-
TENTADOS POR EL SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL
VIGÉSIMO CUARTO CIRCUITO Y EL SEGUNDO TRIBUNAL CO-
LEGIADO EN MATERIAS PENAL Y ADMINISTRATIVA DEL DÉ-
CIMO SÉPTIMO CIRCUITO. 18 DE ENERO DE 2023. CINCO
VOTOS DE LOS MINISTROS ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LA-
RREA, JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ, AL-
FREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA Y JORGE MARIO PARDO
REBOLLEDO, Y LA MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT.
PONENTE: MINISTRO PRESIDENTE JORGE MARIO PARDO
REBOLLEDO. SECRETARIO: HÉCTOR VARGAS BECERRA.

ÍNDICE TEMÁTICO

	Apartado	Criterio y decisión	Páginas
I.	Competencia	La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es competente para conocer del presente asunto.	2
II.	Legitimación	La denuncia de contradicción de criterios proviene de parte legítima, toda vez que fue hecha valer por el Magistrado Fernando Rochin García, integrante del Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Cuarto Circuito, que emitió la resolución en el recurso de queja 484/2021, que participa en el presente asunto.	3



<p>III.</p>	<p>Criterios en conflicto</p>	<p>10. I. El Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito, al resolver el amparo en revisión 475/2019, consideró que como en el artículo 88 del Código Nacional de Procedimientos Penales, no se establecía con total precisión un medio de impugnación contra las notificaciones en materia penal, porque no se fijaba la forma, términos y plazo en que se debía realizar esa impugnación, ni remitía a algún otro precepto legal para su tramitación; entonces, la parte quejosa no estaba obligada a interponer la nulidad de la notificación de forma previa a la promoción del juicio constitucional, al actualizarse la excepción al principio de definitividad, prevista en el último párrafo, de la fracción XVIII, del artículo 61 de la Ley de Amparo, porque la procedencia de la nulidad de la notificación, estaba sujeta a interpretación adicional, y su fundamento legal era insuficiente para determinarla.</p> <p>11. II. El Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Cuarto Circuito, al resolver el recurso de queja 484/2021, estimó que el incidente de nulidad no encuadraba en el supuesto de excepción al principio de definitividad que se prevé en el último párrafo, de la fracción XVIII, del artículo 61 de la Ley de Amparo; porque su procedencia no se encontraba sujeta a interpretación adicional, ni su fundamento legal era insuficiente para determinarla, ya que de los artículos 88, 97 y 98 del Código Nacional de Procedimientos Penales, claramente se desprende la forma en que se debía presentar el incidente.</p>	<p>4</p>
-------------	--------------------------------------	---	----------



IV.	Existencia de la contradicción	La contradicción de tesis que se denunció es existente; y se centra en resolver el siguiente cuestionamiento: ¿Previo a promover el juicio de amparo indirecto en contra de una notificación que se estima que causa indefensión y que no cumple con las formalidades legales, es necesario agotar la nulidad de la notificación a que se refiere el artículo 88 del Código Nacional de Procedimientos Penales; o se actualiza la excepción al principio de definitividad, prevista en el último párrafo de la fracción XVIII del artículo 61 de la Ley de Amparo, porque su fundamento legal es insuficiente para determinar su procedencia, lo que implica la necesidad de realizar una interpretación adicional para determinarla?	14
V.	Estudio de fondo	Debe prevalecer, con el carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos precisados en la parte final del considerando sexto de la presente resolución.	21
VI.	Criterio que debe prevalecer	Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.	38
	Puntos resolutivos	PRIMERO.—Sí existe la contradicción de criterios a que este expediente se refiere, en los términos del considerando cuarto de esta resolución. SEGUNDO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos de la tesis redactada en el presente fallo.	41



	TERCERO.—Dese publicidad a la tesis jurisprudencial que se sustenta en la presente resolución, en términos del artículo 219 de la Ley de Amparo.	
--	--	--

Ciudad de México. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente a día dieciocho de enero de dos mil veintitrés, emite la siguiente:

SENTENCIA

A través de la cual, se resuelve la contradicción de criterios **206/2022**, que se suscitó entre el Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Cuarto Circuito, y el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito.

El problema jurídico a resolver, consiste en determinar si de manera previa a promover el juicio de amparo indirecto contra las notificaciones personales que se practican en el proceso penal acusatorio y oral, es necesario agotar la nulidad de la notificación a que se refiere el artículo 88 del Código Nacional de Procedimientos Penales, a efecto de cumplir con el principio de definitividad.

ANTECEDENTES

1. Denuncia de la contradicción de criterios. En escrito que se recibió en esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el uno de julio de dos mil veintidós, a través del folio electrónico *****¹, el Magistrado Fernando Rochin García, adscrito al Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Cuarto Circuito, denunció la posible contradicción de criterios, entre el sustentado por dicho órgano jurisdiccional, al resolver el recurso de queja **484/2021**; y el sostenido por el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito, al resolver el amparo en revisión **475/2019**.

¹ Enviado a través del MINTERSCJN por el Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Cuarto Circuito, registrado con el folio ***** MINTER en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal. Foja 101.



2. El entonces presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en auto de siete de julio de dos mil veintidós, ordenó formar el expediente relativo a la posible contradicción de criterios, con el número **206/2022**, y la admitió a trámite; requirió a la presidencia del Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito, para que vía MINTERSCJN, remitiera la versión digitalizada del proveído en el que informara si se encontraba vigente su criterio, o bien, señalara las causas que tuviera para superarlo o abandonarlo; remitió los autos a la Primera Sala de este Alto Tribunal, según el turno virtual de la Secretaría General de Acuerdos, y turnó el asunto para su estudio al señor Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

3. La entonces presidenta de la Primera Sala, en auto de uno de agosto de dos mil veintidós, ordenó avocarse al conocimiento del asunto, y lo envió a la ponencia designada para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.

I. COMPETENCIA²

4. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es competente para conocer y resolver la denuncia de contradicción de criterios, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 107, fracción XIII, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; aplicando en sus términos el criterio que sustentó el Pleno de este Alto Tribunal, en la tesis P. I/2012 (10a.), de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE DIFERENTE CIRCUITO. CORRESPONDE CONOCER DE ELLAS

² En auto de siete de julio de dos mil veintidós, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, determinó que: "en términos del artículo tercero transitorio del decreto de reformas publicado en el Diario Oficial de la Federación, el siete de junio de dos mil veintiuno, así como el diverso tercero transitorio del decreto publicado en dicho medio oficial el once de marzo de dos mil veintiuno, por el que se declaran reformadas y adicionadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativos al Poder Judicial de la Federación, toda vez que aún no se surte la competencia de los Plenos Regionales prevista en el artículo 42, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, por lo que el trámite del presente asunto se rige por las disposiciones constitucionales y legales aplicables, vigentes hasta el once de marzo y siete de junio de dos mil veintiuno, respectivamente, ..."



A LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN XIII, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 6 DE JUNIO DE 2011).";³ así como los artículos 226, fracción II, de la Ley de Amparo, y 21, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, con relación a los puntos primero, segundo, fracción VII, tercero y sexto, del Acuerdo General Número 5/2013, del Tribunal Pleno, que se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el veintiuno de mayo de dos mil trece; ello, en atención a que el conflicto denunciado se suscitó entre criterios de Tribunales Colegiados que pertenecen a diversos Circuitos Judiciales, derivados de asuntos que corresponden a la materia penal en la que se especializa esta Primera Sala, respecto de un tema que no requiere la intervención del Tribunal en Pleno.

II. LEGITIMACIÓN.

5. La denuncia de contradicción de criterios proviene de parte legítima, conforme a lo previsto por los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Federal, y 227, fracción II, con relación al 226, fracción II, ambos de la Ley de Amparo;⁴ toda vez que fue hecha valer por el Magistrado Fernando Rochin García, integrante del Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Cuarto Circuito, que

³ Tesis aislada P. I/2012 (10a.). Registro digital: 2000331. Instancia: Pleno. Décima Época. Materias común y constitucional. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro VI, marzo de 2012, Tomo 1, página 9.

⁴ "Artículo 226. Las contradicciones de tesis serán resueltas por: ...

"II. El Pleno o las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, según la materia, cuando deban dilucidarse las tesis contradictorias sostenidas entre los Plenos de Circuito de distintos circuitos, entre los Plenos de Circuito en Materia Especializada de un mismo Circuito, o sus tribunales de diversa especialidad, así como entre los Tribunales Colegiados de diferente Circuito; y"

"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."



emitió la resolución en el recurso de queja **484/2021**, que participa en el presente asunto.

III. CRITERIOS EN CONFLICTO

6. Para determinar si existe o no la contradicción de criterios que se denunció, se impone analizar las consideraciones y argumentos en que los órganos colegiados basaron sus respectivas resoluciones.

7. I. Criterio del Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Cuarto Circuito, al resolver el recurso de queja 484/2021

1) En escrito que se presentó el dieciséis de julio de dos mil veintiuno, en la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito en el Estado de Nayarit, con competencia en Procesos Penales Federales y de Amparo en Materia Penal, con residencia en Tepic, *****, por propio derecho y en representación de sus dos menores hijos de identidad reservada, solicitó el amparo y protección de la Justicia Federal, en contra de los actos siguientes:

"A) Violación a los artículos 1o., 4o., 8o., 14, 16 y 17 constitucionales, por discriminación por cuestiones de género en contra de ***** al discriminarlo por ser hombre ya que el Juez de Control discrimina a los hombres que piden pensión alimenticia para sus hijos por considerar que las mujeres no están obligadas brindándole asesoría a la imputada, y violentando el debido proceso ordenando se notifique a la víctima como acusado.

"B) Violación al artículo 8o. constitucional, al no acordar dentro del término de ley la promoción de 8 de julio del 2021, presentada dentro del expediente ***** en la que se le solicitan copias de la carpeta administrativa dentro de la causa penal, en la que autorizo al lic. *****, para recibirla, anexo en original acuse de recibo.

"C) Violación al artículo 8o. constitucional, al no acordar la promoción de 30 de junio del 2021 en la que se interpone recurso de revocación en contra del auto de fecha 29 de junio del 2021 y notificado el 30 de junio del 2021 anexo en original acuse de recibo.



"**D)** Violación al artículo 8o. constitucional, al no acordar la promoción de 30 de junio del 2021 donde se interpone el recurso de nulidad de actuaciones en contra del acta de 29 de junio del 2021 realizada a las 12 horas con treinta minutos a ***** anexo en original acuse de recibo.

"**E)** Violación al artículo 8o. constitucional, al no acordar la promoción de 30 de junio del 2021 donde solicito se decrete el abandono de la defensa de la acusada sin causa justificada. Anexo en original acuse de recibo."

2) Conoció del asunto el Juzgado Primero de Distrito de Amparo en Materia Penal en el Estado de Nayarit, cuyo titular, en auto de diecinueve de julio de dos mil veintiuno, lo radicó con el número 563/2021, y requirió a la parte quejosa para que aclarara su demanda con relación al acto reclamado que se identificó en el inciso **A)**, a fin de que precisara en qué proveído se contenían las violaciones a sus derechos fundamentales, la fecha en la que tuvo conocimiento del mismo, y los hechos que constituían sus antecedentes.

En cumplimiento, la parte quejosa, en escrito que se presentó el veintisiete de julio de dos mil veintiuno, manifestó:

"... 11. De igual forma el 30 de junio del 2021 acudí en compañía de mi asesor victimal el licenciado ***** al Juzgado de Primera Instancia del Sistema de Justicia Penal Acusatorio y Oral (Centro de Justicia para la Mujer) en donde fui notificado de manera personal de la fecha señalada para que tuviera verificativo la audiencia intermedia, en la cual se me notifica como acusado y no como representante de las víctimas menores de edad, citatorio en el cual se me ordena comparecer acompañado de un abogado defensor que elija libremente y, en caso de no hacerlo, me representará el defensor público que corresponda, aunque le manifestamos a la notificadora y a la C. Juez que el suscrito soy representante de las víctimas, se negaron a corregir la notificación señalándome que ya sabían del caso pero que sólo recibían órdenes y que promoviera lo que en derecho corresponda porque aunque estuviera mal la notificación así se me tenía que notificar, notificándome como acusado, discriminándome por cuestiones de género ..."



3) En auto de veintiocho de julio de dos mil veintiuno, se tuvo por cumplido el requerimiento hecho al quejoso. Y respecto del acto reclamado que se precisó en el inciso **A)**, se desechó la demanda de amparo, por considerar que se actualizaba la causa de improcedencia prevista en la fracción XXIII del artículo 61, con relación al 107, fracción V, ambos de la Ley de Amparo, bajo el argumento de que la orden de notificación reclamada, no se erigía como un acto en juicio cuya ejecución fuera de imposible reparación.

Y con relación a los diversos actos que se reclamaron, se admitió a trámite la demanda de amparo.

4) Inconforme con la parte en la que se desechó la acción constitucional, el quejoso, por propio derecho y en representación de sus dos menores hijos de identidad reservada, en escrito que se presentó el treinta de julio de dos mil veintiuno, interpuso recurso de queja, del que conoció el Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Cuarto Circuito, donde se registró con el número **484/2021**; y en sesión de diez de junio de dos mil veintidós, por mayoría de votos, se declaró infundado el medio de impugnación, al tenor de los siguientes argumentos:

- En el apartado que se denominó: "II. Consideraciones normativas. a) El principio de definitividad". Se destacó que uno de los principios fundamentales que rigen el juicio de amparo, es el que la doctrina jurídica denomina "definitividad"; según el cual, el juicio de derechos fundamentales no puede promoverse si previamente no se han agotado los juicios, recursos o medios de defensa que la ley que rige el acto establezca, y que tengan por objeto modificar o nulificar dicho acto.

Principio que encuentra su fundamento legal en el artículo 61, fracciones XVIII, XIX y XX, de la Ley de Amparo.

Y para efectos de la ejecutoria, de la citada fracción XVIII se tenía que por regla general, el juicio constitucional era improcedente contra resoluciones de los órganos jurisdiccionales que podían ser modificadas, revocadas o nulificadas a través de un recurso o medio de defensa previsto en la ley.



La teleología de lo anterior, radicaba en que el juicio de amparo era un medio de defensa extraordinario, por lo que su procedencia estaba condicionada a que si existía en contra del acto de autoridad, algún recurso o medio de defensa legal, debía ser agotado sin distinción alguna; de ahí que era suficiente que la ley del acto lo estableciera, para estimarlos a disposición del interesado, y que pudiera ejercerlos a su arbitrio; o en su defecto, le perjudicara su omisión.

Por tanto, no era optativo para el afectado el cumplir o no con el principio de definitividad para la procedencia del amparo, sino una carga procesal que debía absorber.

Sin embargo, la hipótesis de definitividad que se analizó se erigió como una regla general; porque en la propia fracción XVIII del artículo 61 de la Ley de Amparo, se precisaban los supuestos en los que no era necesario agotar los recursos o medios de defensa que prevén las leyes que rigen en el acto reclamado.

- En el apartado que se intituló: "b) La observancia del principio de definitividad para impugnar la legalidad de las notificaciones en el proceso penal". Se señaló que con base en el principio de definitividad, previo a promover el juicio de amparo indirecto en contra de una notificación realizada en un procedimiento penal, debía plantearse el incidente de nulidad previsto en los artículos 97 y 98, con relación al 88, todos del Código Nacional de Procedimientos Penales.

Ello, porque dicha incidencia, se erigió como un medio de defensa idóneo para nulificar las notificaciones que se realizaban en los procesos criminales.

Preceptos de los que se desprendía, claramente, que las notificaciones que causaran indefensión a las partes en los procedimientos penales, que no cumplieran las formalidades legales, podían ser materia de anulación.

Asimismo, en el Código Nacional de Procedimientos Penales, se estableció el incidente de nulidad de actuaciones con el propósito de anular cualquier acto procesal que se ejecutara en contravención a la propia ley.



Por ende, las notificaciones que causaran indefensión a las partes en el procedimiento penal o que no cumplieran con las formalidades legales, podían impugnarse a través del incidente de nulidad de actuaciones, que de resultar fundado, declararía nula la notificación respectiva.

Lo anterior, porque la procedencia del incidente de nulidad no se sujetaba a interpretación adicional, ni su fundamento legal era insuficiente para determinarlo, pues los artículos 97 y 98, con relación al 88, todos del Código Nacional de Procedimientos Penales, preveían claramente la forma, los términos y el plazo en el que podía plantearse esa incidencia.

- En el apartado que se denominó: "III. Análisis del caso justiciable". Se consideró que con relación al acto por el que se desechó la demanda de amparo, se actualizaba la causa de improcedencia prevista en la fracción XVIII del artículo 61 de la Ley de Amparo, lo que llevaba a confirmar el auto recurrido.

Se precisó que de la narración de los antecedentes del acto reclamado, que se hizo en la aclaración de la demanda de amparo, se observaba que el quejoso acusó un pretendido acto de discriminación que acaeció en la notificación de veintinueve de junio de dos mil veintiuno, por la que se le informó que la audiencia intermedia se celebraría en la causa penal de origen.

Por tanto, el acto reclamado respecto del cual se desechó el escrito constitucional, lo constituía la notificación de veintinueve de junio de dos mil veintiuno, en la que la autoridad responsable citó al quejoso a comparecer a la audiencia intermedia en la causa penal *****.

Lo anterior, porque de las constancias que remitió la autoridad recurrida, se observaba que el quejoso adjuntó al citado escrito aclaratorio, una copia de la cédula de notificación de mérito.

Por ello, en atención al principio de definitividad, previo a promover el juicio de amparo indirecto en contra de la notificación reclamada, la parte quejosa debió plantear ante la propia autoridad responsable el incidente de nulidad previsto en los artículos 97 y 98, con relación al 88, todos del Código Nacional



de Procedimientos Penales, porque esa incidencia se erigía como un medio de defensa idóneo para nulificar la aludida notificación.

El incidente de nulidad se traducía en un medio de defensa ordinario; por ende, para cumplir con el principio de definitividad, debía tramitarse de forma previa al juicio constitucional, porque el artículo 61, fracción XVIII, de la Ley de Amparo, no sólo estatuyó que se debían interponer los recursos antes de promover el juicio de amparo, sino también, todos los medios de defensa, y el incidente de cita, encajaba dentro de esta última denominación, porque a través del mismo se podía lograr la nulificación del acto materia de ese incidente.

Ello, porque no se advertía que en el caso se actualizara alguno de los motivos de excepción al principio de definitividad que preveían en la fracción XVIII del artículo 61 de la Ley de Amparo, porque no se estaba ante:

- Actos que importen peligro de privación de la vida, ataques a la libertad personal fuera de procedimiento, incomunicación, deportación o expulsión, proscripción o destierro, extradición, desaparición forzada de personas, o alguno de los prohibidos por el artículo 22 constitucional, o bien, la incorporación forzosa al Ejército, Armada o Fuerza Aérea Nacionales.

- Órdenes de aprehensión o reaprehensión, autos que establezcan providencias precautorias o impongan medidas cautelares restrictivas de la libertad, resolución que niegue la libertad bajo caución o que establezca los requisitos para su disfrute, resolución que decida sobre el incidente de desvanecimiento de datos, orden de arresto o cualquier otro que afecte la libertad personal del quejoso, siempre que no se trate de sentencia definitiva en el proceso penal, o auto de vinculación a proceso.

- El quejoso no era una persona extraña al procedimiento.

- La procedencia del medio de defensa no se sujetaba a interpretación adicional, ni su fundamento legal era insuficiente para determinarlo, porque los artículos 97 y 98, con relación al 88, todos del Código Nacional de Procedimientos Penales, establecían con claridad la procedencia del incidente de nulidad



en contra de las notificaciones que las partes en el proceso penal consideraban ilegales.

Y dichos preceptos establecían que los actos ejecutados en contravención a las formalidades previstas en la ley –como podían ser las notificaciones, en términos del artículo 88–, serán declarados nulos; para lo cual, la solicitud de nulidad se debía presentar por escrito, dentro de los dos días siguientes a aquel en que el perjudicado tuviera conocimiento del acto cuya invalidación pretenda; o bien, de manera verbal en la audiencia correspondiente, cuando el vicio se cometa en ésta.

8. II. Criterio del Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito, al resolver el amparo en revisión 475/2019

1) En escrito que se presentó el dos de enero de dos mil diecinueve, en la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito en el Estado de Chihuahua, con residencia en la Ciudad de Chihuahua, *****, promovió amparo indirecto contra actos del Juez de Control del Distrito Judicial Morelos y la actuario adscrita al relativo juzgado, que se hicieron consistir en:

- La notificación que hizo la actuario judicial adscrita a los Juzgados de Control del Distrito Judicial Morelos, al asesor jurídico *****, respecto del acuerdo de veintiséis de noviembre de dos mil dieciocho, en el que se señaló fecha y hora para que tuviera verificativo la audiencia en la que se resolvería sobre la impugnación de control sobre el no ejercicio de la acción penal.

- El acuerdo que pronunció en audiencia de diez de diciembre de dos mil dieciocho, el Juez de Control del Distrito Judicial Morelos, con residencia en la ciudad de Chihuahua, en el cuadernillo relativo a la causa penal *****, en el que declaró legal la notificación que se realizó a la parte quejosa, respecto del citado acuerdo de veintiséis de noviembre de dos mil dieciocho.

2) Conoció del asunto el Juzgado Décimo de Distrito en el Estado de Chihuahua, donde se registró con el número 6/2019, y en auto de cuatro de enero de dos mil diecinueve, se requirió al promovente para que en el plazo de cinco



días, aclarara si promovía la demanda por derecho propio o como asesor jurídico de la víctima *****, y manifestara, bajo protesta de decir verdad, si interpuso el incidente de nulidad de notificaciones contra la reclamada notificación del auto de veintiséis de noviembre de dos mil dieciocho.

3) En auto de catorce de enero de dos mil diecinueve, se tuvo por cumplido el requerimiento, a través del escrito que presentó *****, en su carácter de asesor jurídico de la víctima *****. Sin embargo, se determinó que se actualizaba la causa de improcedencia prevista por la fracción XVIII del artículo 61 de la Ley de Amparo y, por tanto, se desechó de plano la demanda, por resultar notoriamente improcedente, bajo el argumento de que el promovente no interpuso el incidente de nulidad de notificaciones en contra de la notificación del auto de veintiséis de noviembre de dos mil dieciocho, dictado dentro del cuadernillo relativo a la causa penal *****, del índice del Juzgado de Control del Distrito Judicial Morelos, señalado como responsable.

4) Inconforme con esa determinación, la parte quejosa, por conducto de su asesor jurídico, en escrito que se presentó el veinticuatro de enero siguiente, interpuso recurso de queja, del que conoció el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Segundo Circuito, donde se radicó con el número *****; y en sesión de doce de abril de dos mil diecinueve, por unanimidad de votos, se declaró fundado el medio de impugnación, con base en las siguientes consideraciones:

- Era erróneo que se desechara de plano la demanda de amparo y se considerara que el artículo 88 del Código Nacional de Procedimientos Penales, preveía un medio de defensa que la quejosa debió agotar previo a promover el juicio de amparo indirecto.

Ello, porque dicho precepto legal no establecía un recurso ni medio de impugnación; únicamente precisaba que las notificaciones podían ser nulas cuando causen indefensión y no se cumplan las formalidades previstas en el código.

- Así, contrario a lo determinado por la a quo, en ese artículo no se establecía la forma, términos y plazo en que se debía realizar esa impugnación, ni re-



mitía a algún otro precepto legal; y si bien, para dilucidar esa cuestión se podría llevar a cabo el análisis de diversos numerales, ello implicaba un estudio más detallado y profundo, relacionado con el fondo del asunto, de manera concreta, en cuanto a la forma y términos en que se debían llevar a cabo las notificaciones, de conformidad con el Código Nacional de Procedimientos Penales, lo que no era propio del auto inicial.

Por tanto, no era notorio ni manifiesto que la parte quejosa, previo a promover el juicio de amparo, debía agotar algún recurso, y que al no hacerlo, hubiera incumplido con el principio de definitividad que priva en el juicio de amparo.

Consecuentemente, no se debió tener por actualizada la causa de improcedencia y desechar de plano la demanda de amparo, sino admitirla a trámite para contar con mayores elementos para resolver, y no limitar a la parte quejosa el ejercicio de la acción constitucional, dado que el juicio de amparo se instruye para comprobar si existe el derecho afirmado y la afectación al mismo.

5) En cumplimiento a esa determinación, la Jueza de amparo admitió a trámite la demanda; y el veintiocho de junio subsecuente, dictó sentencia en la que sobreseyó en el juicio, bajo el argumento de que se actualizaba la causa de improcedencia prevista por la fracción XVIII del artículo 61 de la Ley de Amparo, por considerar que en contra del acto reclamado, era procedente el medio de impugnación previsto en el artículo 88 del Código Nacional de Procedimientos Penales, y la quejosa no lo hizo valer previamente al ejercicio de la acción constitucional.

6) Inconforme con esa determinación, la parte quejosa interpuso recurso de revisión, del que conoció el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito, donde se registró con el número **475/2019**; y en sesión de veintinueve de enero de dos mil veintiuno, dictó sentencia en la que, por unanimidad de votos, se revocó la resolución recurrida y se concedió a la quejosa el amparo que solicitó, al tenor de las siguientes consideraciones:

- Los argumentos de agravio son esencialmente fundados.



Ello, porque de la fracción XVIII del artículo 61 de la Ley de Amparo, se desprendía la improcedencia del juicio constitucional en contra de las resoluciones de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, respecto de las que la ley ordinaria concedía algún recurso o "medio de defensa" dentro del procedimiento, por virtud del cual podían ser modificadas, revocadas o nulificadas.

La a quo consideró que previo a la impugnación en el amparo, la parte quejosa debió agotar el recurso previsto en el artículo 88 del Código Nacional de Procedimientos Penales; sin embargo, era esencialmente fundado lo que afirmó el recurrente, en el sentido de que se realizó un estudio erróneo de dicho precepto legal, confundiénolo con un recurso.

Ello, porque en la norma citada se establece que las notificaciones podían ser nulas cuando causen indefensión y no se cumplan las formalidades previstas en el código; sin embargo, no consigna con total precisión un medio de impugnación contra las notificaciones en materia penal, pues no se establece la forma, términos y plazo en que se debe realizar esa impugnación, ni remite a algún otro precepto legal.

Por tanto, de conformidad con el párrafo último de la fracción XVIII del artículo 61 de la Ley de Amparo, se actualizaba una excepción al principio de definitividad, porque la procedencia del recurso o medio de defensa, estaba sujeta a interpretación adicional, y su fundamento legal era insuficiente para determinarla, lo que dejaba al quejoso en libertad de agotar el medio de impugnación o acudir al juicio de amparo.

Así, se determinó que lo procedente era revocar la sentencia recurrida, analizar las causales de improcedencia invocadas y no estudiadas por el órgano jurisdiccional, y de no actualizarse alguna, llevar a cabo el análisis de los conceptos de violación.

- Se estableció que las autoridades responsables no hicieron valer causales de improcedencia, ni oficiosamente se advirtió su existencia, por lo que procedía el análisis de los conceptos de violación que se plantearon en el amparo indirecto.



- En el estudio de fondo, se determinó que los conceptos de violación que hizo valer la quejosa para impugnar los actos reclamados eran fundados, al ser suplidos en su deficiencia.

Ello, porque consideró que la diligencia de notificación del auto de veintiséis de noviembre de dos mil dieciocho, en la causa penal ***** , se realizó en contravención al artículo 82, fracción I, del Código Nacional de Procedimientos Penales y, en consecuencia, le concedió el amparo que solicitó, para el efecto de que se declarara insubsistente la diligencia de notificación, así como las actuaciones realizadas con posterioridad; en particular, la de diez de diciembre de dicho año, en la que el Juez de Control del Distrito Judicial Morelos, declaró legal la notificación al asesor jurídico de la víctima, respecto del acuerdo de veintiséis de noviembre del mismo año, en el cuadernillo ***** , y confirmó la resolución de no ejercicio de la acción penal, dictada por el Ministerio Público en la carpeta de investigación ***** , el diecinueve de octubre de dos mil dieciocho, instruida contra ***** , por el delito de fraude cometido en perjuicio de la quejosa ***** ; asimismo, para que se señalara fecha y hora para que tuviera verificativo la reposición de la audiencia en la que se resolvería sobre la impugnación del control del no ejercicio de la acción penal; y ordenara notificar personalmente al asesor jurídico de la víctima en el domicilio correspondiente.

9. Consideraciones que dieron origen a la tesis aislada siguiente:

"NOTIFICACIONES EN EL PROCESO PENAL ACUSATORIO Y ORAL. AL NO ESTABLECER EL ARTÍCULO 88 DEL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES UN MEDIO IDÓNEO Y EFICAZ PARA IMPUGNAR LAS PRACTICADAS DURANTE ALGUNA DE SUS ETAPAS, SE ACTUALIZA UNA EXCEPCIÓN AL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD PARA LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO EN SU CONTRA.

"Hechos: La quejosa promovió amparo indirecto contra la notificación del acuerdo en el que se señaló fecha y hora para la celebración de una audiencia, practicada por la actuario judicial. La Juez Federal que conoció del asunto estimó actualizada la causal de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XVIII, de la Ley de Amparo, al considerar que contra el acto reclamado procede



el medio de impugnación previsto en el artículo 88 del Código Nacional de Procedimientos Penales y, por ello, sobreseyó en el juicio de amparo. Inconforme con esa determinación, la quejosa interpuso recurso de revisión.

"Criterio jurídico: Este Tribunal Colegiado de Circuito determina que al no establecer el artículo 88 del Código Nacional de Procedimientos Penales un medio idóneo y eficaz para impugnar las notificaciones practicadas durante alguna de las etapas del proceso penal acusatorio y oral, se actualiza una excepción al principio de definitividad para la procedencia del juicio de amparo indirecto en su contra.

"Justificación: Lo anterior es así, porque el precepto citado establece que las notificaciones pueden ser nulas cuando causen indefensión y no se cumplan las formalidades previstas en el Código Nacional de Procedimientos Penales; sin embargo, no consigna con total precisión un medio de impugnación contra las notificaciones, pues no se establece la forma, los términos y el plazo en el que puede interponerse, ni remite a algún otro precepto legal, por lo que de conformidad con el artículo 61, fracción XVIII, último párrafo, de la Ley de Amparo, se actualiza una excepción al principio de definitividad, ya que la procedencia del recurso o medio de defensa está sujeta a interpretación adicional y su fundamento legal es insuficiente para determinarla, lo que deja al quejoso en libertad de acudir directamente al juicio de amparo indirecto."⁵

IV. EXISTENCIA DE LA CONTRADICCIÓN

10. Sobre la base de lo anterior, se debe dilucidar, en primer lugar, si existe o no la contradicción de criterios que se denunció.

11. Al respecto, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha señalado que para que se actualice la contradicción de criterios,

⁵ Tesis aislada XVII.2o.P.A.43 P (10a.). Registro digital: 2022972. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Décima Época. Materia común. Penal. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 85, Tomo III, abril de 2021, página 2307.



basta que exista oposición respecto de un mismo punto de derecho, aunque no provenga de cuestiones fácticas exactamente iguales.

12. Lo anterior, quedó plasmado en la tesis jurisprudencial en materia común, número P./J. 72/2010, consultable en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, agosto de dos mil diez, página siete, 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."

13. En complemento, esta Primera Sala ha sostenido que como la finalidad de la contradicción de criterios es resolver los diferendos interpretativos a fin de generar seguridad jurídica.

14. Entonces, para que exista una contradicción de criterios, se debe verificar:

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 fuera.

B. Entre los ejercicios interpretativos respectivos, 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.

15. En ese orden de ideas, existe la contradicción de criterios que se denunció, porque del análisis de los procesos interpretativos involucrados, se advierte que los órganos judiciales contendientes examinaron un mismo punto



jurídico y adoptaron posiciones discrepantes; lo que se reflejó en los argumentos que soportaron sus respectivas decisiones.

16. En efecto, los Tribunales Colegiados contendientes abordaron el estudio de un mismo problema jurídico, relativo a determinar si de manera previa a promover el juicio de amparo indirecto, cuando se señalan como acto reclamado las notificaciones personales que se practican en el proceso penal acusatorio y oral, es necesario agotar la nulidad de la notificación a que se refiere el artículo 88 del Código Nacional de Procedimientos Penales, a efecto de cumplir con el principio de definitividad. Sin embargo, arribaron a conclusiones diferentes.

17. I. El Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Cuarto Circuito conoció de un recurso de queja que se interpuso contra el auto que desechó una demanda de amparo, en la que el acto reclamado lo constituyó la notificación personal en la que se informó al quejoso de la celebración de la audiencia intermedia; y al respecto, declaró infundado el recurso, bajo el argumento de que se actualizaba la causa de improcedencia prevista en la fracción XVIII del artículo 61 de la Ley de Amparo, porque en observancia al principio de definitividad, previo a promover el juicio de amparo indirecto, el quejoso debió plantear ante la autoridad responsable, el incidente de nulidad de la notificación que se desprende de los artículos 88, 97 y 98 del Código Nacional de Procedimientos Penales.

18. Ello, porque de dichos preceptos legales se advertía que el citado incidente, constituía un medio de defensa a través del cual, se podía lograr la nulidad de las notificaciones que se estimaba causaban indefensión a las partes en el proceso penal y no cumplían las correspondientes formalidades legales establecidas en el Código Nacional de Procedimientos Penales.

19. Máxime que el incidente de nulidad no encuadraba en el supuesto de excepción al principio de definitividad que se prevé en el último párrafo de la fracción XVIII del artículo 61 de la Ley de Amparo, porque su procedencia no se encontraba sujeta a interpretación adicional, ni su fundamento legal era insuficiente para determinarla, ya que de los citados artículos del Código Nacional de



Procedimientos Penales, se desprendían claramente la forma en que se debía presentar el incidente, ya sea escrita, dentro de los dos días siguientes a aquel en que el perjudicado tuviera conocimiento del acto cuya invalidación se pretendía; o bien, de forma verbal en la audiencia correspondiente, cuando el vicio que se reclamaba se cometía en esa propia diligencia.

20. II. Por su parte, el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito conoció de un amparo en revisión, en el que el acto reclamado se hizo consistir en la notificación personal del acuerdo en el que se citó a la parte quejosa a la audiencia para resolver la impugnación sobre el no ejercicio de la acción penal, que se decretó en el asunto en el que tenía la calidad de víctima.

21. En primera instancia, se sobreseyó en el juicio por considerar que se actualizó la causa de improcedencia prevista en la fracción XVIII del artículo 61 de la Ley de Amparo, bajo el argumento de que la parte quejosa no agotó el principio de definitividad, porque previo a promover el amparo, no impugnó la notificación reclamada a través de la nulidad de la notificación prevista en el artículo 88 del Código Nacional de Procedimientos Penales.

22. En el recurso de revisión se revocó el sobreseimiento decretado, por considerar que en dicho numeral, si bien se establecía que las notificaciones podían ser nulas cuando causaran indefensión y no se cumplieran las formalidades previstas en el propio Código Nacional de Procedimientos Penales; sin embargo, no se establecía con total precisión, un medio de impugnación contra las notificaciones en materia penal, porque no se fijaba para la vía, la forma, términos y plazo en que se debía realizar esa impugnación, ni remitía a algún otro precepto legal para su tramitación; por tanto, la parte quejosa no estaba obligada a interponer la nulidad de la notificación de forma previa a la promoción del juicio constitucional.

23. Ello, porque se actualizaba la excepción al principio de definitividad, prevista en el último párrafo de la fracción XVIII del artículo 61 de la Ley de Amparo, porque la procedencia de la nulidad de la notificación estaba sujeta a interpretación adicional, y su fundamento legal era insuficiente para determinarla,



lo que dejaba al quejoso en libertad de agotarla, o bien, acudir directamente al juicio de amparo. Y, en consecuencia, se procedió al estudio sobre la legalidad de la notificación reclamada.

24. III. En ese orden de ideas, se aprecian posturas divergentes que llevan a esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a determinar que el diferendo que existe, se centra en resolver el siguiente cuestionamiento:

¿Previo a promover el juicio de amparo indirecto en contra de una notificación que se estima que causa indefensión y que no cumple con las formalidades legales, es necesario agotar la nulidad de la notificación a que se refiere el artículo 88 del Código Nacional de Procedimientos Penales; o se actualiza la excepción al principio de definitividad, prevista en el último párrafo de la fracción XVIII del artículo 61 de la Ley de Amparo, porque su fundamento legal es insuficiente para determinar su procedencia, lo que implica la necesidad de realizar una interpretación adicional para determinarla?

25. Sin que la diferencia de los actos procedimentales cuya notificación analizaron los Tribunales Colegiados, sea razón suficiente para sostener la inexistencia de la contradicción de criterios. Ello, porque en ambos casos se trató de notificaciones personales respecto de actuaciones que se suscitaron en la etapa inicial del proceso penal.

26. De igual forma, no es óbice para determinar la existencia de la contradicción de criterios, el hecho de que el sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito, no constituya propiamente una tesis jurisprudencial; porque los artículos 107, fracción XIII, párrafos primero y tercero, de la Constitución Federal y 226, fracción II, de la Ley de Amparo, vigente a partir del tres de abril de dos mil trece, que establecen el procedimiento para resolverla, no imponen ese requisito.

27. Consideración que encuentra apoyo en la jurisprudencia en materia común P./J. 27/2001, sustentada por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en la Novena Época del *Semanario Judicial*



de la Federación y su Gaceta, Tomo XIII, abril de dos mil uno, página setenta y siete, con número de registro digital: 189998, de rubro y texto:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. PARA QUE PROCEDA LA DENUNCIA BASTA QUE EN LAS SENTENCIAS SE SUSTENTEN CRITERIOS DISCREPANTES. Los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Federal, 197 y 197-A de la Ley de Amparo establecen el procedimiento para dirimir las contradicciones de tesis que sustenten los Tribunales Colegiados de Circuito o las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. El vocablo 'tesis' que se emplea en dichos dispositivos debe entenderse en un sentido amplio, o sea, como la expresión de un criterio que se sustenta en relación con un tema determinado por los órganos jurisdiccionales en su quehacer legal de resolver los asuntos que se someten a su consideración, sin que sea necesario que esté expuesta de manera formal, mediante una redacción especial, en la que se distinga un rubro, un texto, los datos de identificación del asunto en donde se sostuvo y, menos aún, que constituya jurisprudencia obligatoria en los términos previstos por los artículos 192 y 193 de la Ley de Amparo, porque ni la Ley Fundamental ni la ordinaria establecen esos requisitos. Por tanto, para denunciar una contradicción de tesis, basta con que se hayan sustentado criterios discrepantes sobre la misma cuestión por Salas de la Suprema Corte o Tribunales Colegiados de Circuito, en resoluciones dictadas en asuntos de su competencia."

28. Y tampoco es obstáculo para determinar la existencia de la contradicción de criterios, el hecho de que el emitido por alguno de los órganos constitucionales contendientes, pudiera ser erróneo o inaplicable, pues el objetivo fundamental de esta vía, es el terminar con la incertidumbre generada para los gobernados y órganos jurisdiccionales por la existencia de criterios contradictorios, evitando así que se siga resolviendo de forma diferente o incorrecta; con lo que se salvaguarda la garantía de seguridad jurídica y se preserva la unidad en la interpretación de las normas del orden jurídico nacional, al fijar el verdadero sentido y alcance del supuesto jurídico por el que se originó la oposición de criterios.

29. Situación que salva la diferencia entre los razonamientos legales que emplearon el Tribunal Colegiado y el Pleno de Circuito, para sustentar sus corres-



pondientes criterios; esto es, no podría determinarse la inexistencia de contradicción de criterios por esa sola circunstancia, cuando es precisamente el fundamento que emplearon, lo que los llevó a resolver en el sentido que lo hicieron.

30. Consideración que encuentra apoyo en la jurisprudencia en materia común P./J. 3/2010, sustentada por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXI, febrero de dos mil diez, página seis, con número de registro digital: 165306, de rubro y texto siguientes:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. AUNQUE LOS CRITERIOS CONTENDIENTES SEAN ERRÓNEOS, DEBE RESOLVERSE EL FONDO A FIN DE PROTEGER LA GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA. La Suprema Corte de Justicia de la Nación debe resolver una contradicción de tesis existente entre criterios de Tribunales Colegiados de Circuito aunque sean erróneos o inaplicables, pues el objetivo fundamental de ese procedimiento es terminar con la incertidumbre generada para los gobernados y los órganos jurisdiccionales por la existencia de criterios contradictorios, mediante la definición de una jurisprudencia producto de la sentencia dictada en ese procedimiento, que servirá para resolver uniformemente casos similares a los que motivaron la denuncia de contradicción, evitando que se sigan resolviendo diferente e incorrectamente, lo que permitirá preservar la unidad en la interpretación de las normas del orden jurídico nacional con la fijación de su sentido y alcance en protección de la garantía de seguridad jurídica. Además, esa definición jurídica no sería posible realizarla si se declara improcedente la contradicción suscitada respecto de tesis equivocadas o inaplicables de esos tribunales, ya que aunque se dejaran sin efecto, si no existiera pronunciamiento por declararse su improcedencia, lejos de garantizar a los gobernados y a los órganos jurisdiccionales del país la solución de otros asuntos de similar naturaleza, se generaría incertidumbre, por lo cual debe emitirse una sentencia que fije el verdadero sentido y alcance de la solución que deba darse al supuesto o problema jurídico examinado por los Tribunales Colegiados de Circuito que originó la oposición de criterios."



V. ESTUDIO DE FONDO

31. Debe prevalecer, con el carácter de jurisprudencia, el criterio que sustenta esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

32. Para dar respuesta al punto de toque que surgió en los criterios de los Tribunales Colegiados en conflicto, es necesario dilucidar, en primer lugar, en qué consiste el principio de definitividad en el juicio de amparo; en segundo término, los alcances de la figura jurídica de la nulidad de la notificación, que se prevé en el artículo 88 del Código Nacional de Procedimientos Penales, para verificar si constituye propiamente un medio de defensa para los efectos del principio de definitividad en el juicio de amparo y, en tercer orden, los requisitos para la procedencia de la nulidad de la notificación, a efecto de constatar si se encuentran determinados legalmente, o para ello se requiere de un ejercicio de interpretación adicional.

33. I. El principio de definitividad

34. Del contenido de los artículos 103, fracción I, de la Constitución Federal, y 1o., fracción I, de la Ley de Amparo,⁶ se desprende que el juicio de amparo se caracteriza como un mecanismo jurisdiccional, cuyo objeto esencial es la protección de los derechos fundamentales de las personas, consagrados en la propia Norma Fundamental y en los instrumentos internacionales de los que el Estado Mexicano es Parte, en contra de normas generales, actos u omisiones de la autoridad o particulares, en determinados supuestos.

35. Por su eficacia e idoneidad, el juicio de amparo constituye un medio de defensa que puede conducir a declarar la insubsistencia de los actos que

⁶ **Artículo 103.** Los Tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite:

"I. Por normas generales, actos u omisiones de la autoridad que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por esta Constitución, así como por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte; ..."

Artículo 1o. El juicio de amparo tiene por objeto resolver toda controversia que se suscite:

"I. Por normas generales, actos u omisiones de autoridad que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte; ..."



se reclaman, en los casos en que éstos resultan contrarios a derechos humanos, así como a su reparación en los casos en que proceda.

36. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver las contradicciones de tesis 526/2012⁷ y 57/2018,⁸ señaló que el juicio de amparo conforma una estructura cuyo contenido está dotado de un cúmulo de principios generales que al mismo tiempo que rigen su procedencia, definen su diferencia con los medios legales de defensa ordinarios.

37. Entre esos principios, se encuentra el de **definitividad**, cuyo fundamento se establece en la fracción IV del artículo 107 de la Constitución Federal,⁹ y destaca la naturaleza del juicio de amparo como medio de control constitucional de carácter extraordinario; ya que consiste en que previamente a instar la acción de amparo, el impetrante de derechos fundamentales debe agotar todos los

⁷ Fallada el quince de mayo de dos mil trece. La votación se dividió en dos partes: mayoría de cuatro votos por la competencia. Disidente: José Ramón Cossío Díaz y por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz (ponente), Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Jorge Mario Pardo Rebolledo.

⁸ Fallada el diecisiete de octubre de dos mil dieciocho, por mayoría de cuatro votos de los señores Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y presidenta Norma Lucía Piña Hernández, en cuanto a la competencia legal de esta Primera Sala, en contra del emitido por el señor Ministro José Ramón Cossío Díaz (ponente); y, por mayoría de tres votos, en contra de los emitidos por el Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea y la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, quien se reserva el derecho de formular voto particular, en cuanto al fondo.

⁹ **Artículo 107.** Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes: ...

IV. En materia administrativa el amparo procede, además, contra actos u omisiones que provengan de autoridades distintas de los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, y que causen agravio no reparable mediante algún medio de defensa legal. Será necesario agotar estos medios de defensa siempre que conforme a las mismas leyes se suspendan los efectos de dichos actos de oficio o mediante la interposición del juicio, recurso o medio de defensa legal que haga valer el agraviado, con los mismos alcances que los que prevé la ley reglamentaria y sin exigir mayores requisitos que los que la misma consigna para conceder la suspensión definitiva, ni plazo mayor que el que establece para el otorgamiento de la suspensión provisional, independientemente de que el acto en sí mismo considerado sea o no susceptible de ser suspendido de acuerdo con dicha ley.

"No existe obligación de agotar tales recursos o medios de defensa si el acto reclamado carece de fundamentación o cuando sólo se aleguen violaciones directas a esta Constitución."



recursos o medios de defensa ordinarios, a través de los cuales, el acto reclamado que estima que afecta su esfera jurídica, pueda ser modificado, revocado o nulificado.

38. Así, se desprende del párrafo primero de la fracción XVIII del artículo 61 de la Ley de Amparo, que señala que el juicio de amparo es improcedente 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, en virtud del cual puedan ser modificadas, revocadas o nulificadas.

39. Lo que implica para los impetrantes de derechos fundamentales, la obligación constitucional de agotar cualquier medio de defensa ordinario a su alcance, para combatir el acto que estiman les causa perjuicio, antes de acudir a la instancia constitucional.

40. II. Los alcances de la nulidad de la notificación que se prevé en el artículo 88 del Código Nacional de Procedimientos Penales

41. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 526/2012,¹⁰ señaló que para el juicio de amparo, un medio ordinario de defensa, es todo aquel instrumento establecido dentro del procedimiento, regulado por la ley que rige el acto, que tenga como objetivo modificar, revocar o nulificar el acto que se reclama.

42. Se dijo que la regla general que refleja la definitividad en el juicio de amparo no es absoluta; de ahí que no opere en todos los casos ni en todas las materias. Las excepciones que inciden en la aplicación y eficacia de ese principio están delimitadas a nivel de la Constitución Federal, la Ley de Amparo y la jurisprudencia.

43. Así, se precisó que era exigible observar el principio de definitividad, cuando en contra del acto reclamado, la ley que lo rige establece un recurso por el que podía ser modificado, revocado o nulificado.

¹⁰ Citada *ut supra*.



44. Se destacó que de la fracción XV del artículo 73 de la entonces vigente Ley de Amparo, se desprendía que para que la interposición de un recurso fuera condicionante de la procedencia del juicio de amparo, era preciso que cumpliera los siguientes requerimientos específicos:

a) Que ese recurso o medio de defensa fuera legal; es decir, que estuviera en la ley.

b) Y que a través de ese medio, fuera posible modificar o revocar el acto de autoridad.

45. Elementos que de igual manera se desprenden de la fracción XVIII del artículo 61 de la Ley de Amparo en vigor; por lo que es al tenor de éstos, que se puede verificar si la nulidad de la notificación que se prevé en el artículo 88 del Código Nacional de Procedimientos Penales, constituye propiamente un medio de defensa idóneo para los efectos del principio de definitividad en el juicio de amparo; es decir, para modificar, revocar o nulificar las notificaciones practicadas en el proceso penal acusatorio y oral.

46. El numeral de referencia se encuentra dispuesto en el título IV, del libro primero, del Código Nacional de Procedimientos Penales, denominado: "Actos Procedimentales", en su capítulo V, que se intitula: "Notificaciones y citaciones"; y es del siguiente tenor literal:

"Artículo 88. Nulidad de la notificación

"La notificación podrá ser nula cuando cause indefensión y no se cumplan las formalidades previstas en el presente código."

47. La inserción de dicho numeral en el título de referencia, es indicativo necesario de que la nulidad de la notificación constituye un acto procedimental al que las partes en el proceso penal acusatorio y oral, pueden acudir para impugnar las notificaciones que estimen que los ubique en estado de indefensión y no se ajusten a las correspondientes formalidades legales.



48. De su propia denominación y contenido, claramente se desprende que la figura jurídica tiene el potencial de nulificar las correspondientes comunicaciones procesales y, con ello, sobre todo, los efectos jurídicos que producen.

49. En ese orden de ideas, la nulidad de la notificación encuentra correspondencia con el concepto de un medio de defensa idóneo, al estar dispuesta en una ley formal y material, y por tener efectos invalidantes respecto de un acto procedimental que puede acarrear consecuencias jurídicas en perjuicio de sujetos relacionados con un proceso penal.

50. Consecuentemente, para los efectos de cumplir con el principio de definitividad, se debe agotar de forma previa a interponer el juicio constitucional en contra de las notificaciones que se practican en el proceso penal acusatorio y oral, que se estimen ilegales.

51. III. Requisitos para la procedencia de la nulidad de la notificación

52. Uno de los Tribunales Colegiados contendientes consideró que como en el artículo 88 del Código Nacional de Procedimientos Penales, no se establecía con total precisión un medio de impugnación contra las notificaciones en materia penal, porque no se fijaba la forma, términos y plazo en que se debía realizar esa impugnación, ni remitía a algún otro precepto legal para su tramitación; entonces, la parte quejosa no estaba obligada a interponer la nulidad de la notificación de forma previa a la promoción del juicio constitucional, al actualizarse la excepción al principio de definitividad, prevista en el último párrafo de la fracción XVIII del artículo 61 de la Ley de Amparo, porque la procedencia de la nulidad de la notificación estaba sujeta a interpretación adicional, y su fundamento legal era insuficiente para determinarla.

53. El otro Tribunal Colegiado estimó que el incidente de nulidad, no encuadraba en el supuesto de excepción al principio de definitividad que se prevé en el último párrafo de la fracción XVIII del artículo 61 de la Ley de Amparo; porque su procedencia no se encontraba sujeta a interpretación adicional, ni su fundamento legal era insuficiente para determinarla, ya que de los artículos 88, 97 y 98 del Código Nacional de Procedimientos Penales, claramente se desprende la forma en que se debía presentar el incidente.



54. En esa tesitura, se debe constatar si los requisitos para la procedencia de la nulidad de la notificación, se encuentran determinados legalmente; o bien, que para ello se requiera de un ejercicio interpretativo adicional. Pues lo que resulte impacta, para los efectos del principio de definitividad, en la necesidad de agotar o no el citado medio de defensa de forma previa a la promoción del juicio constitucional.

55. El último párrafo de la fracción XVIII del artículo 61 de la Ley de Amparo, dispone:

"**Artículo 61.** El juicio de amparo es improcedente:

"...

"Se exceptúa de lo anterior:

"...

"Cuando la procedencia del recurso o medio de defensa se sujete a interpretación adicional o su fundamento legal sea insuficiente para determinarla, el quejoso quedará en libertad de interponer dicho recurso o acudir al juicio de amparo; ..."

56. Precepto normativo que incorpora un régimen especial de excepción al principio de definitividad; pues de su contenido, se desprende que no existe obligación para el impetrante de derechos fundamentales de agotar el recurso o medio de defensa que prevé la ley ordinaria que rige al procedimiento del que emerge el acto reclamado, cuando su procedencia se encuentre sujeta a interpretación adicional; o bien, cuando su fundamento legal sea insuficiente para determinarla.

57. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 298/2015,¹¹ estableció que la ausencia de previsión

¹¹ Fallada el trece de julio de dos mil dieciséis, por mayoría de cuatro votos de los señores Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (ponente), Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien se reservó el derecho



expresa del recurso o medio de defensa; o bien, la necesidad de acudir a "interpretaciones adicionales", se erigen como circunstancias carentes de razonabilidad o proporcionalidad para acceder a los recursos, en la medida que incumplen con el principio de interpretación estricta que favorece el derecho fundamental de acceso a la tutela judicial efectiva, aunado a que no brindan certeza ni seguridad jurídica.

58. Además, no era exigible para el gobernado un conocimiento específico de la ley; particularmente, sobre la procedencia de un recurso en contra de determinado acto dentro del procedimiento, cuando la norma no lo prevé expresamente.

59. En ese orden de ideas, también resultaba carente de razonabilidad, que se exigiera al gobernado el conocimiento sobre los métodos de interpretación que se obtienen de los distintos componentes de la norma, para definir con certeza el recurso ordinario aplicable a un determinado acto. Más bien, los medios de defensa o recursos siempre debían encontrarse claramente precisados, de manera que su conocimiento se obtuviera de manera directa, a partir de un ejercicio de interpretación simple de la norma, como pudieran ser en sentido gramatical, afirmativo o negativo.

60. Así, se dijo que no era jurídicamente correcto exigir al quejoso que interpretara de manera sistemática o extensiva, el sentido de un precepto con relación al contenido de otro, para de ahí deducir la procedencia de un recurso ordinario en contra de un determinado acto, no previsto claramente como impugnable en la ley. Pues de considerarlo así, conllevaría consentir el establecimiento de un obstáculo para acceder al derecho fundamental de acceso a la justicia.

61. Se señaló que en cualquiera de esos escenarios, era posible hablar de que el recurso o medio de defensa previsto en la norma, está sujeto a "interpretación adicional"; por ende, detonaba el supuesto de excepción al principio de definitividad, y el inconforme podía instar acción de amparo, sin previamente agotar los medios o recursos ordinarios.

de formular voto concurrente, Norma Lucía Piña Hernández y presidente Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, en contra del emitido por el Ministro José Ramón Cossío Díaz, quien se reservó el derecho de formular voto particular.



62. En lo relativo a que el "fundamento legal sea insuficiente" –para determinar la procedencia del recurso o medio de defensa–, se dijo que ocurría cuando la regulación que prevé la ley ordinaria generaba incertidumbre, que deriva de la falta de precisión sobre las reglas para su tramitación.

63. En ese caso, la suficiencia en la regulación, era un concepto vinculado con la certeza jurídica, fundamentalmente en el sentido de que la actualización de una determinada hipótesis jurídica, condujera a la producción de las consecuencias previstas en la norma.

64. Así, la insuficiencia del fundamento legal, se hacía patente cuando los enunciados normativos no expresaban con toda claridad, cuáles eran los requisitos de procedibilidad para la interposición del recurso o medio de defensa, en contra del acto que se considera contrario a derecho, o incluso, cuando el sistema normativo inmediato, no ofrecía una regulación concreta para solventar la controversia de que se tratara, lo que se conocía como laguna o vacío legal; supuesto en el que válidamente podía afirmarse que el justiciable no contaba con lineamientos precisos para impugnar el acto que estima que le causa perjuicio.

65. Indefinición que, en cualquiera de los dos casos enunciados, podía interpretarse como una sanción legislativa –al propio legislador–, para los casos en que no se regulaba expresamente la procedencia de algún medio de impugnación en contra del acto reclamado, o bien, cuando la determinación de su procedencia requiriera de una interpretación adicional.

66. De esta manera, se señaló que de acuerdo con el último párrafo de la fracción XVIII del artículo 61 de la Ley de Amparo, el accionante del amparo estaría en aptitud de elegir, libremente, entre interponer el correspondiente medio de defensa; o bien, acudir directamente a la instancia constitucional, excepcionado del alcance de la correspondiente causal de improcedencia del juicio de amparo.

67. Con lo que se privilegiaban los derechos fundamentales de seguridad jurídica y acceso a la justicia, en este caso constitucional; y se evitaba que, por vicios legales, el gobernado pudiera quedar en estado de indefensión, al ver coartada su posibilidad de acceder a un recurso judicial efectivo y sencillo.



68. Con relación a lo anterior, esta Primera Sala de la Suprema Corte, al resolver la contradicción de tesis 102/2017,¹² reiteró que con el establecimiento del último párrafo de la fracción XVIII del artículo 61 de la Ley de Amparo, el legislador federal buscó privilegiar el derecho de acceso a la justicia, en su vertiente de adecuada defensa, al garantizar que el gobernado tenga acceso al juicio de amparo, en aquellos casos en que la legislación ordinaria no es clara y suficiente, con relación a la procedencia de un recurso o medio de defensa que le permita obtener la revocación, modificación o nulidad del acto de autoridad que afecta su esfera jurídica; lo que es bastante para exentarlo de la exigencia de agotar el principio de definitividad.

69. Por otra parte, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 83/2018,¹³ señaló que el último párrafo de la fracción XVIII del artículo 61 de la Ley de Amparo, contempla como excepción a la obligación de agotar el principio de definitividad, dos supuestos: cuando la procedencia del recurso o medio de defensa se sujeta a interpretación adicional; y cuando su fundamento legal es insuficiente para determinarla.

70. Lo que denotaba respeto a los principios de seguridad jurídica y de acceso a la justicia, pues fijaba las bases para que el quejoso sólo estuviera obligado a agotar el principio de definitividad, cuando el medio de defensa a través del cual tenía la posibilidad de recurrir el acto que le causaba agravio, no adoleciera de "fundamento legal insuficiente" y tampoco hubiera necesidad de acudir a una "interpretación adicional" para determinar su procedencia; de lo contrario, quedaba en libertad de elegir si agotaba el recurso de que se trataba, o bien, acudía directamente al juicio de amparo.

71. Se destacó que sobre el acto de "interpretación", el Pleno de este Tribunal Supremo, en su anterior integración, había sostenido que el Juez debía tener

¹² Fallada en sesión de veinticinco de abril de dos mil dieciocho, por unanimidad de cuatro votos de los señores Ministros Arturo Zaldivar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Norma Lucía Piña Hernández (presidenta y ponente). El Ministro José Ramón Cossío Díaz estuvo ausente.

¹³ Fallada el veintisiete de junio de dos mil dieciocho, por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros Alberto Pérez Dayán (ponente), Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y presidente Eduardo Medina Mora I.



presentes dos elementos, consistentes en el texto o sentido gramatical de las palabras y la intención o propósito que llevó al legislador a dictar la ley. Así, cuando el sentido gramatical de las palabras iba enteramente de acuerdo con el fin que se perseguía, no había duda sobre su aplicación; pero si examinados los propósitos del legislador, se encontraba una palpable contradicción entre esos propósitos y el aparente significado de las palabras empleadas, todo hacía suponer que esa significación no era la real.¹⁴

72. Y por suficiente regulación, se debía entender aquella que daba certeza jurídica a los gobernados de los requisitos que se debían satisfacer para tener acceso a un medio de impugnación ordinario, cuando fuera preciso impugnar un acto que consideraran contrario a derecho; es decir, les garantizaba el acceso a un medio de impugnación efectivo, entendido como tal, aquel que era capaz de producir el resultado para el que había sido concebido; permitiendo al tribunal competente desarrollar el análisis a efecto de determinar si había o no alguna transgresión al orden jurídico en perjuicio del solicitante y, en su caso, proporcionar su reparación.

73. Y derivado del estudio que se realizó, se concluyó que cuando este Alto Tribunal ya hubiera determinado jurisprudencialmente la procedencia del medio ordinario de defensa existente en contra del acto reclamado; entonces, no se actualizaban los supuestos de excepción al principio de definitividad, previstos

¹⁴ Las consideraciones expuestas dieron origen a la tesis aislada: Registro digital: 810508. Instancia: Pleno. Quinta Época. Materia común. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo XVIII, página 116. De rubro y texto:

"INTERPRETACIÓN DE LA LEY. Dos elementos debe tener presentes el juzgador al interpretar la ley: el texto o sentido gramatical de las palabras y la intención o propósitos que llevaron al legislador a dictarla. Claro es que cuando el sentido gramatical va enteramente de acuerdo con el fin que se persigue, no habrá duda sobre la aplicación de la ley; pero si, examinados los propósitos del legislador, se encuentra una palpable contradicción entre estos propósitos, y el aparente significado de las palabras empleadas, todo hace suponer que esta significación no es la real, y debe procurarse, preferentemente, descubrir cuál fue la voluntad manifestada en el precepto legal, ya que, de acuerdo (sic) ella, es como debe decidirse la controversia."

Amparo civil directo 3157/23. Ramos viuda de Aguirre Josefa y Ramos Santos Adelaida, sucesiones acumuladas de 16 de enero de 1926. Unanimidad de diez votos. La publicación no menciona el nombre del ponente.



en el último párrafo de la fracción XVIII del artículo 61 de la Ley de Amparo; porque el objetivo de esa porción normativa era, precisamente, que el gobernado conociera con exactitud el medio ordinario de defensa a su alcance para impugnar el acto, previo a acudir al juicio de amparo. Lo que en ese caso se encontraba satisfecho, porque el carácter obligatorio de la jurisprudencia, conforme al artículo 217 de la Ley de Amparo, no permitía algún análisis divergente por parte de un órgano de menor grado y menos aún su inaplicación.

74. Precedente que dio origen a la jurisprudencia de rubro y texto:

"EXCEPCIÓN AL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD. LOS SUPUESTOS DEL ÚLTIMO PÁRRAFO DE LA FRACCIÓN XVIII DEL ARTÍCULO 61 DE LA LEY DE AMPARO, NO SE ACTUALIZAN CUANDO LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN HA DETERMINADO JURISPRUDENCIALMENTE LA PROCEDENCIA DEL MEDIO ORDINARIO DE DEFENSA CONTRA EL ACTO RECLAMADO. De la fracción XVIII del artículo 61 de la Ley de Amparo se advierte que cuando se trate de resoluciones de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, previo a la promoción del juicio de amparo, deben agotarse los recursos o medios de defensa ordinarios a través de los cuales sea factible modificar, revocar o nulificar el acto reclamado y, como excepción a ello, en el último párrafo contempla dos supuestos, relativos a cuando: a) la procedencia del recurso o medio de defensa se sujete a interpretación adicional; o, b) su fundamento legal sea insuficiente para determinarla. Lo anterior denota respeto a los principios de seguridad jurídica y acceso a la justicia, pues sólo obliga a agotar el principio de definitividad cuando el medio de defensa adolezca de 'fundamento legal insuficiente' y haya necesidad de acudir a una 'interpretación adicional' para determinar su procedencia; de lo contrario, el quejoso quedará en libertad de elegir si agota el recurso de que se trate, o bien, acude directamente al juicio de amparo. Por tanto, cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación haya emitido jurisprudencia sobre la procedencia del medio ordinario de defensa existente contra el acto reclamado, no se actualizan los supuestos de excepción al principio de definitividad, en razón a que el objetivo de la porción normativa consiste en que el gobernado conozca con exactitud el medio ordinario de defensa que tiene al alcance para impugnar el acto que estima contrario a derecho, así como los



requisitos para su procedencia, previo a acudir al juicio de amparo, aunado a que el carácter obligatorio de aquélla, conforme al artículo 217 de la Ley de Amparo, no posibilita que pueda ser objeto de análisis por un órgano de menor grado y, menos aún, que decida inaplicarla."¹⁵

75. Criterio que comparte esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y que incluso ya aplicó al resolver la contradicción de tesis 153/2019.¹⁶

76. Sobre la base de lo que se estableció en los precedentes de referencia, es oportuno verificar si los requisitos para la procedencia de la nulidad de la notificación, que como medio de defensa establece el artículo 88 del Código Nacional de Procedimientos Penales, se encuentran determinados legalmente; o bien, si para ello se requiere un ejercicio interpretativo adicional.

77. Al respecto, se advierte que en el título IV, de libro primero, del Código Nacional de Procedimientos Penales, al que pertenece la figura jurídica de la nulidad de la notificación, pero en su capítulo VII, intitulado "Nulidad de actos procedimentales", se establecen diversas reglas para la procedencia de la nulidad de los actos procedimentales en general.

78. Dentro de ese apartado se ubican los artículos 97, 98, 101 y 102, que son del contenido siguiente:

¹⁵ Jurisprudencia 2a./J. 86/2018 (10a.). Registro digital: 2017808. Instancia: Segunda Sala. Décima Época. Materia común. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 58, Tomo I, septiembre de 2018, página 971.

¹⁶ Fallada el dieciséis de octubre de dos mil diecinueve, por mayoría de tres votos de los señores Ministros: Norma Lucía Piña Hernández, Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebolledo (ponente), en contra de los emitidos por los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y el presidente Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien se reservó su derecho a formular voto particular. En ese asunto, esta Primera Sala definió el tema en contradicción en el sentido de que el recurso de revocación sí procede contra el auto de no admisión que dicta un tribunal en un recurso de apelación; y con esa base, estableció que a partir de la obligatoriedad de la jurisprudencia que refleja tal criterio, dejaba de actualizarse la excepción al principio de definitividad prevista en la fracción XVIII del último párrafo del artículo 61 de la Ley de Amparo, por lo que era necesario agotar dicho medio de defensa antes de acudir al juicio de amparo, sin que ello pueda aplicarse de manera retroactiva en términos del artículo 217, último párrafo, de la Ley de Amparo.



"Capítulo VII

"Nulidad de actos procedimentales

"Artículo 97. Principio general

"Cualquier acto realizado con violación de derechos humanos será nulo y no podrá ser saneado, ni convalidado y su nulidad deberá ser declarada de oficio por el órgano jurisdiccional al momento de advertirla o a petición de parte en cualquier momento.

"Los actos ejecutados en contravención de las formalidades previstas en este código podrán ser declarados nulos, salvo que el defecto haya sido saneado o convalidado, de acuerdo con lo señalado en el presente capítulo."

"Artículo 98. Solicitud de declaración de nulidad sobre actos ejecutados en contravención de las formalidades

"La solicitud de declaración de nulidad deberá estar fundada y motivada y presentarse por escrito dentro de los dos días siguientes a aquel en que el perjudicado tenga conocimiento fehaciente del acto cuya invalidación se pretenda. Si el vicio se produjo en una actuación realizada en audiencia y el afectado estuvo presente, deberá presentarse verbalmente antes del término de la misma audiencia.

"En caso de que el acto declarado nulo se encuentre en los supuestos establecidos en la parte final del artículo 101 de este código, se ordenará su reposición."

"Artículo 101. Declaración de nulidad

"Cuando haya sido imposible sanear o convalidar un acto, en cualquier momento el órgano jurisdiccional, a petición de parte, en forma fundada y motivada, deberá declarar su nulidad, señalando en su resolución los efectos de la declaratoria de nulidad, debiendo especificar los actos a los que alcanza la nulidad por su relación con el acto anulado. El Tribunal de enjuiciamiento no podrá declarar la nulidad de actos realizados en las etapas previas al juicio, salvo las excepciones previstas en este código.



"Para decretar la nulidad de un acto y disponer su reposición, no basta la simple infracción de la norma, sino que se requiere, además, que:

"I. Se haya ocasionado una afectación real a alguna de las partes, y

"II. Que la reposición resulte esencial para garantizar el cumplimiento de los derechos o los intereses del sujeto afectado."

"Artículo 102. Sujetos legitimados

"Sólo podrá solicitar la declaración de nulidad el interviniente perjudicado por un vicio en el procedimiento, siempre que no hubiere contribuido a causarlo."

79. Preceptos normativos de los que se destaca, en el primero de ellos, una regla general que impone, en lo relativo a lo que es materia de la presente contradicción de criterios, que los actos ejecutados en contravención a las formalidades que prevé el Código Nacional de Procedimientos Penales podrán ser declarados nulos, salvo que el defecto haya sido saneado o convalidado, de acuerdo con lo que se establece en el propio capítulo.

80. En el artículo 98, se prevé la posibilidad de que de manera fundada y motivada se formule la solicitud de declaración de nulidad respecto de actos ejecutados en contravención a dichas formalidades; la cual, deberá presentarse por escrito y dentro de los dos días siguientes a aquel en que el perjudicado tenga conocimiento fehaciente del acto cuya invalidación se pretenda.

81. En el artículo 101, se establece que la declaración de nulidad de actos procedimentales puede ser emitida por el órgano jurisdiccional en cualquier momento, cuando haya sido imposible sanear o convalidar un acto procesal que se estima contrario a las formalidades legales.

82. También establece que la declaración de nulidad deberá hacerse a petición de parte, de forma fundada y motivada, y precisando en la resolución, los efectos de la declaratoria de nulidad, especificando los actos a los que alcanza la nulidad, por su relación con el acto anulado; con la precisión de que el Tribunal de Enjuiciamiento, no podrá declarar la nulidad de actos realizados en las



etapas previas a la de juicio, salvo las excepciones previstas en el propio código adjetivo.

83. Además, establece que para decretar la nulidad de un acto y disponer su reposición, no basta la simple infracción de la norma, sino que se requiere: que se haya ocasionado una afectación real a alguna de las partes; y que la reposición resulte esencial para garantizar el cumplimiento de los derechos o los intereses del sujeto afectado.

84. Y en el artículo 102, se señala que los sujetos legitimados para solicitar la declaración de nulidad, serán los intervinientes perjudicados por un vicio en el procedimiento, siempre que no hubieren contribuido a causarlo.

85. Consecuentemente, queda de manifiesto que en las anteriores reglas para la procedencia de la nulidad de los actos procedimentales en general, se definen los requisitos para la procedencia de la nulidad de la notificación.

86. En ese sentido, si bien es cierto que tales requisitos no se encuentran expresamente establecidos en el artículo 88 del Código Nacional de Procedimientos Penales, también es cierto que ello no implica que se esté en alguno de los supuestos de excepción al principio de definitividad que se establecen en el último párrafo de la fracción XVIII del artículo 61 de la Ley de Amparo.

87. Ello, porque para el conocimiento e intelección de la nulidad de la notificación, no resulta necesario para los gobernados que realicen algún tipo de interpretación; sino única y exclusivamente, que se remitan a un capítulo posterior, dentro del mismo título al que sistemáticamente pertenece el citado artículo 88, consagrado exclusivamente por el legislador federal, para establecer las condiciones y exigencias para que proceda la nulidad de actos procedimentales, como son, entre otros, las comunicaciones procesales o notificaciones a los sujetos relacionados con un proceso penal acusatorio y oral.

88. Y tampoco se puede estimar que su fundamento legal sea insuficiente para determinar los requisitos para la procedencia de la nulidad de la notificación como acto procedimental dentro del proceso penal, toda vez que sus lineamientos resultan suficientemente claros y precisos.



89. En esa tesitura, fundadamente se puede concluir que los requisitos para la procedencia de la nulidad de la notificación a que se refiere el artículo 88 del Código Nacional de Procedimientos Penales, se encuentran suficientemente determinados en el contenido de los artículos 97, 98, 101 y 102 del mismo ordenamiento legal y, por tanto, para su conocimiento no se requiere de algún tipo de ejercicio interpretativo.

90. Lo que lleva a concluir que, para los efectos del principio de definitividad, resulta necesario agotar el correspondiente medio de defensa de forma previa a la promoción del juicio constitucional.

91. IV. Sobre la base de las consideraciones anteriores, es factible dar respuesta al punto de toque que surgió entre los criterios que asumieron los Tribunales Colegiados en conflicto, y que es en los términos siguientes:

¿Previo a promover el juicio de amparo indirecto en contra de una notificación que se estima que causa indefensión y que no cumple con las formalidades legales, es necesario agotar la nulidad de la notificación a que se refiere el artículo 88 del Código Nacional de Procedimientos Penales; o se actualiza la excepción al principio de definitividad, prevista en el último párrafo de la fracción XVIII del artículo 61 de la Ley de Amparo, porque su fundamento legal es insuficiente para determinar su procedencia, lo que implica la necesidad de realizar una interpretación adicional para determinarla?

92. La figura jurídica de la nulidad de la notificación que se prevé en el artículo 88 del Código Nacional de Procedimientos Penales, se encuentra dispuesta en el título IV, del libro primero, denominado: "Actos Procedimentales", dentro del capítulo V, que se titula: "Notificaciones y citaciones"; y se erige como un medio de defensa idóneo para los efectos del principio de definitividad en el juicio de amparo, porque tiene el potencial de nulificar las notificaciones que se practican en el proceso penal acusatorio y oral, y sobre todo, los efectos jurídicos que producen, cuando los promoventes estimen que los coloca en estado de indefensión y no se ajustan a las correspondiente formalidades legales.

93. Asimismo, ofrece seguridad jurídica a quien se encuentra inmerso en un proceso penal acusatorio y oral, porque no requiere que se acuda a algún ejercicio de interpretación adicional para entender con suficiente claridad, que la procedencia que se dispone es respecto de esas comunicaciones procesa-



les en el supuesto establecido. Ello, porque su sentido gramatical es simple, al poner de manifiesto que su propósito es que dichas comunicaciones procesales se declaren nulas cuando se estime que colocan al promovente en estado de indefensión y no se ajustan a las correspondientes formalidades legales.

94. De igual forma, se advierte que los requisitos de procedencia del medio de defensa, se encuentran concreta y suficientemente determinados, ya que para conocerlos, únicamente se requiere remitirse al capítulo VII, denominado "Nulidad de actos procedimentales", ubicado dentro del mismo título IV, al que sistemáticamente pertenece el artículo 88 del Código Nacional de Procedimientos Penales; en el que el legislador federal, en sus numerales 97, 98, 101 y 102, señala de manera precisa el plazo, forma, sujetos legitimados y autoridad ante quien se tramita la nulidad de actos procesales en general. Disposiciones legales que son perfectamente aplicables para impugnar las comunicaciones procesales o notificaciones, a través del medio de defensa que prevé el citado artículo 88.

95. En ese sentido, es evidente que no se actualiza el supuesto previsto en el último párrafo de la fracción XVIII del artículo 61 de la Ley de Amparo, porque dicha hipótesis normativa, que incorpora un régimen especial de excepción al principio de definitividad, haciendo optativa la interposición del medio de defensa ordinario, o bien, acudir directamente a la instancia constitucional; sólo es aplicable cuando el fundamento legal del recurso o medio de defensa es insuficiente para determinar su procedencia, y ello implica la necesidad de realizar una interpretación adicional para determinarla, lo que no ocurre respecto de la nulidad de la notificación.

96. En ese orden de ideas, cuando algún sujeto relacionado con un proceso penal acusatorio y oral, pretenda impugnar una notificación que estima lo coloca en estado de indefensión y que no cumpla con las formalidades legales; previo a promover el juicio de amparo indirecto, le resulta obligatorio promover la nulidad de la notificación, a fin de que su pretensión constitucional no se declare improcedente, por no agotar el principio de definitividad.

97. Finalmente, cabe precisar que a través del criterio asumido por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que constituye jurisprudencia obligatoria, en términos del artículo 217 de la Ley de Amparo, se define perfectamente la condición de incertidumbre que llevó a los Tribunales Colegiados a emitir criterios opuestos; y se precisa, ya sin lugar a dudas, que la figura jurí-



dica de la nulidad de la notificación que prevé el artículo 88 del Código Nacional de Procedimientos Penales, constituye el medio ordinario de defensa que resulta idóneo para impugnar las notificaciones practicadas en el proceso penal acusatorio y oral; por lo que existe obligatoriedad de agotarlo de forma previa a la promoción del juicio de amparo y, en consecuencia, no se actualiza la excepción al principio de definitividad que se prevé en el último párrafo de la fracción XVIII del artículo 61 de la Ley de Amparo.

98. En ese orden de ideas, con independencia de que en el artículo 88 del Código Nacional de Procedimientos Penales, no se definen los lineamientos necesarios con relación a la forma, plazos, términos y condiciones en que se debe plantear, desahogar y resolver el correspondiente medio de defensa que se consagra, ese problema jurídico deja de actualizarse como consecuencia de la jurisprudencia que deriva del presente asunto.

99. Resulta aplicable al respecto, la citada tesis de jurisprudencia de la Segunda Sala de la Suprema Corte, de rubro: "EXCEPCIÓN AL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD. LOS SUPUESTOS DEL ÚLTIMO PÁRRAFO DE LA FRACCIÓN XVIII DEL ARTÍCULO 61 DE LA LEY DE AMPARO, NO SE ACTUALIZAN CUANDO LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN HA DETERMINADO JURISPRUDENCIALMENTE LA PROCEDENCIA DEL MEDIO ORDINARIO DE DEFENSA CONTRA EL ACTO RECLAMADO.", que esta Primera Sala comparte.¹⁷

VI. CRITERIO QUE DEBE PREVALECER

100. Debe prevalecer, con el carácter de jurisprudencia, el siguiente criterio:

NULIDAD DE LA NOTIFICACIÓN PREVISTA EN EL ARTÍCULO 88 DEL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES. CONSTITUYE UN MEDIO ORDINARIO DE DEFENSA IDÓNEO PARA IMPUGNAR COMUNICACIONES PROCESALES, POR LO QUE DEBE AGOTARSE PREVIAMENTE A PROMOVER EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO.

¹⁷ En similares términos se pronunció esta Primera Sala, al resolver la contradicción de tesis 153/2019, el dieciséis de octubre de dos mil diecinueve, por mayoría de tres votos de los señores Ministros: Norma Lucía Piña Hernández, Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebolledo (ponente), en contra de los emitidos por los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y el presidente Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien se reservó su derecho a formular voto particular.



Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes sostuvieron criterios discrepantes sobre si previo a promover el juicio de amparo indirecto en contra de una notificación que se estima que causa indefensión y que no cumple con las formalidades legales, es necesario agotar la nulidad de la notificación a que se refiere el artículo 88 del Código Nacional de Procedimientos Penales; o se actualiza la excepción al principio de definitividad, prevista en el último párrafo de la fracción XVIII del artículo 61 de la Ley de Amparo. Al respecto, uno de los órganos jurisdiccionales consideró que la citada norma procesal penal no establecía la forma, los términos y el plazo, ni remitía a algún otro precepto legal para la tramitación de la nulidad de la notificación; por lo que, la parte quejosa no estaba obligada a interponerla de forma previa a la promoción del juicio constitucional, al actualizarse la excepción al principio de definitividad, prevista en el último párrafo de la fracción XVIII del artículo 61 de la Ley de Amparo. El otro Tribunal Colegiado estimó que ese supuesto de excepción al principio de definitividad no se actualizaba porque los artículos 88, 97 y 98 del Código Nacional de Procedimientos Penales establecían los requisitos para tramitar el medio ordinario de defensa, de manera que su procedencia no se encontraba sujeta a interpretación adicional, ni su fundamento legal era insuficiente para determinarla.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que la nulidad de la notificación prevista en el artículo 88 del Código Nacional de Procedimientos Penales, es un medio ordinario de defensa idóneo para combatir las comunicaciones procesales que se practican en el proceso penal acusatorio y oral; y por tanto, debe agotarse previamente a promover el juicio de amparo indirecto, al no actualizarse la causa de excepción al principio de definitividad, prevista en el artículo 61, fracción XVIII, último párrafo, de la Ley de Amparo.

Justificación: La figura jurídica de la nulidad de la notificación que se prevé en el artículo 88 del Código Nacional de Procedimientos Penales, contenido en el título IV, del libro primero, denominado: "Actos procedimentales", dentro del capítulo V, que se intitula: "Notificaciones y citaciones", se erige como un medio de defensa idóneo para los efectos del principio de definitividad en el juicio de amparo porque tiene el potencial de nulificar las notificaciones que se practican en el proceso penal acusatorio y oral, y sobre todo, los efectos jurídicos que producen, cuando las partes estimen que las coloca en estado de indefensión y no se ajustan a las correspondientes formalidades legales. Asimismo,



ofrece seguridad jurídica porque no requiere que el justiciable acuda a algún ejercicio de interpretación adicional para entender, con suficiente claridad, sobre su procedencia. Ello, porque su sentido gramatical es simple, pues se desprende que su propósito es que las notificaciones que se realicen en el proceso penal acusatorio y oral, se declaren nulas cuando coloquen a los promoventes en estado de indefensión y no se ajusten a las correspondientes formalidades legales. De igual forma, sus requisitos de procedencia se encuentran concreta y suficientemente determinados, ya que para conocerlos, basta con remitirse al capítulo VII, titulado "Nulidad de actos procedimentales", que se ubica dentro del mismo título IV, al que sistemáticamente pertenece el citado artículo 88 del Código Nacional de Procedimientos Penales, en el que el legislador federal, a través de los artículos 97, 98, 101 y 102, señala de manera precisa el plazo, la forma, los sujetos legitimados y la autoridad ante quien se tramita la nulidad de los actos procesales en general, a cuya especie pertenece la nulidad de las notificaciones, y por tanto, le resultan perfectamente aplicables. Consecuentemente, no se actualiza el supuesto previsto en el último párrafo de la fracción XVIII del artículo 61 de la Ley de Amparo, que incorpora un régimen especial de excepción al principio de definitividad haciendo optativo para el justiciable hacer valer el medio ordinario de defensa, o bien, acudir directamente a la instancia constitucional porque el fundamento legal de la nulidad de la notificación, no es insuficiente para determinar su procedencia como medio ordinario de defensa y no requiere de una interpretación adicional para determinarla. Así, cuando alguna persona inmersa en un proceso penal acusatorio y oral pretenda impugnar una notificación que estima la coloca en estado de indefensión y no cumpla con las formalidades legales, previo a promover el juicio de amparo indirecto, le es obligatorio agotar el señalado medio ordinario de defensa, a fin de que su pretensión constitucional no se declare improcedente.

Por lo expuesto y fundado, se:

RESUELVE:

PRIMERO.—Sí existe la contradicción de criterios a que este expediente se refiere, en los términos del considerando cuarto de esta resolución.

SEGUNDO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos de la tesis redactada en el presente fallo.



TERCERO.—Dese publicidad a la tesis jurisprudencial que se sustenta en la presente resolución, en términos del artículo 219 de la Ley de Amparo.

Notifíquese; con testimonio de la presente resolución y, en su oportunidad, archívese el presente toca como asunto concluido.

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por **unanimidad de cinco votos** de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Juan Luis González Alcántara Carrancá, la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y presidente Jorge Mario Pardo Rebolledo (ponente).

Firman el Ministro presidente de la Primera Sala y ponente con el secretario de Acuerdos que autoriza y da fe.

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

Nota: Las tesis aislada XVII.2o.P.A.43 P (10a.) y de jurisprudencia 2a./J. 86/2018 (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 16 de abril de 2021 a las 10:20 horas y 7 de septiembre de 2018 a las 10:16 horas, respectivamente.

La parte conducente de las ejecutorias relativas a las contradicciones de tesis 526/2012, 57/2018 y 298/2015 citadas en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XXIII, Tomo 1, agosto de 2013, página 297 y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libros 64, Tomo II, marzo de 2019, página 1253 y 41, Tomo I, abril de 2017, página 835, con números de registro digital: 24518, 28445 y 27090, respectivamente.

La parte conducente de las ejecutorias relativas a las contradicciones de tesis 102/2017 y 83/2018 citadas en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 24 de agosto de 2018 a las 10:32 horas y 7 de septiembre de 2018 a las 10:16 horas y en la *Gaceta del*



Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libros 57, Tomo I, agosto de 2018, página 836 y 58, Tomo I, septiembre de 2018, página 939, con números de registro digital: 28004 y 28044, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 19 de mayo de 2023 a las 10:24 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

NULIDAD DE LA NOTIFICACIÓN PREVISTA EN EL ARTÍCULO 88 DEL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES. CONSTITUYE UN MEDIO ORDINARIO DE DEFENSA IDÓNEO PARA IMPUGNAR COMUNICACIONES PROCESALES, POR LO QUE DEBE AGOTARSE PREVIAMENTE A PROMOVER EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes sostuvieron criterios discrepantes sobre si previo a promover el juicio de amparo indirecto en contra de una notificación que se estima que causa indefensión y que no cumple con las formalidades legales, es necesario agotar la nulidad de la notificación a que se refiere el artículo 88 del Código Nacional de Procedimientos Penales; o se actualiza la excepción al principio de definitividad, prevista en el último párrafo de la fracción XVIII del artículo 61 de la Ley de Amparo. Al respecto, uno de los órganos jurisdiccionales consideró que la citada norma procesal penal no establecía la forma, los términos y el plazo, ni remitía a algún otro precepto legal para la tramitación de la nulidad de la notificación; por lo que la parte quejosa no estaba obligada a interponerla de forma previa a la promoción del juicio constitucional, al actualizarse la excepción al principio de definitividad, prevista en el último párrafo de la fracción XVIII del artículo 61 de la Ley de Amparo. El otro Tribunal Colegiado estimó que ese supuesto de excepción al principio de definitividad no se actualizaba porque los artículos 88, 97 y 98 del Código Nacional de Procedimientos Penales establecían los requisitos para tramitar el medio ordinario de defensa, de manera que su procedencia no se encontraba sujeta a interpretación adicional, ni su fundamento legal era insuficiente para determinarla.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que la nulidad de la notificación prevista en el artículo 88 del Código Nacional de Procedimientos Penales, es un medio ordinario de defensa idóneo para combatir las comunicaciones procesales que se practican en el proceso penal acusatorio y oral; y por tanto, debe agotarse



previamente a promover el juicio de amparo indirecto, al no actualizarse la causa de excepción al principio de definitividad, prevista en el artículo 61, fracción XVIII, último párrafo, de la Ley de Amparo.

Justificación: La figura jurídica de la nulidad de la notificación que se prevé en el artículo 88 del Código Nacional de Procedimientos Penales, contenido en el Título IV, del Libro Primero, denominado: "Actos Procedimentales", dentro del Capítulo V, que se intitula: "Notificaciones y Citaciones", se erige como un medio de defensa idóneo para los efectos del principio de definitividad en el juicio de amparo porque tiene el potencial de nulificar las notificaciones que se practican en el proceso penal acusatorio y oral, y sobre todo, los efectos jurídicos que producen, cuando las partes estimen que las coloca en estado de indefensión y no se ajustan a las correspondientes formalidades legales. Asimismo, ofrece seguridad jurídica porque no requiere que el justiciable acuda a algún ejercicio de interpretación adicional para entender, con suficiente claridad, sobre su procedencia. Ello, porque su sentido gramatical es simple, pues se desprende que su propósito es que las notificaciones que se realicen en el proceso penal acusatorio y oral, se declaren nulas cuando coloquen a los promoventes en estado de indefensión y no se ajusten a las correspondientes formalidades legales. De igual forma, sus requisitos de procedencia se encuentran concreta y suficientemente determinados, ya que para conocerlos, basta con remitirse al capítulo VII, titulado "Nulidad de Actos Procedimentales", que se ubica dentro del mismo Título IV, al que sistemáticamente pertenece el citado artículo 88 del Código Nacional de Procedimientos Penales, en el que el legislador federal, a través de los artículos 97, 98, 101 y 102, señala de manera precisa el plazo, la forma, los sujetos legitimados y la autoridad ante quien se tramita la nulidad de los actos procesales en general, a cuya especie pertenece la nulidad de las notificaciones, y por tanto, le resultan perfectamente aplicables. Consecuentemente, no se actualiza el supuesto previsto en el último párrafo de la fracción XVIII del artículo 61 de la Ley de Amparo, que incorpora un régimen especial de excepción al principio de definitividad haciendo optativo para el justiciable hacer valer el medio ordinario de defensa, o bien, acudir directamente a la instancia constitucional porque el fundamento legal de la nulidad de la notificación, no es insuficiente para determinar su procedencia como medio ordinario de defensa y no requiere de una interpretación adicional para determinarla. Así, cuando alguna persona inmersa en un proceso penal acusatorio y oral pretenda impugnar una noti-



ficación que estima la coloca en estado de indefensión y no cumpla con las formalidades legales, previo a promover el juicio de amparo indirecto, le es obligatorio agotar el señalado medio ordinario de defensa, a fin de que su pretensión constitucional no se declare improcedente.

1a./J. 60/2023 (11a.)

Contradicción de criterios 206/2022. Entre los sustentados por el Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Cuarto Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito. 18 de enero de 2023. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Juan Luis González Alcántara Carrancá, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Jorge Mario Pardo Rebolledo, y la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat. Ponente: Ministro Presidente Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretario: Héctor Vargas Becerra.

Tesis y/o criterios contendientes:

El emitido por el Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Cuarto Circuito, al resolver la queja 484/2021, en la que estimó que el incidente de nulidad no encuadraba en el supuesto de excepción al principio de definitividad que se prevé en el último párrafo de la fracción XVIII del artículo 61 de la Ley de Amparo, porque su procedencia no se encontraba sujeta a interpretación adicional, ni su fundamento legal era insuficiente para determinarla, ya que de los artículos 88, 97 y 98 del Código Nacional de Procedimientos Penales, claramente se desprendía la forma en que se debía presentar el incidente; y,

El sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito, al resolver el amparo en revisión 475/2019, el cual dio origen a la tesis aislada XVII.2o.P.A.43 P (10a.), de título y subtítulo: "NOTIFICACIONES EN EL PROCESO PENAL ACUSATORIO Y ORAL. AL NO ESTABLECER EL ARTÍCULO 88 DEL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES UN MEDIO IDÓNEO Y EFICAZ PARA IMPUGNAR LAS PRÁCTICAS DURANTE ALGUNA DE SUS ETAPAS, SE ACTUALIZA UNA EXCEPCIÓN AL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD PARA LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO EN SU CONTRA.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 16 de abril de 2021 a las 10:20 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 85, abril de 2021, Tomo III, página 2307, con número de registro digital: 2022972.

Tesis de jurisprudencia 60/2023 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de doce de abril de dos mil veintitrés.

Esta tesis se publicó el viernes 19 de mayo de 2023 a las 10:24 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 22 de mayo de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



PRINCIPIO DE ABSORCIÓN O CONSUNCIÓN EN MATERIA PENAL. ES INAPLICABLE ANTE LA COMISIÓN SIMULTÁNEA DE LOS DELITOS DE POSESIÓN DE CARTUCHOS Y POSESIÓN DE CARGADORES, AMBOS PARA ARMAS DE USO EXCLUSIVO DEL EJÉRCITO, ARMADA Y FUERZA AÉREA, PREVISTOS EN LA LEY FEDERAL DE ARMAS DE FUEGO Y EXPLOSIVOS.

CONTRADICCIÓN DE CRITERIOS 248/2022. ENTRE LOS SUS-
TENTADOS POR EL PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL DÉ-
CIMO NOVENO CIRCUITO Y EL TRIBUNAL COLEGIADO EN
MATERIA PENAL DEL DÉCIMO PRIMER CIRCUITO. 25 DE
ENERO DE 2023. CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS ARTURO
ZALDÍVAR LELO DE LARREA, JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁN-
TARA CARRANCÁ, ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA Y
JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, Y LA MINISTRA ANA
MARGARITA RÍOS FARJAT. PONENTE: MINISTRO ARTURO
ZALDÍVAR LELO DE LARREA. SECRETARIO: GUILLERMO
KOHN ESPINOSA.

ÍNDICE TEMÁTICO

	Apartado	Criterio y decisión	Páginas
I.	Competencia	Esta Primera Sala es competente para conocer del presente asunto.	3 a 4
II.	Legitimación	La denuncia fue presentada por parte legiti- mada.	4
III.	Criterios denunciados	El Tribunal Colegiado en Materia Penal del Décimo Primer Circuito estimó que ante la concurrencia de los delitos de posesión de cartuchos y posesión de cargadores –ambos respecto de armas de fuego de uso exclusivo de las Fuerzas Armadas–, habría de sancionarse exclusivamente el ilícito de posesión de cartuchos y dejar sin sanción el diverso de tenencia de cargadores, por considerar que aquella figura típica debía absorber a la segunda referida al ofrecer una mayor protección al bien jurídico tutelado por ambas, consistente en la seguridad pública.	5 a 12



		El Primer Tribunal Colegiado del Décimo Noveno Circuito consideró que en las condiciones apuntadas lo procedente era sancionar ambos, siempre y cuando la segunda conducta típica enunciada recayera sobre cargadores abastecidos.	
IV.	Existencia de la contradicción de criterios	La contradicción es existente y detona la siguiente pregunta: Ante la concurrencia de los delitos de posesión de cartuchos y posesión de cargadores, –ambos respecto de armas de uso exclusivo militar– ¿debe aplicarse el principio de absorción para sancionar exclusivamente el primero y dejar sin punición el segundo, por ser aquella figura delictiva la que entraña una mayor protección del bien jurídico tutelado por ambas figuras?	12 a 16
V.	Estudio	Resuelve el punto de toque en el sentido de que no resulta aplicable el principio de absorción para sancionar los delitos en cuestión por no configurarse un concurso aparente de normas penales.	16 a 31
VI.	Criterio que habrá de prevalecer	Establece tesis jurisprudencial	31 a 33
VII.	Decisión	Puntos resolutivos: 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, en los términos de la tesis redactada en la parte final del apartado VI del presente fallo. TERCERO.—Publíquese la tesis de jurisprudencia que se sustenta en la presente resolución en términos de lo dispuesto en los artículos 219 y 220 de la Ley de Amparo.	33 a 34



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

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la contradicción de criterios 248/2022, suscitada entre el Tribunal Colegiado en Materia Penal del Décimo Primer Circuito y el Primer Tribunal Colegiado del Décimo Noveno Circuito.

El problema jurídico a resolver por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación consiste en determinar si ante la concurrencia de los delitos de posesión de cartuchos y posesión de cargadores, –ambos respecto de armas de uso exclusivo militar– deben aplicarse las sanciones correspondientes a ambos delitos o, bajo la aplicación del principio de absorción o consunción procede punir exclusivamente la primera conducta delictiva y dejar sin sanción a la segunda.

Antecedentes

1. **Denuncia de la contradicción de criterios.** Por escrito recibido electrónicamente en esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el ocho de agosto de dos mil veintidós, el Magistrado presidente del Primer Tribunal Colegiado del Décimo Noveno Circuito denunció la contradicción de criterios entre el sustentado por ese tribunal, al resolver el amparo en revisión 315/2021 y el criterio del Tribunal Colegiado en Materia Penal del Décimo Primer Circuito, al conocer del diverso amparo directo 415/2016.

2. **Trámite de la denuncia.** Por acuerdo de quince de agosto de dos mil veintidós, el entonces presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la posible contradicción de criterios denunciada, admitirla a trámite y solicitar a la presidencia del Tribunal Colegiado en Materia Penal del Décimo Primer Circuito la remisión vía digitalizada o en copia certificada, de la ejecutoria de su índice materia de esta contienda e informara si el criterio se encontraba vigente o, en su caso, la causa para tenerlo por superado o abandonado.



3. Asimismo, determinó turnar el expediente a la Ministra Norma Lucía Piña Hernández para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente, y se enviaron los autos a esta Primera Sala de su adscripción.

4. **Avocamiento y recepción de constancias.** Mediante proveído de treinta de agosto de dos mil veintidós, la entonces presidenta de esta Primera Sala determinó que ésta se avocaba al conocimiento del asunto y reiteró el requerimiento formulado el quince de agosto del año citado, al Tribunal Colegiado de Circuito referido.

5. Por acuerdo de nueve de septiembre del mismo año, se tuvo por recibida la comunicación del Tribunal Colegiado en cuestión, quien informó que se encontraba vigente su criterio y remitió vía electrónica la ejecutoria respectiva.

6. Se ordenó la remisión de los autos a la ponencia de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, designada para la elaboración del proyecto de resolución.

7. **Retorno.** Mediante oficio SGA/MFEN/2/2023, suscrito por el secretario general de Acuerdos de este Alto Tribunal, se informó que en sesión pública solemne del Tribunal Pleno que tuvo verificativo el dos de enero de dos mil veintitrés, la Ministra ponente del presente asunto fue designada presidenta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

8. En esas condiciones, con fundamento en el artículo 25, fracciones I y II, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, se retornó el presente asunto a la ponencia del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, a efecto de la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.

I. Competencia

9. Esta Primera Sala es competente para conocer y resolver la presente contradicción de criterios de conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Federal; 226, fracción II, de la Ley de Amparo; 21, fracción VII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 37, párrafo primero, 81, párrafo primero y 86, párrafo segundo, del Reglamento Interior de la



Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como el punto segundo, fracción VII –aplicado en sentido contrario– del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, modificado mediante instrumentos normativos de nueve de septiembre de dos mil trece, veintiocho de septiembre de dos mil quince y cinco de septiembre de dos mil diecisiete.

10. Lo anterior, en virtud de que se trata de una denuncia de contradicción de criterios sustentada por Tribunales Colegiados de diversos Circuitos, al resolver asuntos en materia penal, propios del conocimiento de esta Primera Sala; sin que se considere necesaria la intervención del Tribunal Pleno.

II. Legitimación

11. La denuncia de contradicción de criterios proviene de parte legítima, en términos de lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 227, fracción II, de la Ley de Amparo, ya que fue formulada por el Magistrado presidente del Primer Tribunal Colegiado del Décimo Noveno Circuito, órgano jurisdiccional que sustentó uno de los criterios denunciados como contendientes en el presente asunto.

III. Criterios denunciados

12. Con el propósito de establecer si existe la contradicción de criterios denunciada, atendiendo a la cronología de la emisión de los criterios, resulta pertinente conocer –para su posterior análisis– el origen y las consideraciones en que se apoyaron los respectivos criterios denunciados como contendientes.

13. A. El Tribunal Colegiado en Materia Penal del Décimo Primer Circuito, resolvió el amparo directo 415/2016, en sesión de diez de agosto de dos mil diecisiete, al tenor de lo siguiente:

14. Antecedentes

- El catorce de febrero de dos mil dieciséis, policías estatales de Michoacán sorprendieron en una carretera de esa entidad federativa a un sujeto que portaba una pistola calibre nueve milímetros, acompañada de tres cargadores para el



mismo calibre; todos ellos abastecidos con cartuchos de la medida antes enunciada. Luego de ponerlo a disposición del Ministerio Público de la Federación, éste lo consignó ante un Juez penal.

- Seguido el proceso correspondiente, se le condenó penalmente por la comisión de los delitos de: portación de arma de fuego de uso exclusivo del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacional, previsto y sancionado por el artículo 83, fracción II, en relación con el artículo 11, inciso b), de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos; posesión de cartuchos de uso exclusivo del Ejército, Armada y Fuerza Aérea, previsto y sancionado por el artículo 83 Quat (sic), fracción I, en relación con el 11, inciso f), ambos de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos y, posesión de cargadores de cartuchos para arma de fuego de uso exclusivo del Ejército, Armada y Fuerza Aérea, previsto y sancionado por el artículo 83 Quintus, fracción I, de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos; promovió amparo directo penal contra la sentencia definitiva correspondiente (emitida por un Tribunal Unitario de Circuito, que modificó la de primera instancia).

- El Tribunal Colegiado de Circuito que conoció del caso, concedió la protección constitucional para que en aplicación del principio de consunción o absorción en materia penal, la responsable determinara que el delito de posesión de cargadores no podía acreditarse en forma paralela y autónoma del diverso de tenencia de cartuchos, ambos de uso exclusivo de las Fuerzas Armadas, hecho lo cual, con libertad de jurisdicción impusiera las penas condignas.

15. Consideraciones de la ejecutoria que contiene el criterio denunciado.

- En lo que interesa al presente caso, el Tribunal Colegiado de Circuito analizó la figura delictiva de posesión de cargadores de cartuchos de armas de fuego de uso exclusivo de las Fuerzas Armadas, previsto en el artículo 83 Quintus de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos.

- A partir del análisis de la exposición de motivos en la creación de ese tipo penal, obtuvo que el legislador no precisó si sancionaba la posesión de cargadores vacíos o cargados.



- Asimismo, consideró que en vista de que tanto la posesión de cargadores se dio en las mismas circunstancias de tiempo y espacio que la posesión de cartuchos porque éstos estaban contenidos en aquéllos, era de considerarse que ambas conductas acontecieron en una sola acción y, en consecuencia, se configuraba un aparente concurso de leyes.

- No soslayó que ambas conductas se cometieron en una sola acción y lesionaron el mismo bien jurídico, por lo que a su consideración, se actualizaba un concurso ideal de delitos.

- De esa manera, estimó que entre los delitos de posesión de cartuchos y cargadores de armas de uso exclusivo militar, procedía aplicar el principio de consunción o absorción, en virtud del cual ameritaba sancionar exclusivamente la comisión del delito de mayor protección al bien jurídico, por estimar que absorbería al otro de menor entidad, lo cual, en su concepto, se traducía en la necesidad de punir el delito de posesión de cartuchos de armas de uso exclusivo de las Fuerzas Armadas, por estimarlo el de mayor tutela del bien jurídico de la seguridad de las personas.

- Igualmente, sostuvo que sancionar ambas conductas por separado impondría vulnerar el principio *non bis in idem*.

- Por otra parte, sostuvo que esas razones le permitían concluir que el artículo 83 Quintus sanciona la posesión de cargadores vacíos, pues de resultar cargados habría de sancionarse sólo la tenencia de los cartuchos por ser el elemento hacia el que se orienta la finalidad de la conducta.

- Así, consideró que en el caso estudiado no se acreditó el delito de posesión de cargadores exclusivos de las Fuerzas Armadas.

- Por tales motivos, concedió el amparo al quejoso para que el tribunal responsable se estuviera a esas consideraciones al momento de individualizar las penas.

16. B. Por su parte, el Primer Tribunal Colegiado del Décimo Noveno Circuito al conocer del amparo en revisión 315/2021, en sesión de catorce de julio de dos mil veintidós, tomó en cuenta lo siguiente:



17. Antecedentes

- El veinticuatro de abril de dos mil veintiuno, durante el patrullaje en una carretera del Estado de Tamaulipas, elementos del Ejército Mexicano sorprendieron y detuvieron en flagrancia delictiva a un grupo de personas que viajaban en distintos automotores portando diversas armas largas de fuego calibre 5.56 con cargadores abastecidos de cartuchos, todos ellos del mismo calibre antes referido; consecuentemente, fueron puestas a disposición de la autoridad ministerial, quien hizo lo propio ante un Juez de Control.

- Así, en audiencia inicial, el Juez vinculó a proceso a esas personas por su probable intervención en la comisión de los delitos de portación de arma de fuego del uso exclusivo del Ejército, Armada y Fuerza Aérea, previsto y sancionado en el artículo 83, fracción III, en relación con el 11, inciso c), de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, este ilícito con la agravante prevista en el último párrafo del artículo 83; posesión de cartuchos para armas de fuego de uso exclusivo del Ejército, Armada y Fuerza Aérea, previsto y sancionado en el artículo 83 Quat (sic), fracción II, en relación con el 11, inciso c), de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos; y, posesión de cargadores de cartuchos para armas de fuego de uso exclusivo de las Fuerzas Armadas, previsto y sancionado en el artículo 83 Quintus, fracción II, en relación con el 11, inciso c), de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos.

- Inconformes con tal decisión, los imputados promovieron amparo indirecto contra esa determinación.

- Al haber apreciado tal medida ajustada a derecho, el Juez de amparo les negó la protección constitucional.

- El Tribunal Colegiado de Circuito que conoció de la revisión interpuesta contra esa resolución, confirmó la negativa de protección constitucional.

18. Consideraciones de la ejecutoria que contiene el criterio denunciado.

- El Tribunal Colegiado de Circuito en cuestión se dio a la tarea de analizar el tipo penal de posesión de cargadores para armas de fuego de uso exclusivo



de las Fuerzas Armadas; sobre todo, en su interacción con el diverso de posesión de cartuchos para armas de fuego de uso exclusivo de las Fuerzas Armadas.

- Así, sostuvo no coincidir con la tesis aislada XI.P.21 P (10a.), sustentada por el diverso Tribunal Colegiado en Materia Penal del Décimo Primer Circuito, de rubro: "POSESIÓN DE CARTUCHOS Y CARGADORES DE CARTUCHOS PARA ARMAS DE USO EXCLUSIVO DEL EJÉRCITO, ARMADA Y FUERZA AÉREA. CUANDO SE COMETAN SIMULTÁNEAMENTE AMBOS DELITOS, SUBSISTE EL PRIMERO SOBRE EL SEGUNDO, CONFORME AL PRINCIPIO DE CONSUNCIÓN O ABSORCIÓN."

- Para sustentar su análisis, echó mano del método de interpretación auténtica y retomó la exposición de motivos de la reforma que introdujo la figura delictiva de posesión de cargadores para armas de fuego de uso exclusivo de las Fuerzas Armadas.

- Sostuvo que el otro Tribunal Colegiado no tomó en consideración la totalidad del proceso deliberativo del procedimiento legislativo correspondiente.

- Observó que en la discusión se dijo que los cargadores son elementos indispensables para impulsar y almacenar las municiones; y que por tanto, son determinantes para la capacidad de ataque de los grupos de la delincuencia organizada.

- Dijo también que el Legislativo argumentó que no sólo generan peligro las armas y municiones, sino también los cargadores por poner en peligro a la sociedad en general.

- En esa discusión también se apuntó la necesidad de sancionar no sólo a quien portare sin autorización armas y cartuchos de uso exclusivo militar sino también a quien poseyera cargadores de cartuchos.

- Igualmente, los legisladores adujeron la necesidad de tipificar la posesión específicamente de cargadores, para disminuir la capacidad de daño de la delincuencia organizada, sin pasar por alto que los cargadores son susceptibles de ser reabastecidos.



- A ese respecto, el Tribunal Colegiado puntualizó los argumentos de los legisladores en el sentido de que la posesión de cargadores favorece la rapidez de disparo, pues agregaron que durante un enfrentamiento tiene ventaja quien posee un mayor número de cargadores, ya que ello le permite cambiar los vacíos por otros abastecidos en lugar de detener su ataque para reabastecer los que quedarán vacíos, todo lo cual se traduce en mayor rapidez en el ataque y capacidad de fuego frente a los adversarios.

- Abundó que los legisladores expusieron que el tipo penal sancionaría la posesión de cargadores vacíos, ya que de estar abastecidos, habría de aplicarse la diversa sanción por posesión de cartuchos o municiones.

- El Tribunal Colegiado consideró que ninguna de esas razones fue apreciada por el diverso tribunal de amparo que sostuvo la tesis ya referida.

- Así, en conclusión, el órgano de amparo estableció esencialmente el criterio de que para el caso de concurrencia de ambas figuras delictivas (posesión de cargadores y de cartuchos, ambos de uso exclusivo de las Fuerzas Armadas), habría de sancionarse cada una de ellas por no ser posible dejar alguna sin punición, estimando inaplicable el criterio de absorción, bajo el cual un delito de mayor entidad absorbe a otro menor en lo relativo a la aplicación de las sanciones.

IV. Existencia de la contradicción de criterios

19. Importa recordar que de acuerdo con el criterio de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, la contradicción de criterios se actualiza cuando las Salas de este Máximo Tribunal, o bien, dos o más Tribunales Colegiados de Circuito, adoptan criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho que debe ser dilucidado en jurisprudencia para dar seguridad jurídica, independientemente de que las cuestiones fácticas que lo rodean no sean exactamente iguales, salvo que esas diferencias que se presentaran en los casos que generaron esos criterios fueran relevantes para su determinación en los problemas jurídicos resueltos.¹

¹ Apoya a lo anterior la tesis de jurisprudencia P./J. 72/2010, registro digital: 164120. Del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*,



20. En el caso, el **Tribunal Colegiado en Materia Penal del Décimo Primer Circuito**, al conocer de un amparo directo penal determinó que entre los delitos de posesión de cartuchos y cargadores, ambos respecto de armas de uso exclusivo militar, procedía aplicar el principio de consunción o absorción, en virtud del cual ameritaba sancionar exclusivamente la comisión del delito de mayor protección al bien jurídico por estimar que absorbería al otro de menor entidad, lo cual, en su concepto, se traducía en la necesidad de punir solamente el delito de posesión de cartuchos de armas de uso exclusivo de las Fuerzas Armadas, por estimarlo de mayor tutela del bien jurídico de la seguridad de las personas, respecto del diverso de posesión de cargadores de armas de uso exclusivo de las Fuerzas Armadas.

21. Por su parte, el **Primer Tribunal Colegiado del Décimo Noveno Circuito**, al conocer de un amparo en revisión contra un auto de vinculación a proceso por la probable comisión de los delitos (entre otros) de posesión de cartuchos y posesión de cargadores, ambos respecto de armas de fuego de uso exclusivo de las Fuerzas Armadas, sostuvo que ante la concurrencia de ambas figuras delictivas, habría de sancionarse cada una de ellas por no ser posible dejar alguna sin punición, estimando inaplicable el criterio de absorción, bajo el cual un delito de mayor entidad absorbe a otro menor en lo relativo a la aplicación de las sanciones.

22. Los elementos relatados evidencian que existe la contradicción de criterios en los aspectos referidos, porque ambos Tribunales Colegiados de diversos Circuitos, al resolver asuntos sometidos a su consideración, realizaron un ejercicio interpretativo y convergieron sobre un mismo punto de derecho consistente en dilucidar si ante la concurrencia de los delitos de posesión de cartuchos y posesión de cargadores, –ambos respecto de armas de uso exclusivo militar– debe aplicarse el principio de absorción para sancionar exclusivamente el primero y dejar sin punición el segundo, por ser aquella figura delictiva la que entraña una mayor protección del bien jurídico tutelado por ambas figuras.

Novena Época, Tomo XXXII, agosto de 2010, página 7, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES."



23. De donde se tiene que arribaron a conclusiones contradictorias, porque mientras **el Tribunal Colegiado en Materia Penal del Décimo Primer Circuito** consideró que ante la concurrencia de los delitos de posesión de cartuchos y posesión de cargadores –ambos respecto de armas de fuego de uso exclusivo de las Fuerzas Armadas– habría de sancionarse exclusivamente el ilícito de posesión de cartuchos y dejar sin sanción el diverso de tenencia de cargadores por considerar que aquella figura típica debía absorber a la segunda referida al ofrecer una mayor protección al bien jurídico tutelado por ambas, consistente en la seguridad pública; el **Primer Tribunal Colegiado del Décimo Noveno Circuito** estimó lo contrario, es decir, que en las condiciones apuntadas, lo procedente era sancionar ambos, siempre y cuando la segunda conducta típica enunciada recayera sobre cargadores abastecidos.

24. En razón de lo anterior, resulta irrelevante para determinar la existencia de la contradicción de criterios, que los Tribunales Colegiados de Circuito conocieron de actos reclamados surgidos en distintas etapas procesales del sistema acusatorio en materia penal, pues mientras el Tribunal Colegiado en Materia Penal del Décimo Primer Circuito conoció de un amparo directo contra una sentencia definitiva condenatoria (etapa de juicio), el Primer Tribunal Colegiado del Décimo Noveno Circuito analizó un amparo en revisión contra un auto de vinculación a proceso (etapa de investigación), donde se resolvió sobre la probable intervención de los quejosos en hechos con apariencia de delito.

25. Lo relevante en el caso, es que como se ha apuntado, ambos Tribunales Colegiados de Circuito, al resolver los asuntos sometidos a su conocimiento, se pronunciaron de manera disímbola sobre un mismo punto jurídico, arribando a conclusiones distintas, lo que justifica la existencia de la contradicción de criterios.

26. En conclusión, existe la contradicción de criterios porque ambos Tribunales Colegiados de Circuito se pronunciaron con criterios discrepantes en los cuales realizaron un ejercicio interpretativo por medio de su arbitrio judicial respecto a un mismo punto jurídico.²

² Apoya a lo anterior, por su contenido sustancial, la tesis de jurisprudencia 1a./J. 22/2010, registro digital: 165077. Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Semanario Judicial*



27. Entonces, al haberse demostrado la existencia de la contradicción de criterios, así como su procedencia y que existe materia para su resolución, ésta debe dilucidarse para cumplir con el objetivo fundamental que consiste en terminar con la incertidumbre generada por la existencia de criterios contradictorios, lo que se logrará a través de la definición de una jurisprudencia, producto de la resolución de este asunto.³

28. En ese contexto, el punto de contradicción da lugar a responder la siguiente interrogante:

29. Ante la concurrencia de los delitos de posesión de cartuchos y posesión de cargadores, –ambos respecto de armas de uso exclusivo militar– ¿debe aplicarse el principio de absorción para sancionar exclusivamente el primero y dejar sin punición el segundo, por ser aquella figura delictiva la que entraña una mayor protección del bien jurídico tutelado por ambas figuras?

V. Estudio

30. Una vez precisada la existencia de la contradicción de criterios y el punto de su materia, esta Primera Sala procede a resolverlo, estableciendo el criterio que debe prevalecer con carácter de jurisprudencia.

31. Para tal efecto precisa retomar las consideraciones establecidas por esta Sala en diversos precedentes.

de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXXI, marzo de 2010, página 122, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. CONDICIONES PARA SU EXISTENCIA."

³ Es de apoyo a la anterior consideración, por su contenido sustancial, la tesis de jurisprudencia P./J. 3/2010, con registro digital: 165306, del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, febrero de 2010, página 6, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. AUNQUE LOS CRITERIOS CONTENDIENTES SEAN ERRÓNEOS, DEBE RESOLVERSE EL FONDO A FIN DE PROTEGER LA GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA."

De igual forma, sirve de sustento, por las razones que la informan, la tesis 1a. LIV/2008, con registro digital: 168352, sustentada por esta Primera Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVIII, diciembre de 2008, página 234, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. DEBE RESOLVERSE AUNQUE UNO DE LOS CRITERIOS CONTENDIENTES DERIVE DE UN AMPARO SEGUIDO EN LA VÍA INCORRECTA."



32. En el amparo en revisión 51/2021,⁴ esta Sala conoció de un caso que exigió delimitar los criterios jurídicos para solucionar el concurso aparente de normas penales, esto es, cuando una misma conducta está aparentemente prevista en dos o más disposiciones normativas.

33. Se dijo que tal figura aborda un conflicto en apariencia, porque en realidad sólo una de esas disposiciones deberá aplicarse con exclusión de las otras. Es decir, ante la pluralidad de figuras típicas concurrentes, las normas se excluyen, por ser incompatibles entre sí.

34. Así, se refirió que de acuerdo con la dogmática penal, dentro de los criterios existentes para solucionar el aparente concurso de leyes penales y evitar la recalificación de la ley penal, se encuentran el de especialidad, consunción y subsidiariedad.

35. Tocante al primero de los enunciados (principio de especialidad –*lex specialis derogat lex generalis*–) se conceptualizó como la aplicación de una ley especial en lugar de la general.⁵ Según criterios de esta Primera Sala,⁶ de acuerdo con ese principio, cuando se relacionan dos o más tipos, uno de ellos excluye al otro, en la medida en que abarca las mismas características que el excluido, pero agregando alguna nota complementaria que toma en cuenta otro punto de vista en cuanto a la lesividad, esto es, el tipo con mayor número de características es especial respecto del otro que es general.

⁴ Fallado el catorce de julio de dos mil veintiuno por unanimidad de cuatro votos de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández (ponente), así como los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá y Jorge Mario Pardo Rebolledo. El Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena estuvo ausente.

⁵ Código Penal Federal.

"Artículo 6o. Cuando se cometa un delito no previsto en este código, pero sí en una ley especial o en un tratado internacional de observancia obligatoria en México, se aplicarán éstos, tomando en cuenta las disposiciones del libro primero del presente código y, en su caso, las conducentes del libro segundo.

"Cuando una misma materia aparezca regulada por diversas disposiciones, la especial prevalecerá sobre la general.

"En caso de delitos cometidos en contra de niñas, niños y adolescentes siempre se procurará el interés superior de la infancia que debe prevalecer en toda aplicación de ley."

⁶ Al resolver las contradicciones de tesis 45/2006-PS, en sesión de 8 de noviembre de 2006 y 36/2007, el 5 de septiembre de 2007.



36. Respecto al principio de subsidiariedad (*lex primaria derogat legis secundarie*), se dijo que ha sido conceptualizado por esta Primera Sala⁷ como el fenómeno jurídico valorativo que tiene lugar cuando la tipicidad corresponde a una afectación más intensa del bien jurídico que interfiere a la que abarca una afectación de menor intensidad. En términos generales, existe subsidiariedad si diferentes preceptos jurídicos se refieren al mismo bien jurídico en diferentes grados de afectación. Así, la determinación penal subsidiaria no tiene aplicación después de la realización de la primaria, porque aquélla, pese a haber tenido lugar en forma necesaria, como grado menos peligroso de afectación, queda fuera de consideración como menos significativa.

37. Por ello, la norma subsidiaria se aplicará sólo en defecto de la principal, ya sea que se declare expresamente dicha subsidiariedad, ya sea ésta tácitamente deducible.

38. Se sostuvo que el principio de consunción o absorción (*lex consumens derogat legi consuetae*) consiste en la relación que hay entre los tipos cuando uno encierra al otro, pero no porque lo abarque conceptualmente, sino porque consume el contenido material de su prohibición. Se actualiza cuando un delito engloba otros hechos que ya de por sí son constitutivos de delito, que no se castigan autónomamente porque su desvalor ya está incluido en el desvalor del delito del que forman parte. Es decir, el precepto penal más amplio o complejo absorberá a los que castiguen las infracciones consumidas en aquél.⁸

39. Finalmente se acotó que ninguno de esos principios o criterios para solucionar el concurso aparente de leyes penales guarda relación con las diversas figuras de concurso ideal o formal de delitos porque en el concurso aparente, las normas se excluyen por su incompatibilidad, mientras que en el concurso de delitos no se excluyen porque son compatibles para la aplicación de todas ellas, ya sea para una sola conducta o bien para pluralidad de conductas.

40. Ahora bien, toda vez que la interrogante en el presente asunto implica desentrañar la forma de abordar el reproche penal sobre dos figuras delictivas

⁷ Al resolver la contradicción de tesis 36/2007-PS, el 5 de septiembre de 2007.

⁸ *Ibidem*.



de naturaleza similar cuando se cometan simultáneamente, se hace necesario someterlas a un estudio dogmático para conocer su naturaleza y funcionamiento en el contexto del derecho penal.

Tipo penal	<p>"Artículo 83 Quat (sic). Al que posea cartuchos en cantidades mayores a las permitidas, se le sancionará:</p> <p>"I. Con prisión de uno a cuatro años y de diez a cincuenta días multa, si son para las armas que están comprendidas en los artículos 9, 10 y 11, incisos a) y b), de esta ley; y,</p> <p>"II. Con prisión de cuatro a siete años y de cien a trescientos días multa, si son para las armas que están comprendidas en los restantes incisos del artículo 11 de esta ley."</p>	<p>"Artículo 83 Quintus. Al que de manera ilícita posea cargadores de cartuchos para armas de fuego de uso exclusivo del Ejército, Armada y Fuerza Aérea, se le sancionará:</p> <p>"I. Con prisión de uno a dos años y de cincuenta a cien días multa, cuando se trate de dos y hasta cinco cargadores.</p> <p>"II. Con prisión de cuatro a ocho años y de doscientos a cuatrocientos días multa, cuando se trate de más de cinco cargadores."</p>
Verbo rector	Poseer	Poseer
Sujeto activo	Cualquier persona	Cualquier persona
Sujeto pasivo	La sociedad	La sociedad
Elementos objetivos	Cartuchos	Cargadores de cartuchos
Elementos normativos	<p>A) De valoración cultural:</p> <p>- Poseer. Acorde al Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española significa "dicho de una persona: tener en su poder algo".</p> <p>- Mayor. De acuerdo con la misma fuente antes citada significa "que excede a algo en cantidad o calidad".</p> <p>- Cartucho. Cualquier materia que abastezca un arma de fuego, conformada principalmente por un proyectil, un casquillo,</p>	<p>A) De valoración cultural:</p> <p>- Poseer. Según el Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española significa "dicho de una persona: tener en su poder algo".</p> <p>- Cargadores. Pequeña, larga y delgada caja metálica o de plástico que se inserta en la mayoría de las armas de fuego por la parte inferior de la empuñadura; sirve para almacenar los cartuchos hábiles y cargar el arma de fuego a través de un elevador, impulsado por un</p>



	<p>carga de propulsión (pólvora) y una ranura de extracción.⁹</p> <p>B) De valoración jurídica:</p> <p>- Cantidades mayores a las permitidas. Tratándose de calibres permitidos para los particulares, las cantidades máximas permitidas son las dispuestas en el artículo 50 de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos; respecto a calibres de armas de uso exclusivo de las Fuerzas Armadas, cualquier cantidad de ellos es punible, acorde a la jurisprudencia 1a./J. 1/2003 de la Primera Sala (registro digital: 184957).</p>	<p>resorte encargado de subir a la recámara del arma cada uno de los cartuchos que se van a percutir.¹⁰</p> <p>- Cartucho. Cualquier materia que abastezca un arma de fuego, conformada principalmente por un proyectil, un casquillo, carga de propulsión (pólvora) y una ranura de extracción.¹¹</p> <p>B) De valoración jurídica:</p> <p>- De manera ilícita. En contravención con las disposiciones de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos.</p> <p>- Armas de fuego de uso exclusivo del Ejército, Armada y Fuerza Aérea. Las previstas en el artículo 11 de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos.</p>
Bien jurídico tutelado (objeto jurídico)	La paz y la seguridad pública	La paz y la seguridad pública
Objeto material	Cartuchos	Cargadores de cartuchos
Elementos subjetivos específicos	No hay	No hay
Medios comisivos	No hay	No hay
Circunstancias de lugar, tiempo, modo u ocasión	De modo: en cantidades mayores a las permitidas	De modo: de manera ilícita

41. De lo anterior destaca que ambos tipos penales comparten una multiplicidad de elementos como el verbo rector, los sujetos (activo y pasivo) y el bien jurídico tutelado, mientras que a criterio de esta Sala el elemento determinante

⁹ Conforme al libro "Balística I", Pedro de León Pinales, Flores Editor y Distribuidor, S.A. de C.V. México, 2012, pp. 62 y 65.

¹⁰ *Ibid.*, p. 43.

¹¹ *Ibid.*, pp. 62 y 65.



que genera una diferencia específica entre ellos, es el objeto material en que recae la conducta típica.

42. Así, mientras en una figura típica es condición necesaria que la tenencia recaiga sobre cartuchos para abastecer armas de fuego, en la otra la tenencia necesariamente deberá recaer sobre cargadores de cartuchos.

43. Expuesto lo anterior, es preciso retomar el punto de disenso entre ambos tribunales sobre si la concurrencia de ambas conductas típicas en un mismo momento y lugar puede ameritar que una de ellas absorba a la otra para efecto de eximirla de punición.

44. Atento al contexto apuntado, se tiene que el principio de absorción o consunción es uno de los tres criterios existentes para solucionar un concurso aparente de normas penales (antinomia).

45. De ello se sigue que, para dilucidar si procede la aplicación de tal criterio (o alguno de los referidos para solucionar el concurso aparente de normas), primeramente será necesario que esta Sala clarifique si la concurrencia de los dos tipos penales que nos ocupan (posesión de cargadores y posesión de cartuchos) es susceptible de generar un conflicto aparente de normas penales, como precondition para analizar la posible aplicación del principio referido.

46. Luego entonces, en abono a la claridad y a cuenta de la conclusión de este pronunciamiento, esta Sala anticipa que la concurrencia de los tipos penales analizados por los tribunales contendientes no es susceptible de configurar un concurso aparente de normas, según se demostrará; consecuentemente, en casos como el que motivó este asunto no ha lugar a aplicar el principio de absorción.

47. Como punto de partida se hace necesario identificar los presupuestos necesarios para configurar un concurso aparente de normas en materia penal.

48. Esta Sala concuerda con la doctrina penal mexicana, proveniente de la teoría del delito,¹² en identificar como presupuestos de las antinomias penales, la existencia de:

¹² Cfr. Pavón Vasconcelos, Francisco, en "Concurso aparente de normas", editorial Porrúa, Cuarta edición, 1994. México. pp. 56 a 59.



- **Idéntico ámbito temporal de aplicación.** Las normas deben ser aplicables en un mismo momento.

- **Idéntico ámbito espacial de validez.** Las disposiciones deben ser aplicables en un mismo territorio donde se produzca la conducta o hecho que se pretenda regular.

- **Regulación de una misma conducta o hecho.** Las normas analizadas deben comprender normativamente la misma situación de hecho (coexistencia disciplinante) aunque su estructura sea diversa, pues si disciplinan hechos diversos no podrá estimarse que las normas coexistan produciendo el conflicto, porque cada una de ellas disciplinará "su hecho" y no el hecho o situación fáctica de la misma línea o fondo.¹³

49. Si sometemos los tipos penales de posesión de cargadores y posesión de cartuchos al estándar mencionado obtendremos que si bien pueden configurar los dos primeros presupuestos, no colman el tercer presupuesto.

50. Es así, porque a la fecha en que este asunto se resuelve, ambas descripciones típicas se encuentran vigentes (primer presupuesto).¹⁴

51. Asimismo, al tratarse de disposiciones penales de carácter federal, ambas normas son aplicables dentro del mismo ámbito espacial, esto es, en toda la extensión del territorio mexicano, acorde al artículo 6o., en relación directa con el similar 1o., ambos del Código Penal Federal (segundo presupuesto).¹⁵

¹³ El autor se apoyó en el diverso doctrinario Federico Puig Peña para la conceptualización de este presupuesto.

¹⁴ El artículo 83 Quat (sic) desde el veinticuatro de diciembre de mil novecientos noventa y ocho, mientras que el artículo 83 Quintus desde el doce de noviembre de dos mil quince.

¹⁵ Libro primero

Título preliminar

"Artículo 1o. Este código se aplicará en toda la República para los delitos del orden federal."

"Artículo 6o. Cuando se cometa un delito no previsto en este código, pero sí en una ley especial o en un tratado internacional de observancia obligatoria en México, se aplicarán éstos, tomando en cuenta las disposiciones del libro primero del presente código y, en su caso, las conducentes del libro segundo.

"Cuando una misma materia aparezca regulada por diversas disposiciones, la especial prevalecerá sobre la general.



52. No obstante lo anterior y, por cuanto al análisis del tercer presupuesto, no puede sostenerse que regulen una misma conducta, precisamente por la diferencia del objeto material sobre el cual recae el verbo rector en cada una de esas figuras, mismo que resulta determinante para la norma penal.

53. Ciertamente, como se aprecia del estudio dogmático de ambas tipificaciones, su objeto material difiere; así, mientras que para un tipo penal es materia de reproche la tenencia de cargadores de cartuchos, para el otro será la posesión de cartuchos.

54. Hasta este punto, ello evidencia de manera indiciaria que para el legislador, tal elemento [objeto material¹⁶ de ambos tipos penales constituyó una diferencia específica relevante entre ambas figuras delictivas.

55. Para conocer los motivos que le llevaron a fincar un reproche penal sobre la tenencia de cargadores de armas de alto poder en el año dos mil quince, se hace necesario acudir a la exposición de motivos de la reforma legal¹⁷ que tipificó ese antijurídico (el énfasis es propio):

"...

"Sin afán de entrar en polémica **hemos de reconocer que en los últimos años la capacidad de fuego de la delincuencia organizada se ha incrementado de manera considerable, con lo que desafían el monopolio del Estado en el uso de la fuerza pública.**

"Para cometer este desafío han hecho acopio de importantes cantidades de armas de fuego exclusivos del Ejército, Armada o Fuerza Aérea, cartuchos para dichas armas y de un elemento indispensable y fundamental: cargadores.

"En caso de delitos cometidos en contra de niñas, niños y adolescentes siempre se procurará el interés superior de la infancia que debe prevalecer en toda aplicación de ley."

¹⁶ Recuérdese que el objeto material de un tipo penal "es aquella cosa del mundo exterior sobre la que recae directamente la acción típica". Francisco Muñoz Conde y Mercedes García Arán, "Derecho penal. Parte general", editorial Tirant Lo Blanch, Octava edición, 2010. España, p. 261.

¹⁷ Iniciativa con proyecto de decreto que adiciona un artículo 83 Quintus a la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, presentada el jueves 25 de octubre de 2012 por el senador de la LXII Legislatura del Congreso de la Unión por el Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, Arturo Zamora Jiménez. Visible en la Gaceta del Senado LXII/1PPO-39/37681.



"Los cargadores son dispositivos impulsores y de almacenamiento de municiones para armas cortas o largas. Son un elemento indispensable y estratégico al momento de un enfrentamiento."

"Según el documento Logros de la Secretaría de la Defensa Nacional, publicado en julio del 2012, en lo que va de la actual administración federal, esta dependencia aseguró 12 millones 100 mil cartuchos de diferentes calibres, pero no se da cuenta de la cantidad de cargadores asegurados.

"Por su parte, la Secretaría de Seguridad Pública Federal en el documento Informe de Rendición de Cuentas 2006-2012 de la Policía Federal, menciona que del 2007 al 2011 lograron asegurar 33 mil 374 cargadores y 1 millón 642 mil 158 cartuchos.

"Cada que las fuerzas del orden público mexicano lograron la detención de algún integrante de la delincuencia organizada, sin importar su jerarquía, estos detenidos no sólo con armas de fuego y municiones, también con importantes cantidades de cargadores, generando con ello una autentica y evidente puesta en peligro a la sociedad en general. ..."

56. Asimismo, la Cámara Revisora¹⁸ (de Diputados) agregó:

"...

"En ejercicio de dichas facultades, la comisión dictaminadora emite las siguientes consideraciones:

"Primera. Esta comisión comparte la preocupación de la colegisladora, respecto a la necesidad de actualizar la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, para efecto de aportar a la autoridad encargada de su aplicación los elementos necesarios para brindar la seguridad jurídica a las personas físicas y morales, así como a otras autoridades, respecto a los procedimientos regulados en ésta entre

¹⁸ Consideraciones emitidas por la Comisión de Defensa Nacional de la Cámara de Diputados (Cámara Revisora) durante el análisis y dictamen de la minuta con proyecto de decreto por el que se adiciona un artículo 83 Quintus a la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, visible en la Gaceta Parlamentaria 3993-II de la Cámara de Diputados.



otros, los relativos a los registros de arma, los trámites para la obtención de alguna licencia de portación, así como las operaciones industriales y comerciales.

"Asimismo, se comparte la intención de aportar a las instancias competentes en la procuración y administración de justicia los elementos jurídicos y técnicos para, respectivamente, la adecuada integración de las averiguaciones previas y, en su momento, la imposición de las sanciones correspondientes, a través de una sentencia, cuando se cometa alguna de las conductas prohibidas por la ley citada. Como parte importante de esta actualización, se estima conveniente analizar la descripción e incorporación de nuevas conductas delictivas y perfeccionar los tipos penales contenidos en aquélla.

"Es de tomarse en cuenta que las circunstancias del país, así como las dinámicas delictivas han cambiado, por lo que resulta necesaria la revisión y actualización de la misma a la luz de la situación actual del país, teniendo como principal eje de atención las necesidades de la sociedad en el ámbito de seguridad.

"Esta comisión tiene presente que el incremento de los índices delictivos en diversas entidades federativas y las estrategias implementadas por las autoridades competentes para enfrentarlos, han llevado a diversos grupos de la delincuencia común y organizada, a realizar acciones que fortalezcan sus capacidades de resistencia frente a la autoridad o les abran espacios de impunidad, como lo son el traslado de armas en partes o el uso de un número mayor de cargadores de cartuchos.

"En este sentido, la comisión dictaminadora valora que la ausencia de un tipo penal para sancionar las conductas de posesión de cargadores puede limitar el ejercicio de la acción penal hacia personas o grupos de la delincuencia organizada, que a través de la posesión de cartuchos pretendan fortalecer sus capacidades.

"Esta comisión estima que los múltiples aseguramientos de armas de fuego y explosivos, así como de cargadores y cartuchos realizados por la Policía Federal, así como los reportados por la Secretaría de la Defensa Nacional en los informes de rendición de cuentas 2006-2012, citados en la minuta, reflejan el



incremento de la actuación por parte de grupos de la delincuencia organizada, por lo que resulta viable contemplar la posesión de cargadores, como una conducta típica, antijurídica y punible.

"Segunda. Las diputadas y diputados integrantes de la comisión dictaminadora, coinciden con la colegisladora en el sentido de que los cargadores de cartuchos son un elemento del arma de fuego que fortalece la capacidad de enfrentamiento de los grupos delictivos ante las acciones de las autoridades competentes en materia de seguridad.

"En efecto, la posesión de cargadores adicionales y abastecidos aumenta la capacidad de enfrentamiento, toda vez que el hecho de reabastecer un cargador implica una desventaja frente al hecho de sólo cambiarlo.

"En este sentido, se analiza la posible argumentación en el sentido de que un cargador por sí solo no es peligroso y que, por tanto, su sanción tendría que estar vinculada a la posesión de un arma de fuego.

"Al respecto, se parte de la premisa de que **no es común que un ciudadano con un modo honesto de vivir posea cargadores para armas de fuego de alto poder.**

"Bajo ese enfoque, **el sentido del dictamen obedece a una necesidad de proteger a nuestras fuerzas del orden público, que en diversas ocasiones se enfrentan a los delincuentes en desventajas armamentísticas y, en un supuesto, la posesión de cargadores –abastecidos– de armas de fuego de uso exclusivo para las Fuerzas Armadas, representa una ventaja, porque la acción de cambiar un cargador vacío por otro ya cargado, frente al hecho de tener que reabastecer otro implica una gran diferencia en la capacidad de disparo.**

"Tercera. A partir de una revisión completa de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, así como del Código Penal Federal no se identificó ningún tipo penal que con certeza jurídica permitiera sancionar la posesión simple de cargadores de cartuchos, en virtud de lo cual se estima viable el establecer en la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos una descripción típica que permita sancionar dicha conducta, a partir de la cual se brinde seguridad jurídica a las partes en el procedimiento penal. ..."



57. Lo anterior pone de relieve que el legislador federal estimó que la sola tenencia de cargadores de armas de fuego de uso exclusivo militar representa un riesgo para la paz social y seguridad públicas, al considerarlos implementos idóneos para generar continuidad de disparo en un arma de fuego, lo que se traduce en un mayor potencial de ataque; razones que le llevaron, precisamente, a fincar sobre esos particulares objetos (cargadores) un reproche penal específico, por medio de la tipificación correspondiente.

58. Para mayor entendimiento sobre ese aspecto, precisa abundar en que las funciones principales de un cargador de arma de fuego son **1)** almacenar los cartuchos hábiles y **2)** cargar la propia arma.¹⁹

59. Respecto de la capacidad de almacenamiento, debe decirse que la doctrina especializada sostiene que hay cargadores que pueden ir desde los 7 hasta los 100 cartuchos hábiles, esto es, listos para disparar.²⁰

60. Asimismo, conforme a la explicación técnica de la doctrina especializada, el cargador de cartuchos para arma de fuego, principalmente consiste en un dispositivo que impulsa, a través de un resorte contenido en su parte interior, un elevador que a su vez, se encargará de subir a la recámara del arma el siguiente cartucho para ponerlo en condiciones de ser percutido.

61. De ello se obtiene que los cargadores de cartuchos son elementos indispensables para proveer continuidad de disparo de un arma de fuego, lo que se traduce en un mayor poder de ataque, tal como estimó el legislador federal.

62. En esa medida, asumir que en el mundo exterior, la tenencia de cargadores pudiera generar los mismos efectos que la tenencia de cartuchos como para sostener que ambas conductas son susceptibles de ser consideradas por las normas como una sola, implicaría invisibilizar las particularidades de cada uno de esos objetos, por lo que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación no puede ser indiferente ante la legítima preocupación del Poder Legislativo que

¹⁹ Cfr. DE LEÓN PINALES, Pedro, en "Balística I", Flores Editor y Distribuidor, S.A. de C.V. México, 2012, p. 43.

²⁰ *Ibid.*, p. 44.



motivó un reproche normativo por la vía del derecho penal sobre la ilícita posesión específica de cargadores de cartuchos para armas de fuego de alto poder; sobre todo cuando ha quedado evidenciada su idoneidad para la generación de una mayor capacidad de ataque ininterrumpido, en demérito de la paz y la seguridad pública.

63. De ahí que si de acuerdo con las razones expuestas, la coexistencia de los delitos de posesión de cargadores y posesión de cartuchos no implica la existencia de una misma conducta y, por consiguiente, no es susceptible de producir un concurso aparente de normas penales, tampoco será viable acudir al principio de absorción o consunción, propio de aquella figura, para resolver la forma de sancionarlas.

64. En esas condiciones, jurídicamente no es factible establecer que el delito de posesión de cartuchos absorba al delito de posesión de cargadores.

VI. Criterio que habrá de prevalecer

65. Por las razones expresadas, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 215, 217 y 225 de la Ley de Amparo, se concluye que debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, la siguiente tesis:

PRINCIPIO DE ABSORCIÓN O CONSUNCIÓN EN MATERIA PENAL. ES INAPLICABLE ANTE LA COMISIÓN SIMULTÁNEA DE LOS DELITOS DE POSESIÓN DE CARTUCHOS Y POSESIÓN DE CARGADORES, AMBOS PARA ARMAS DE USO EXCLUSIVO DEL EJÉRCITO, ARMADA Y FUERZA AÉREA, PREVISTOS EN LA LEY FEDERAL DE ARMAS DE FUEGO Y EXPLOSIVOS.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes llegaron a conclusiones opuestas al analizar si ante la concurrencia de los delitos de posesión de cartuchos y posesión de cargadores de cartuchos, ambos respecto de armas de uso exclusivo militar, previstos, respectivamente, en los artículos 83 *Quat* (sic) y 83 *Quintus* de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, se debe o no aplicar el principio de absorción para sancionar exclusivamente el primero y dejar sin punición el segundo, por ser aquella figura delictiva la que entraña una mayor protección del bien jurídico tutelado por ambas figuras.



Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que para el fincamiento del reproche penal en casos donde se acredite la comisión simultánea de los delitos de posesión de cartuchos y posesión de cargadores, ambos para armas de uso exclusivo del Ejército, Armada y Fuerza Aérea, previstos en los artículos 83 *Quat* (sic) y 83 *Quintus*, respectivamente, de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, no procede acudir al empleo del principio de absorción o consunción.

Justificación: Conforme a la doctrina desarrollada por esta Primera Sala en diversos precedentes, el principio citado es uno de los tres criterios existentes para solucionar una antinomia penal o concurso aparente de normas penales, lo cual implica que para determinar las penas aplicables en casos donde concurren diversos delitos, deba dilucidarse si se configura un conflicto de normas penales, como precondition para emprender un análisis sobre la aplicabilidad del principio de absorción. Ahora, si los requisitos de existencia de una antinomia penal son la existencia de: 1) idéntico ámbito temporal de aplicación; 2) idéntico ámbito espacial de validez; y, 3) regulación de una misma conducta, es patente que la coexistencia de los delitos de posesión de cartuchos y posesión de cargadores de cartuchos, ambos para armas de uso exclusivo de las fuerzas armadas, previstos en la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, no configura una antinomia penal, dado que si bien ambas descripciones típicas se encuentran vigentes al momento de emitirse el presente criterio y son aplicables dentro del mismo ámbito espacial por tratarse de normas federales, no puede considerarse que regulen una misma conducta, precisamente por la diferencia del objeto material sobre el cual recae el verbo rector de cada tipo penal, ya que en un caso el objeto de reproche es la tenencia de cargadores y en el otro la posesión de cartuchos. En esa medida, si la concurrencia de ambas conductas delictivas no es susceptible de generar una antinomia penal, es inviable proceder a analizar si opera el principio de absorción o consunción para sancionar tales delitos.

VII. Decisión

66. Por lo antes expuesto, esta 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, en los términos de la tesis redactada en la parte final del apartado VI del presente fallo.

TERCERO.—Publíquese la tesis de jurisprudencia que se sustenta en la presente resolución en términos de lo dispuesto en los artículos 219 y 220 de la Ley de Amparo.

Notifíquese; con testimonio de esta resolución a los Tribunales Colegiados contendientes y, en su oportunidad, archívese este asunto como concluido.

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos de la Ministra y los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (ponente), Juan Luis González Alcántara Carrancá, Ana Margarita Ríos Farjat, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y presidente Jorge Mario Pardo Rebolledo.

Firman el Ministro presidente de la Primera Sala y el Ministro ponente con el secretario de Acuerdos, que autoriza y da fe.

Nota: Las tesis aislada XI.P.21 P (10a.) y de jurisprudencia 1a./J. 1/2003 citadas en esta sentencia, aparecen publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 8 de diciembre de 2017 a las 10:20 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 49, Tomo IV, diciembre de 2017, página 2232, con número de registro digital: 2015863, así como en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVII, febrero de 2003, página 96, con número de registro digital: 184957.

Esta sentencia se publicó el viernes 12 de mayo de 2023 a las 10:17 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

PRINCIPIO DE ABSORCIÓN O CONSUNCIÓN EN MATERIA PENAL. ES INAPLICABLE ANTE LA COMISIÓN SIMULTÁNEA DE LOS DELITOS DE POSESIÓN DE CARTUCHOS Y POSESIÓN DE CARGADORES, AMBOS PARA ARMAS DE USO EXCLUSIVO DEL EJÉRCITO, ARMADA Y FUERZA AÉREA, PREVISTOS EN LA LEY FEDERAL DE ARMAS DE FUEGO Y EXPLOSIVOS.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes llegaron a conclusiones opuestas al analizar si ante la concurrencia de los delitos de



posesión de cartuchos y posesión de cargadores de cartuchos, ambos respecto de armas de uso exclusivo militar, previstos, respectivamente, en los artículos 83 *Quat* (sic) y 83 *Quintus* de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, se debe o no aplicar el principio de absorción para sancionar exclusivamente el primero y dejar sin punición el segundo, por ser aquella figura delictiva la que entraña una mayor protección del bien jurídico tutelado por ambas figuras.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que para el fincamiento del reproche penal en casos donde se acredite la comisión simultánea de los delitos de posesión de cartuchos y posesión de cargadores, ambos para armas de uso exclusivo del Ejército, Armada y Fuerza Aérea, previstos en los artículos 83 *Quat* (sic) y 83 *Quintus*, respectivamente, de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, no procede acudir al empleo del principio de absorción o consunción.

Justificación: Conforme a la doctrina desarrollada por esta Primera Sala en diversos precedentes, el principio citado es uno de los tres criterios existentes para solucionar una antinomia penal o concurso aparente de normas penales, lo cual implica que para determinar las penas aplicables en casos donde concurren diversos delitos, deba dilucidarse si se configura un conflicto de normas penales, como precondition para emprender un análisis sobre la aplicabilidad del principio de absorción. Ahora, si los requisitos de existencia de una antinomia penal son la existencia de: 1) idéntico ámbito temporal de aplicación; 2) idéntico ámbito espacial de validez; y, 3) regulación de una misma conducta, es patente que la coexistencia de los delitos de posesión de cartuchos y posesión de cargadores de cartuchos, ambos para armas de uso exclusivo de las fuerzas armadas, previstos en la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, no configura una antinomia penal, dado que si bien ambas descripciones típicas se encuentran vigentes al momento de emitirse el presente criterio y son aplicables dentro del mismo ámbito espacial por tratarse de normas federales, no puede considerarse que regulen una misma conducta, precisamente por la diferencia del objeto material sobre el cual recae el verbo rector de cada tipo penal, ya que en un caso el objeto de reproche es la tenencia de cargadores y en el otro la posesión de cartuchos. En esa medida, si la concurrencia de ambas conductas delictivas no es susceptible de generar una antinomia penal, es



inviabile proceder a analizar si opera el principio de absorción o consunción para sancionar tales delitos.

1a./J. 39/2023 (11a.)

Contradicción de criterios 248/2022. Entre los sustentados por el Primer Tribunal Colegiado del Décimo Noveno Circuito y el Tribunal Colegiado en Materia Penal del Décimo Primer Circuito. 25 de enero de 2023. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Juan Luis González Alcántara Carrancá, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Jorge Mario Pardo Rebolledo, y la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat. Ponente: Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Guillermo Kohn Espinosa.

Tesis y/o criterios contendientes:

El emitido por el Primer Tribunal Colegiado del Décimo Noveno Circuito, al resolver el amparo en revisión 315/2021, en el que estimó que ante la concurrencia de los delitos de posesión de cartuchos y posesión de cargadores de cartuchos, ambos respecto de armas de fuego de uso exclusivo de las fuerzas armadas, habría de sancionarse cada una de ellas por no ser posible dejar alguna sin punición, estimando inaplicable el criterio de absorción, bajo el cual un delito de mayor entidad absorbe a otro menor en lo relativo a la aplicación de las sanciones; y

El sustentado por el Tribunal Colegiado en Materia Penal del Décimo Primer Circuito, al resolver el amparo directo 415/2016, el cual dio origen a la tesis aislada XI. P.21 P (10a.), de título y subtítulo: "POSESIÓN DE CARTUCHOS Y CARGADORES DE CARTUCHOS PARA ARMAS DE USO EXCLUSIVO DEL EJÉRCITO, ARMADA Y FUERZA AÉREA. CUANDO SE COMETAN SIMULTÁNEAMENTE AMBOS DELITOS, SUBSISTE EL PRIMERO SOBRE EL SEGUNDO, CONFORME AL PRINCIPIO DE CONSUNCIÓN O ABSORCIÓN.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 8 de diciembre de 2017 a las 10:20 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 49, diciembre de 2017, Tomo IV, página 2232, con número de registro digital: 2015863.

Tesis de jurisprudencia 39/2023 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de ocho de marzo de dos mil veintitrés.

Esta tesis se publicó el viernes 12 de mayo de 2023 a las 10:17 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 15 de mayo de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



RETENCIÓN DE BIENES. ES UNA PROVIDENCIA PRECAUTORIA APLICABLE AL JUICIO EJECUTIVO MERCANTIL, LA CUAL OPERA DE MANERA INDEPENDIENTE A LA FIGURA DEL EMBARGO.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 3/2022. ENTRE LAS SUSTENTADOS POR EL SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL TERCER CIRCUITO Y EL DÉCIMO SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL PRIMER CIRCUITO. 4 DE MAYO DE 2022. MAYORÍA DE TRES VOTOS DE LAS MINISTRAS NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ Y ANA MARGARITA RÍOS FARJAT, Y EL MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO. DISIDENTES: MINISTROS JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ, QUIEN RESERVÓ SU DERECHO PARA FORMULAR VOTO PARTICULAR, Y ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. PONENTE: MINISTRA PRESIDENTA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT. SECRETARIOS: JUAN JAIME GONZÁLEZ VARAS Y WERTHER BUSTAMANTE SÁNCHEZ.

SÍNTESIS

HECHOS RELEVANTES Y/O CONTEXTO:

Los Tribunales Colegiados contendientes resolvieron asuntos en los que determinaron sobre la posibilidad de utilizar la medida de retención de bienes prevista en el artículo 1168, fracción II, inciso b, del Código de Comercio, respecto de un juicio ejecutivo mercantil, arribando a conclusiones contradictorias, pues mientras el de la Ciudad de México señaló que sí es factible, conforme al principio de que cuando la ley no distingue, no se debe distinguir; el del Estado de Jalisco decidió que no es posible, ante la existencia de una medida especial para este tipo de juicio, consistente en el embargo.

PROBLEMA(S) JURÍDICO(S):

El problema jurídico por resolver en esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación consiste en determinar si en los juicios ejecutivos mercantiles es factible o no, la implementación de la retención de bienes a que se refiere el artículo 1168, fracción II, inciso b), del Código de Comercio.



DECISIÓN JURISDICCIONAL

La respuesta a tal planteamiento es en sentido afirmativo, en tanto que del análisis sistemático de los artículos que regulan las providencias precautorias y el juicio ejecutivo mercantil del Código de Comercio, se arriba a la conclusión de que las primeras se previeron de forma general para que pudieran implementarse en cualquiera de los juicios previstos en ese ordenamiento comercial, entre los cuales, desde luego, se encuentra el juicio ejecutivo mercantil, pues no se hace ninguna salvedad al respecto, de manera que debe prevalecer el principio de que cuando la ley no distingue, no debe distinguirse.

Incluso el artículo 1410 del Código de Comercio contenido en el capítulo de los juicios ejecutivos mercantiles, establece que con motivo de la sentencia de remate que se dicte en ese juicio, se procederá a la venta de los bienes retenidos o embargados, lo cual no deja lugar a duda de que el propio legislador contempló la factibilidad de que dentro de un juicio ejecutivo mercantil pueda utilizarse la medida de retención de bienes.

Asimismo, de los citados preceptos se advierte que la retención de bienes y el embargo, tienen diferencias en cuanto a sus requisitos, alcances y forma de aplicación que impiden confundirlas.

Una de las principales distinciones, consiste en que la retención de bienes puede solicitarse antes de la presentación de la demanda, conjuntamente con ésta, o bien una vez iniciada la controversia, siendo que en las dos primeras hipótesis, satisfechos los requisitos de procedencia, la medida se otorga de plano, sin citación del deudor, con lo cual se evita que este último disponga, ocultе, dilapide o enajene sus bienes, situación que no siempre puede lograrse mediante el embargo inherente al juicio ejecutivo mercantil.

Lo anterior, permite concluir que, no obstante, de que el actor pretenda promover un juicio ejecutivo mercantil, debe tener a su alcance la medida de retención de bienes, ya que, si bien ésta requiere de mayores requisitos, evita que el deudor pueda tomar acciones para deshacerse de sus bienes.

Tal interpretación es más acorde con el derecho de acceso a la justicia, el cual implica la obligación del Estado de poner al alcance de todos los justiciables, las herramientas necesarias para garantizar el eficaz cumplimiento de una sentencia condenatoria.

Por último, se indica que la utilización de la retención de bienes dentro del juicio ejecutivo mercantil no impide que también pueda hacerse uso del embargo, pues no existe algún precepto que así lo establezca, y puede suceder que con la retención no haya sido posible garantizar el cumplimiento total de la obligación reclamada, en el entendido de que, el demandado tiene a su alcance los respectivos medios de defensa, para evitar una caución excesiva y desproporcionada respecto del crédito reclamado.

**ÍNDICE TEMÁTICO**

	Apartado	Criterio y decisión	Págs.
I.	Antecedentes		2-3
II.	Competencia	La Primera Sala es competente para conocer del presente asunto.	3-4
III.	Legitimación	La denuncia fue presentada por parte legitimada.	4
IV.	Criterios denunciados	Resolución dictada por el 2o. TC en Materia Civil del Tercer Circuito (Estado de Jalisco), al resolver el amparo en revisión 336/2019, y la dictada por el 12o. TC en Materia Civil del Primer Circuito (Ciudad de México), al resolver el amparo en revisión 389/2018.	4-15
V.	Existencia de la contradicción	La contradicción es existente.	15-23
VI.	Estudio de fondo	Se analizan los artículos del Código de Comercio que regulan las providencias precautorias y el juicio ejecutivo mercantil.	23-45
VII.	Criterio que debe prevalecer	RETENCIÓN DE BIENES. ES UNA PROVIDENCIA PRECAUTORIA APLICABLE AL JUICIO EJECUTIVO MERCANTIL, LA CUAL OPERA DE MANERA INDEPENDIENTE A LA FIGURA DEL EMBARGO.	45-46
VIII	Decisión	PRIMERO. Sí existe la contradicción de tesis a que este expediente se refiere. SEGUNDO. Debe prevalecer, con el carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos redactados en el apartado VII. TERCERO. Dese publicidad a la tesis jurisprudencial que se sustenta en la presente resolución, en términos del artículo 219 de la Ley de Amparo.	47



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

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la contradicción de tesis 3/2022, suscitada entre los criterios sustentados por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito, con residencia en Zapopan, Jalisco, al resolver el amparo en revisión 336/2019, y el Décimo Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, con residencia en la Ciudad de México, al resolver el amparo en revisión 389/2018.

El problema jurídico por resolver en esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación consiste en determinar si en los juicios ejecutivos mercantiles es factible o no, la implementación de la retención de bienes a que se refiere el artículo 1168, fracción II, inciso b), del Código de Comercio.

I. ANTECEDENTES DEL ASUNTO

1. Denuncia de la contradicción. El seis de enero de dos mil veintidós, *****, en su carácter de apoderado legal de *****, denunció la posible contradicción de tesis entre el criterio emitido por el Décimo Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, al resolver el amparo en revisión 389/2018 y el que estableció el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito, al resolver el amparo en revisión 336/2019.

2. Trámite de la denuncia. En acuerdo de trece de enero de dos mil veintidós, el Ministro presidente de este Alto Tribunal ordenó formar y registrar el expediente con el número 3/2022, admitió a trámite la denuncia de posible contradicción de tesis y turnó los autos a la ponencia de la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat para su estudio.

3. Requerimiento. En el mismo proveído, el Ministro presidente requirió a los Tribunales Colegiados contendientes para que remitieran la versión digitalizada del original o, en su caso, la copia certificada de las ejecutorias relativas a los juicios de amparo en revisión 389/2018 y 336/2019 de su índice, respectivamente, así como del proveído en el que informaran si los criterios sustentados



en dichos asuntos se encontraban vigentes, o bien, señalaran el motivo para tenerlos por superados o abandonados.

4. Por último, ordenó dar vista del acuerdo a los Plenos en Materia Civil del Primer y Tercer Circuitos para su conocimiento respecto de la admisión de la presente contradicción de tesis.

5. Criterio vigente. Mediante acuerdo de primero de febrero de dos mil veintidós, la Ministra presidenta de esta Primera Sala, Ana Margarita Ríos Farjat, tuvo al Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito y al Décimo Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, informando que no se habían apartado de los criterios sustentados dentro de los amparos en revisión 336/2019 y 389/2018 de sus índices, además de que remitían las copias digitalizadas de las sentencias respectivas.

6. Avocamiento. En el mismo proveído, la Ministra presidenta de esta Primera Sala acordó el avocamiento al conocimiento del presente asunto y, en virtud de que se encuentra debidamente integrada la presente contradicción de tesis, ordenó se remitieran los autos a su ponencia, para la elaboración del proyecto respectivo.

II. COMPETENCIA

7. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es **competente** para resolver la presente denuncia de contradicción de tesis, en conformidad con lo dispuesto por los artículos 107, fracción XIII, segundo párrafo, de la Constitución Política del País, 226, fracción II, de la Ley de Amparo,¹ y 21, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,² en relación con los

¹ "Artículo 226. Las contradicciones de tesis serán resueltas por: ...

"II. El Pleno o las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, según la materia, cuando deban dilucidarse las tesis contradictorias sustentadas entre los Plenos de Circuito de distintos Circuitos, entre los Plenos de Circuito en materia especializada de un mismo Circuito, o sus tribunales de diversa especialidad, así como **entre los Tribunales Colegiados de diferente Circuito.**"

² "Artículo 21. Corresponde conocer a las Salas: ...

"VIII. De las denuncias de contradicción entre tesis que sustenten los Plenos de Circuito de distintos Circuitos, los Plenos de Circuito en materia especializada de un mismo Circuito o los Tribunales Colegiados de Circuito con diferente especialización, para los efectos a que se refiere la Ley de Amparo,



puntos segundo, fracción VII, y tercero del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, en virtud de que se trata de una denuncia de contradicción de tesis en materia civil, suscitada entre dos Tribunales Colegiados de distinto Circuito.

III. LEGITIMACIÓN

8. La denuncia de contradicción de tesis proviene de **parte legítima**, en conformidad con lo previsto por los artículos 107, fracción XIII, segundo párrafo, de la Constitución Política del País y 227, fracción II, de la Ley de Amparo, ya que fue formulada por el *****³, quien interpuso los respectivos recursos de revisión en ambos asuntos de donde derivaron los criterios contendientes en la presente contradicción.

IV. CRITERIOS DENUNCIADOS

9. Con la finalidad de determinar si existe o no la contradicción de tesis denunciada, deben analizarse las consideraciones en las que los Tribunales Colegiados basaron sus resoluciones, las que a continuación se sintetizan:

A. Criterio sustentado por el Décimo Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, al resolver el juicio de amparo en revisión 389/2018

10. Los siguientes antecedentes se advierten de la sentencia del juicio de amparo en revisión 389/2018, que se resolvió en sesión de catorce de febrero de dos mil diecinueve, por el Décimo Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil en la Ciudad de México.

11. **Antecedentes.** *****³ y *****⁴, celebraron un contrato de apertura de crédito en cuenta corriente.

Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; ..."

³ En adelante referida únicamente como *****.

⁴ En adelante referida únicamente como *****.



12. Solicitud de medida precautoria. Ante el incumplimiento de pago por parte de ***** , la institución bancaria ***** solicitó a la autoridad judicial la retención de las cuentas bancarias a nombre de la persona moral deudora, por la cantidad de \$***** (*****), que correspondía al saldo insoluto relativo al contrato de apertura de crédito. Esto como una **medida prejudicial** a juicio ejecutivo mercantil.

13. En su solicitud, ***** manifestó bajo protesta de decir verdad, que tenía el temor fundado de que ***** enajenara, ocultara, dispusiera o dilapidara sus bienes, a efecto de evitar la recuperación de las cantidades reclamadas y también señaló que no tenía certeza de la existencia de otros bienes conocidos de la deudora que aquellos sobre los que pedía la retención.

14. Asimismo, solicitó que se girara oficio a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores para que por su conducto hiciera del conocimiento de todas las instituciones de crédito la retención de las cuentas a nombre de ***** .

15. Concesión de la medida. De esta providencia precautoria conoció la Jueza Trigésimo Tercero de lo Civil de la Ciudad de México, bajo el expediente ***** , quien por auto de dieciséis de abril del dos mil dieciocho y con apoyo en los artículos 1168 y 1175 del Código de Comercio,⁵ ordenó la retención del dinero de ***** , depositado en sus cuentas bancarias, cheques, inversión, productos de nómina, así como las joyas, títulos de crédito y demás valores contenidos en cajas de seguridad, contratadas con las instituciones de crédito, financieras y casas de bolsa, para lo que precisó que la retención debería ser sólo hasta por la cantidad de \$***** (*****), que corresponde al monto insoluto acreditado por el banco.

16. Presentación del juicio ejecutivo mercantil. En escrito de veintiuno de mayo de dos mil dieciocho, ***** presentó ante la Jueza que otorgó la medida cautelar, el acuse de recibo de la demanda ejecutiva mercantil que promovió en contra de ***** , juicio que fue turnado al Juez Cuadragésimo Cuarto de lo Civil de la Ciudad de México, bajo el número de expediente ***** .

⁵ Véase infra párrafos 66 y 67.



17. Juicio de amparo indirecto. Inconforme con el bloqueo a sus cuentas y la falta de emplazamiento al procedimiento de las providencias precautorias, ***** promovió juicio de amparo indirecto.

18. Conoció del asunto el Juez Décimo Primero de Distrito en Materia Civil en la Ciudad de México, bajo el expediente *****.

19. Seguida la secuela procesal, el veintiocho de septiembre de dos mil dieciocho, la Jueza concedió la protección de la Justicia Federal a *****, con base en las siguientes consideraciones esenciales:

a) ***** no especificó cuáles eran las cuentas bancarias sobre las que solicitó la medida cautelar.

b) Las providencias precautorias de retención de bienes previstas en el artículo 1168, fracción II, inciso b), del Código de Comercio⁶ no son compatibles con el juicio ejecutivo mercantil, en tanto que este procedimiento tiene su propia medida cautelar consistente en el embargo.

20. Recurso de revisión. Inconforme con esta determinación, ***** interpuso recurso de revisión, del que conoció el Décimo Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, que lo registró con el número de expediente 389/2018.

21. El banco expresó los siguientes agravios:

a) La precisión del número de las cuentas bancarias sobre las que se solicitó la retención, es un requisito irrazonable, ya que es información reservada y confidencial.

b) Las providencias precautorias previstas en el artículo 1168 del Código de Comercio, no son incompatibles con el juicio ejecutivo mercantil, en virtud de que éstas pueden decretarse como actos prejudiciales con la finalidad de asegurar el cumplimiento de una eventual sentencia condenatoria.

⁶ Véase infra párrafo 66.



22. Criterio. En sesión de catorce de febrero de dos mil diecinueve, el Tribunal Colegiado resolvió el referido recurso de revisión, en el cual revocó la sentencia recurrida y negó el amparo a *****, bajo los siguientes razonamientos:

a) No es factible exigir la precisión de los números de cuenta respecto de las cuales se solicita la retención, pues tales datos están protegidos por el secreto bancario y solamente podrían darse a conocer por requerimiento judicial.

b) Las medidas cautelares de retención de bienes previstas en el artículo 1168, fracción II, inciso b), del Código de Comercio, sí pueden emitirse respecto de un juicio ejecutivo mercantil, pues tal precepto señala de forma general que estas providencias pueden dictarse en los juicios mercantiles, sin excluir expresamente a los juicios ejecutivos, de ahí que, en donde la ley no distingue no es dable distinguir.

23. La anterior resolución dio lugar a la tesis aislada I.12o.C.145 C (10a.), cuyo título y texto establecen:

"MEDIDAS CAUTELARES O PROVIDENCIAS PRECAUTORIAS EN MATERIA MERCANTIL. PUEDEN PROMOVERSE COMO ACTO PREJUDICIAL AUN CUANDO EL JUICIO QUE SE PRETENDA ENTABLAR SEA DE NATURALEZA EJECUTIVA. Las medidas cautelares o providencias precautorias solicitadas como acto prejudicial en los juicios ejecutivos mercantiles no son incompatibles con el artículo 1168 del Código de Comercio –que establece que las mismas pueden decretarse en los juicios mercantiles– porque dicha disposición no excluye a esa clase de juicios; de ahí que con base en el principio de derecho que establece que en donde la ley no distinga no es dable distinguir, debe considerarse que las medidas cautelares pueden promoverse, aun cuando el juicio que se pretenda entablar sea de esa naturaleza ejecutiva pues, de no considerarse de esa manera, se estaría limitando el derecho de acceso a la justicia contenido en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que se restringiría la posibilidad de obtener una medida precautoria a determinados juicios, lo cual es una distinción no justificada."⁷

⁷ Registro digital: 2019872. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito: Décima Época. Materia civil. Tesis I.12o.C.145 C (10a.). Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 66, Tomo III, mayo de 2019, página 2651. Tipo: aislada.



B. Criterio sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito, al resolver el juicio de amparo en revisión 336/2019

24. Los siguientes antecedentes se obtienen de la sentencia del juicio de amparo en revisión 336/2019, resuelta en sesión de veintiséis de mayo de dos mil veinte, por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito, con residencia en Zapopan, Jalisco.

25. Antecedentes. El once de febrero de dos mil dieciséis, ***** celebró un contrato de apertura de crédito en cuenta corriente con ***** , Sociedad de Responsabilidad Limitada,⁸ en su calidad de acreditada, así como con la señora ***** y el señor ***** , como obligados solidarios, por la cantidad de \$***** (*****).

26. A partir del veinticinco de septiembre de dos mil diecisiete, ***** dejó de cumplir con sus obligaciones de pago, por lo que el saldo insoluto del crédito quedó en la cantidad de \$***** (*****).

27. Juicio ejecutivo mercantil y solicitud de providencias precautorias. Así las cosas, el dieciséis de marzo de dos mil dieciocho, ***** demandó en la **vía ejecutiva mercantil**, de ***** , así como de la señora ***** y del señor ***** , el pago del saldo insoluto del referido crédito, más los intereses respectivos.

28. En la misma demanda, la institución bancaria solicitó como medida precautoria la retención de las cuentas bancarias, de inversiones o cheques, productos de nómina, joyas, títulos de crédito y valores depositados en cajas de seguridad, que se encontraran contratadas con las instituciones de crédito, financieras, o casas de bolsa, a nombre de cualquiera de los demandados.

29. Lo anterior en virtud de que, ***** , bajo protesta de decir verdad, manifestó que tenía el temor fundado de que la persona moral y las personas físicas demandadas, enajenaran, dispusieran, ocultaran o dilapidaran sus bienes

⁸ En adelante referida únicamente como *****.



a efecto de evitar el pago de las cantidades reclamadas, así como que no conocía la existencia de otros bienes de los deudores que aquellos sobre los que se pedía la retención.

30. Asimismo, solicitó que se girara oficio a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores para que por su conducto hiciera del conocimiento de todas las instituciones de crédito la retención de las cuentas a nombre de los demandados.

31. Admisión del juicio ejecutivo mercantil y concesión de las medidas cautelares. De la demanda conoció el Juez Quinto de lo Mercantil del Primer Partido Judicial en el Estado de Jalisco, quien por auto de veintitrés de marzo de dos mil dieciocho, la radicó con el número de expediente *********, la admitió en la vía ejecutiva mercantil, ordenó el requerimiento de pago, embargo y emplazamiento, y concedió la retención respecto de las cuentas bancarias a nombre de los demandados, hasta por la cantidad del saldo insoluto que acreditó la institución bancaria, \$***** (*****).

32. Diligencia de requerimiento de pago, embargo y emplazamiento. El trece de noviembre de dos mil dieciocho, se llevó a cabo el requerimiento de pago, embargo y emplazamiento del señor *********, por lo que, para tal efecto, la autorizada de la institución de crédito actora señaló un vehículo con placas de circulación del Estado de Jalisco.

33. Recurso de revocación. El veinte de noviembre de dos mil dieciocho, el señor ********* interpuso recurso de revocación en contra del acuerdo de veintitrés de marzo de dos mil dieciocho, únicamente en contra del apartado en el que se concedió la retención de las cuentas bancarias de los demandados.

34. El doce de febrero de dos mil diecinueve, el Juez admitió el recurso de revocación y, posteriormente, el veintinueve de marzo de dos mil diecinueve, lo declaró infundado, bajo el argumento esencial de que el artículo 1168 del Código de Comercio⁹ prevé de manera general la posibilidad de implementar medidas precautorias respecto de todos los juicios mercantiles, dentro de los cuales,

⁹ Véase infra párrafo 66.



debe incluirse al juicio ejecutivo, en atención al principio de que en donde la ley no distingue, no es dable distinguir.

35. Asimismo, señaló que no existe riesgo de que se ejecute una garantía excesiva, en tanto que al emitirse se limitó al saldo del crédito adeudado, y de que en caso de que así sucediera, los afectados tienen expeditos sus derechos para solicitar la reducción correspondiente.

36. Juicio de amparo indirecto. Contra la determinación anterior, el señor ***** promovió juicio de amparo indirecto, del que conoció el Juez Quinto de Distrito en Materias Administrativa, Civil y de Trabajo en el Estado de Jalisco, el que admitió a trámite la demanda de garantías bajo el expediente *****.

37. Seguido el juicio de amparo indirecto por todas sus etapas, el seis de septiembre de dos mil diecinueve, el Juez de Distrito celebró la audiencia constitucional y, en esa misma fecha, otorgó el amparo al señor ***** , bajo la consideración esencial de que no es posible decretar la retención de bienes como providencia precautoria cuando se solicita con la promoción de un juicio ejecutivo mercantil, toda vez que este procedimiento se rige por sus normas especiales, dentro de las que se prevé una medida específica que tiene por objeto el embargo de bienes del deudor y que deriva de la existencia de un documento con aparejada ejecución, por lo que debe prevalecer la norma especial sobre la general.

38. Recurso de revisión. En contra de esa sentencia, el veinticinco de septiembre de dos mil diecinueve, la institución de crédito ***** interpuso recurso de revisión, del que conoció el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito, bajo el número de expediente 336/2019.

39. ***** adujo que, contrario a lo que sostuvo el Juez de amparo, la retención de bienes puede decretarse en todos los juicios mercantiles, sin importar si son de carácter ejecutivo o no, esto ante la inexistencia de alguna disposición que expresamente señale que no son aplicables para ciertos juicios. De manera que, únicamente basta que se configuren los requisitos establecidos en



el artículo 1168 del Código de Comercio,¹⁰ para que pueda decretarse la retención de bienes.

40. Criterio. El Tribunal Colegiado dictó sentencia el veintiséis de mayo de dos mil veinte, en la que confirmó la sentencia impugnada con base en las siguientes consideraciones:

a) No es posible decretar la retención de bienes como providencia precautoria cuando se solicita con la promoción de un juicio ejecutivo mercantil, toda vez que este procedimiento se rige por sus normas especiales, dentro de las que se prevé una medida específica que tiene por objeto el embargo de bienes del deudor y que deriva de la existencia de un documento con aparejada ejecución, por lo que debe prevalecer la norma especial sobre la general, en atención al principio de especialidad de la ley.

b) Que lo anterior es así porque, atendiendo a la definición de las medidas cautelares como género y especie, tanto la retención de bienes como el embargo son medidas cautelares de garantía, de modo que no pueden coexistir, por lo que debe aplicarse la disposición especial del embargo, en lugar de la general sobre la retención de bienes.

41. La anterior resolución dio lugar a la tesis aislada III.2o.C.120 C (10a.), cuyo título y texto establecen:

"MEDIDAS CAUTELARES COMO ESPECIE 'DE GARANTÍA'. ATENTO AL PRINCIPIO DE ESPECIALIDAD, ANTE LA EXISTENCIA EN EL CÓDIGO DE COMERCIO DE DOS PROVIDENCIAS CUYA NATURALEZA Y TRASFONDO CONSISTE EN INMOVILIZAR BIENES PARA GARANTIZAR LAS RESULTAS DEL JUICIO EN LAS CONTROVERSIAS EJECUTIVAS MERCANTILES, ES VIABLE DECRETAR EL EMBARGO EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 1392 Y NO LA RETENCIÓN DE BIENES CONFORME AL DIVERSO 1168 DEL PROPIO ORDENAMIENTO. En las materias

¹⁰ Véase infra párrafo 66.



civil y mercantil existen dos principales grupos de medidas cautelares como especie: 1) medidas de 'aseguramiento', 'conservativas' o 'preservativas', las cuales, acorde con su regulación legal, tienden a 'mantener una situación de hecho o de derecho existente', es decir, se traducen en medidas de tipo conservativo, que procuran asegurar la utilidad de la sentencia de fondo y su eficacia práctica; y, 2) medidas 'precautorias' o 'de garantía', acorde con su regulación, no tienden a mantener una situación de hecho existente, sino a garantizar el resultado del juicio, es decir, se traducen en que, sin importar si se alteran las circunstancias existentes de hecho o de derecho, tienden a evitar que resulte inútil la sentencia de fondo y a lograr que la misma tenga eficacia práctica. Un ejemplo de una medida cautelar como especie de naturaleza 'precautoria o de garantía', es el 'arraigo de la persona' y el 'secuestro de bienes', denominados así por el artículo 1168, en relación con el 1171 del Código de Comercio, vigentes hasta el 10 de enero de 2014, en donde se cambió su denominación a 'radicación de persona' y 'retención de bienes', respectivamente, lo cual no alteró en absoluto la esencia de dichas medidas cautelares como especie 'de garantía', pues siguen teniendo como propósito garantizar el resultado del juicio y su naturaleza y objeto siguen siendo los mismos: tratándose de la 'radicación de persona', consiste en prevenir que el demandado se ausente indebidamente del lugar del juicio o se oculte para evadir la acción de la justicia y, en lo concerniente, a la 'retención de bienes', se circunscribe a inmovilizar bienes del enjuiciado para responder de las resultas del juicio (como pueden ser la deuda, los gastos y las costas). Ahora bien, el embargo de bienes cuando la acción se funde en un documento que trae aparejada ejecución o título ejecutivo, previsto en el artículo 1392 del Código de Comercio, también es una medida cautelar como especie 'de garantía', pues tiene exactamente la misma naturaleza y trasfondo que la retención de bienes en cuanto a inmovilizar bienes del enjuiciado para responder de las resultas del juicio, tal como se colige del contenido literal del citado precepto. Así, ante la existencia en el Código de Comercio de dos medidas cautelares como especie 'de garantía', cuya naturaleza y trasfondo consiste en inmovilizar bienes para garantizar las resultas del juicio en las controversias ejecutivas mercantiles, es viable decretar el embargo en términos del artículo 1392 del propio código, y no la retención de bienes conforme al diverso 1168. Ello, conforme al principio de especialidad, pues mientras la 'retención de bienes' se encuentra prevista en el



libro quinto 'De los juicios mercantiles', título primero 'Disposiciones generales', del Código de Comercio, es decir, en un apartado de reglas genéricas o comunes, el 'embargo cuando la acción se funde en un documento que trae aparejada ejecución o título ejecutivo', se establece en el título tercero 'De los juicios ejecutivos', del mismo libro quinto, el cual va de los artículos 1391 a 1414, y donde se establecen reglas especiales o de excepción para esa clase de controversias las cuales excluyen dichas disposiciones 'generales' de 'retención de bienes', por más que éstas se encuentren en un capítulo particular XI 'De las providencias precautorias', pues no deja de estar inmersa en un título de disposiciones comunes (primero). Así, resulta jurídicamente inadmisibles introducir una medida cautelar 'de garantía' ajena a una reglamentación de excepción, cuando ya existe una providencia precautoria 'de garantía' específica para los juicios ejecutivos mercantiles. Considerar lo contrario, validaría la transgresión del derecho a la seguridad jurídica de las partes, pues el 'embargo cuando la acción se funde en un documento que trae aparejada ejecución o título ejecutivo' toma en cuenta la naturaleza y la celeridad propia del juicio ejecutivo mercantil, al formar parte, incluso, de la diligencia trifásica prevista en el precepto 1394 del Código de Comercio, conocida como de 'requerimiento de pago, embargo y emplazamiento'; en cambio, la reglamentación de la retención de bienes, parte de una hipótesis genérica o común que soslaya las indicadas particularidades del juicio ejecutivo mercantil."¹¹

V. EXISTENCIA DE LA CONTRADICCIÓN DE TESIS

42. De manera previa a verificar la actualización de los requisitos de existencia de la contradicción de tesis denunciada, conviene insertar el siguiente cuadro donde es posible advertir, de manera sintética, las decisiones adoptadas por los Tribunales Colegiados cuyas resoluciones integran el análisis de este asunto:

¹¹ Registro digital: 2023908. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Undécima Época. Materia civil. Tesis III.2o.C.120 C (10a.). Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 8, Tomo III, diciembre de 2021, página 2255. Tipo: aislada.



<p>Décimo Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito RC 389/2018 (Ciudad de México)</p>	<p>Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito RC 336/2019 (Jalisco)</p>
<p>Antecedentes. ***** otorgó a ***** un contrato de apertura de crédito en cuenta corriente.</p>	<p>Antecedentes. ***** otorgó a ***** un contrato de apertura de crédito en cuenta corriente. ***** y ***** , quedaron como obligados solidarios.</p>
<p>Solicitud de medida precautoria. Ante el incumplimiento de pago, la institución bancaria solicitó la retención de las cuentas bancarias a nombre de la deudora. Esto como una medida prejudicial a juicio ejecutivo mercantil.</p> <p>Concesión de la medida. La Juez natural concedió la medida solicitada y, en consecuencia, ordenó la retención de las cuentas bancarias a nombre de ***** , hasta por el monto insoluto del crédito.</p>	<p>Juicio ejecutivo mercantil y solicitud de providencias precautorias. Ante el incumplimiento de pago, el banco demandó en la vía ejecutiva mercantil, el pago del saldo insoluto del referido crédito y en la misma demanda solicitó como medida precautoria la retención de las cuentas bancarias a nombre de cualquiera de los demandados.</p> <p>Admisión del juicio ejecutivo mercantil y concesión de la medida cautelar. El Juez natural admitió la demanda y concedió la retención respecto de las cuentas bancarias a nombre de los demandados, hasta por la cantidad del saldo insoluto del crédito.</p>
<p>Presentación del juicio ejecutivo mercantil. ***** presentó ante la Jueza que otorgó la medida cautelar, el acuse de recibo de la respectiva demanda ejecutiva mercantil.</p>	<p>En este supuesto la presentación de la demanda del juicio ejecutivo mercantil se hizo conjuntamente con la solicitud de la medida.</p>
<p>En este caso, no se presentó recurso de revocación, porque la quejosa reclamó la falta de emplazamiento al procedimiento en el que se implementaron las medidas, de modo que se promovió directamente el juicio de amparo.</p>	<p>Recurso de revocación. El señor ***** interpuso recurso de revocación sólo respecto al otorgamiento de la medida cautelar de retención de cuentas bancarias, sin embargo, éste se declaró infundado.</p>

Supuesto fáctico



<p>Resolución del juicio de amparo indirecto</p>	<p>Juicio de amparo indirecto. Inconforme con el bloqueo a sus cuentas ***** promovió juicio de amparo indirecto.</p> <p>La Jueza de Distrito concedió la protección de la Justicia Federal con base en las siguientes consideraciones:</p> <p>a) ***** no especificó cuáles eran las cuentas bancarias sobre las que solicitó la medida.</p> <p>b) La providencia precautoria de retención de bienes, prevista en el artículo 1168, fracción II, inciso b, del Código de Comercio¹² no es compatible con el juicio ejecutivo mercantil, en tanto que este procedimiento tiene su propia medida cautelar consistente en el embargo.</p>	<p>Juicio de amparo indirecto. Contra la determinación anterior, el señor ***** promovió juicio de amparo indirecto.</p> <p>El Juez de Distrito otorgó el amparo bajo la consideración esencial de que no es posible decretar la retención de bienes como providencia precautoria cuando se solicita con la promoción de un juicio ejecutivo mercantil, toda vez que este procedimiento se rige por sus normas especiales, dentro de las que se prevé una medida específica que tiene por objeto el embargo de bienes del deudor y que deriva de la existencia de un documento con aparejada ejecución, por lo que debe prevalecer la norma especial sobre la general.</p>
<p>Arbitrio judicial del Tribunal Colegiado de Circuito</p>	<p>El Tribunal Colegiado revocó la decisión anterior y en su lugar negó el amparo, en atención a las siguientes consideraciones:</p> <p>a) No es factible exigir la precisión de los números de cuenta, respecto de las cuales se solicita la retención, pues tales datos están protegidos por el secreto bancario.</p> <p>b) La medida cautelar de retención de bienes prevista en el artículo 1168, fracción II, inciso b, del Código de Comercio, sí puede emitirse respecto de un juicio ejecutivo mercantil, pues tal precepto señala de forma general</p>	<p>El Tribunal Colegiado confirmó la decisión anterior que concedió el amparo, en atención a las siguientes consideraciones:</p> <p>a) No es posible decretar la retención de bienes como providencia precautoria cuando se solicita con la promoción de un juicio ejecutivo mercantil, toda vez que este procedimiento se rige por sus normas especiales, dentro de las que se prevé una medida específica que tiene por objeto el embargo de bienes del deudor y que deriva de la existencia de un documento con aparejada ejecución, por lo que debe prevalecer la norma especial sobre la general.</p>

¹² Véase infra párrafo 66.



que estas providencias pueden dictarse en los juicios mercantiles, sin excluir expresamente a los juicios ejecutivos, de ahí que, en donde la ley no distingue no es dable distinguir.

b) Que lo anterior es así porque, atendiendo a la definición de las medidas cautelares como género y especie, tanto la retención de bienes como el embargo son medidas cautelares de garantía, de modo que no pueden coexistir.

43. Es importante señalar que conforme a los criterios establecidos por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, para determinar si existe o no la contradicción de tesis planteada y, en su caso, resolver cuál es el criterio que debe prevalecer, no es necesario que los criterios de los tribunales contendientes se emitan en tesis jurisprudenciales.

44. Al respecto, esta Primera Sala considera que por contradicción de tesis debe entenderse cualquier discrepancia en el criterio adoptado por órganos jurisdiccionales terminales, a través de argumentaciones lógico-jurídicas que justifiquen su decisión en una controversia, independientemente de que hayan o no emitido tesis de jurisprudencia.

45. Sirve de apoyo a lo anterior, la tesis aislada P. L/94 titulada: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. PARA SU INTEGRACIÓN NO ES NECESARIO QUE SE TRATE DE JURISPRUDENCIAS."¹³ y la tesis de jurisprudencia P./J. 72/2010, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES."¹⁴

¹³ Registro digital: 205420. Instancia: Pleno. Octava Época. Materia común. Tesis P. L/94. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Núm. 83, noviembre de 1994, página 35. Tipo: aislada.

¹⁴ Registro digital: 164120. Instancia: Pleno. Novena Época. Materia común. Tesis P./J. 72/2010. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, agosto de 2010, página 7. Tipo: jurisprudencia.



46. Así, de acuerdo con lo resuelto por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión de treinta de abril de dos mil nueve, una forma de aproximarse a los problemas que plantean los Tribunales Colegiados en este tipo de asuntos, debe radicar en la necesidad de unificar criterios y no en la de comprobar que se reúna una serie de características determinadas en los casos resueltos por estos órganos.

47. Por ello, para comprobar que una contradicción de tesis es procedente, se requiere determinar si existe una necesidad de unificación; es decir, una posible discrepancia en el proceso de interpretación, más que en su producto.

48. En otras palabras, para resolver si existe o no una contradicción de tesis es necesario analizar detenidamente cada uno de los procesos interpretativos involucrados y no tanto los resultados que ellos arrojen, con el objeto de identificar si en algún tramo de los respectivos razonamientos se tomaron decisiones distintas, no necesariamente contradictorias en términos lógicos, aunque sí en términos legales.

49. Entonces, si la finalidad de la contradicción de tesis es la unificación de criterios, y dado que el problema radica en los procesos de interpretación, no en los resultados adoptados por los tribunales contendientes, es posible afirmar que para que una contradicción de tesis sea procedente, es necesario que se cumplan las siguientes condiciones:

a) Los tribunales contendientes debieron haber resuelto alguna cuestión litigiosa, en la que se vieron en la necesidad de ejercer el arbitrio judicial, a través de un ejercicio interpretativo, mediante la adopción de algún canon o método cualquiera que fuese.

b) Entre los ejercicios interpretativos respectivos se debe encontrar algún punto de toque; es decir, que exista al menos un tramo de razonamiento, en el que la interpretación ejercida gire en torno a un mismo tipo de problema jurídico: ya sea el sentido gramatical de una norma, el alcance de un principio, la finalidad de una determinada institución o cualquiera otra cuestión jurídica en general y que sobre ese mismo punto de derecho, los tribunales contendientes adopten criterios jurídicos discrepantes.



c) Que lo anterior pueda dar lugar a la formulación de una pregunta genuina acerca de si la manera de acometer la cuestión jurídica es preferente con relación a cualquier otra que, como la primera, también sea legalmente posible.

50. Primer requisito: ejercicio interpretativo y arbitrio judicial. Este requisito se cumple en el presente asunto, pues los tribunales contendientes, al resolver las cuestiones litigiosas presentadas, se vieron en la necesidad de ejercer su arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo para llegar a una solución determinada, como se expone a continuación:

51. El Décimo Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, al resolver el amparo en revisión 389/2018, determinó que la medida cautelar de retención de bienes prevista en el artículo 1168, fracción II, inciso b), del Código de Comercio,¹⁵ sí puede emitirse respecto de un juicio ejecutivo mercantil, pues tal precepto señala de forma general que estas providencias pueden dictarse en los juicios mercantiles, sin excluir expresamente a los juicios ejecutivos, de ahí que en donde la ley no distingue no es dable distinguir.

52. Por su parte, el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito (Estado de Jalisco), al resolver el amparo en revisión 336/2019, sostuvo que no es posible decretar la retención de bienes como providencia precautoria, prevista en el artículo 1168, fracción II, inciso b), del Código de Comercio, cuando se solicita con la promoción de un juicio ejecutivo mercantil, toda vez que este último procedimiento se rige por sus normas especiales, dentro de las que se prevé una medida específica que tiene por objeto el embargo de bienes del deudor y que deriva de la existencia de un documento con aparejada ejecución, por lo que debe prevalecer la norma especial sobre la general, en atención al principio de especialidad de la ley.

53. Conforme a lo expuesto con antelación, se advierte que se encuentra acreditado **el primer requisito**, relativo a que los tribunales contendientes hayan resuelto alguna cuestión litigiosa, en la que se vieron en la necesidad de ejercer el arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo mediante la adopción de algún canon o método, cualquiera que fuese.

¹⁵ Véase infra párrafo 66.



54. Segundo requisito: punto de toque y diferendo de criterios interpretativos. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que el segundo requisito también se encuentra satisfecho, ya que el Décimo Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito determinó que la medida cautelar de retención de bienes, prevista en el artículo 1168, fracción II, inciso b), del Código de Comercio,¹⁶ sí puede aplicarse respecto de un juicio ejecutivo mercantil, mientras el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito determinó que no es factible.

55. Sin que obste a lo anterior, la circunstancia de que en el asunto que resolvió el Tribunal Colegiado del Primer Circuito, la medida cautelar de retención de bienes se haya promovido como acto prejudicial al respectivo juicio ejecutivo mercantil, mientras que en el asunto del que derivó el criterio del Tribunal Colegiado del Tercer Circuito, dicha medida se haya solicitado de forma conjunta con la demanda del juicio ejecutivo, ya que tal circunstancia no fue determinante en la decisión de los respectivos tribunales contendientes, y como se indicó, para establecer la contradicción de tesis lo relevante es la existencia de criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho, independientemente de que las cuestiones fácticas que lo rodean no sean exactamente iguales.

56. Tercer requisito: Que pueda formularse una pregunta o cuestionamiento a resolver. Este requisito también se cumple, pues advertido el punto de conflicto entre los criterios contendientes, la pregunta a resolver es la siguiente: **¿La medida cautelar de retención de bienes prevista en el artículo 1168, fracción II, inciso b), del Código de Comercio, puede aplicarse respecto de un juicio ejecutivo mercantil?**

VI. ESTUDIO DE FONDO

57. Criterio que debe prevalecer. La respuesta a dicha interrogante es en sentido afirmativo, esto es que, la medida cautelar de retención de bienes prevista en el artículo 1168, fracción II, inciso b), del Código de Comercio¹⁷ sí puede

¹⁶ Véase infra párrafo 66.

¹⁷ Véase infra párrafo 66.



aplicarse respecto de un juicio ejecutivo mercantil, en atención a los siguientes razonamientos:

Relación de las medidas cautelares con el derecho a ejecutar una sentencia definitiva

58. Al resolver la contradicción de tesis 415/2012,¹⁸ esta Primera Sala explicó que en la doctrina, las medidas cautelares suelen ser calificadas también como providencias o medidas precautorias, y se definen como los instrumentos que puede decretar el juzgador a solicitud de las partes o de oficio para conservar la materia del litigio, así como para evitar un grave e irreparable daño a las mismas partes o a la sociedad con motivo de la tramitación de un proceso.

59. Dichas medidas tienden, por un lado, a evitar que resulte inútil la sentencia de fondo de un juicio con motivo del plazo inevitable por el cual se prolonga el procedimiento hasta la resolución definitiva de la controversia y, por otro lado, a lograr que la sentencia de fondo tenga eficacia práctica.

60. Además, pueden tomarse antes del inicio del proceso o durante la tramitación de éste, mientras no se dicte sentencia firme u ocurra otra circunstancia que le ponga fin. Una característica general del procedimiento para decretar esas providencias consiste en que se dictan sin audiencia de la contraparte y se ejecutan sin notificación previa, aun cuando el afectado puede impugnar posteriormente la medida.

61. En el libro quinto, título primero, capítulo once, del Código de Comercio, el legislador reguló y denominó las providencias precautorias, las cuales tienden a garantizar:

- Que no se ausente u oculte la persona contra quien deba entablarse o se haya entablado una demanda (radicación de persona).

¹⁸ Resuelta el 6 de febrero de 2013, por mayoría de cuatro votos de los señores Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (ponente), Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Jorge Mario Pardo Rebolledo, así como de la Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Disidente: José Ramón Cossío Díaz.



- Que no se oculten o dilapiden los bienes en que debe ejercitarse una acción real (retención de bienes).

- Que no se oculten o enajenen los bienes en que se ha de practicar la diligencia cuando la acción sea personal y el deudor no tuviere otros bienes (retención de bienes).

62. Es decir, tales providencias se traducen en medidas de garantía que tienden a evitar que resulte inútil la sentencia de fondo y a lograr que la misma tenga eficacia práctica.

63. Lo anterior es muy relevante, porque el derecho a una tutela judicial efectiva sólo puede entenderse en la medida en que las sentencias definitivas sean cabalmente ejecutadas, y no se tornen ilusorias o terminen por negar el derecho que se había reconocido.

64. Sobre la etapa a la ejecución de sentencia, esta Primera Sala advierte que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha desarrollado jurisprudencia respecto al deber de los Estados de garantizar los medios para ejecutar los recursos judiciales en sede interna, al establecer que *"la responsabilidad estatal no termina cuando las autoridades competentes emiten la decisión o sentencia"* sino que se requiere, además, que el *"Estado garantice los medios para ejecutar"* dichas decisiones definitivas.¹⁹

65. En desarrollo de este criterio, la Corte Interamericana de Derechos Humanos explicó que, en términos del artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, los Estados tienen dos obligaciones para asegurar la debida aplicación de los recursos efectivos y las garantías del debido proceso: **(i)** consagrar normativamente y asegurar la debida aplicación de recursos efectivos ante las autoridades competentes; y, **(ii) garantizar los medios para ejecutar las respectivas decisiones y sentencias definitivas** emitidas por tales

¹⁹ *Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá*. Competencia. Sentencia de 28 de noviembre de 2003. Serie C No. 104, párrafo 79; y *Caso Acevedo Jaramillo y otros Vs. Perú*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 7 de febrero de 2006. Serie C No. 144, párrafo 216, Perú, 2006.



autoridades competentes, de manera que se protejan efectivamente los derechos declarados o reconocidos. Por ello, sentenció el tribunal interamericano que *"la efectividad de las sentencias depende de su ejecución"*, pues una resolución 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.²⁰

Previsión de las medidas precautorias en el Código de Comercio

66. En ese contexto, las medidas precautorias se convierten en instrumentos de la mayor importancia, a los que todo justiciable debe estar en la posibilidad de acceder, a efecto de garantizar la debida ejecución de una eventual sentencia definitiva condenatoria, ya que sólo de esta forma puede alcanzarse una verdadera tutela judicial efectiva.

67. Ahora bien, como se indicó, las disposiciones normativas que rigen las medidas cautelares en cuestión son las previstas en el capítulo XI, denominado *De las providencias precautorias*, que comprenden los artículos 1168 a 1189 del Código de Comercio, que forman parte del título primero sobre *Disposiciones generales*, del libro quinto, *De los juicios mercantiles*.

68. Por su relevancia, a continuación, se transcribe el artículo 1168 del Código de Comercio, el cual precisa las medidas precautorias que pueden dictarse en los juicios mercantiles.

"Artículo 1168. En los juicios mercantiles únicamente podrán dictarse las medidas cautelares o providencias precautorias, previstas en este código, y que son las siguientes:

²⁰ *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 72; *Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador*. Fondo y reparaciones. Sentencia de 27 de junio de 2012. Serie C No. 245, párrafo 263; *Caso Furlan y Familiares Vs. Argentina*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2012. Serie C No. 246, párrafo 209; y *Caso del Tribunal Constitucional (Camba Campos y otros) Vs. Ecuador*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de agosto de 2013. Serie C No. 268, párrafo 229.



"I. Radicación de persona, cuando hubiere temor fundado de que se ausente u oculte la persona contra quien deba promoverse o se haya promovido una demanda. Dicha medida únicamente tendrá los efectos previstos en el artículo 1173 de este código;

"II. Retención de bienes, en cualquiera de los siguientes casos:

"a) Cuando exista temor fundado de que los bienes que se hayan consignado como garantía o respecto de los cuales se vaya a ejercitar una acción real, se dispongan, oculten, dilapiden, enajenen o sean insuficientes; y,

"b) Tratándose de acciones personales, siempre que la persona contra quien se pida no tuviere otros bienes que aquellos en que se ha de practicar la diligencia, y exista temor fundado de que los disponga, oculte, dilapide o enajene.

"En los supuestos a que se refiere esta fracción, si los bienes consisten en dinero en efectivo o en depósito en instituciones de crédito, u otros bienes fungibles, se presumirá, para los efectos de este artículo, el riesgo de que los mismos sean dispuestos, ocultados o dilapidados, salvo que el afectado con la medida garantice el monto del adeudo.

"Tratándose de la retención de bienes cuya titularidad o propiedad sea susceptible de inscripción en algún registro público, el Juez ordenará que se haga la anotación sobre el mismo." (Énfasis añadido en esta sentencia)

69. En los requisitos que deben cubrirse para solicitar la medida cautelar de retención de bienes cuestionada, el artículo 1175 de la normatividad citada, prevé lo siguiente:

"Artículo 1175. El Juez deberá decretar de plano la retención de bienes, cuando el que lo pide cumpla con los siguientes requisitos:

"I. Pruebe la existencia de un crédito líquido y exigible a su favor;

"II. Expresé el valor de las prestaciones o el de la cosa que se reclama, designando ésta con toda precisión;



"III. Manifieste, bajo protesta de decir verdad, las razones por las cuales tenga temor fundado de que los bienes consignados como garantía o respecto de los cuales se vaya a ejercitar la acción real serán ocultados, dilapidados, dispuestos o enajenados. En caso de que dichos bienes sean insuficientes para garantizar el adeudo, deberá acreditarlo con el avalúo o las constancias respectivas;

"IV. Tratándose de acciones personales, manifieste bajo protesta de decir verdad que el deudor no tiene otros bienes conocidos que aquellos en que se ha de practicar la diligencia. Asimismo, deberá expresar las razones por las que exista temor fundado de que el deudor oculte, dilapide o enajene dichos bienes, salvo que se trate de dinero en efectivo o en depósito en instituciones de crédito, o de otros bienes fungibles; y,

"V. Garantice los daños y perjuicios que pueda ocasionar la medida precautoria al deudor, en el caso de que no se presente la demanda dentro del plazo previsto en este Código o bien porque promovida la demanda, sea absuelta su contraparte.

"El monto de la garantía deberá ser determinado por el Juez prudentemente, con base en la información que se le proporcione y cuidando que la misma sea asequible para el solicitante."

70. En lo que interesa, el artículo 1176 dice que la retención de bienes decretada como providencia precautoria se registrará, en lo que le resulte aplicable, por lo dispuesto para los juicios ejecutivos mercantiles.²¹

71. Por su parte, el artículo 1177 del ordenamiento en referencia establece que las providencias precautorias podrán decretarse, tanto como actos prejudiciales, como después de iniciado cualquiera de los juicios previstos en el mismo.

²¹ **"Artículo 1176.** La retención de bienes decretada como providencia precautoria se registrará, en lo que le resulte aplicable, por lo dispuesto para los juicios ejecutivos mercantiles. La consignación y el otorgamiento de las garantías a que se refiere el artículo 1179 de este código, se hará de acuerdo a lo que disponga la ley procesal de la entidad federativa a que pertenezca el Juez que haya decretado la providencia, y en su oscuridad o insuficiencia conforme a los principios generales del derecho."



En el primero de los casos, la providencia se decretará, de plano, sin citar a la persona contra quien ésta se pida, una vez cubiertos los requisitos previstos en dicho ordenamiento. En el segundo caso, la providencia se sustanciará en incidente, por cuerda separada.²²

72. En concordancia con lo anterior, el precepto 1178 siguiente, dispone que ni para recibir la información, ni para dictar una providencia precautoria, se citará a la persona contra quien ésta se pida, salvo que la medida se solicite iniciado ***cualquiera de los juicios previstos*** en el Código de Comercio.²³

73. Conforme al artículo 1179 de la normativa en cita, una vez ordenada la radicación de persona o practicada la retención de bienes y, en su caso, presentada la solicitud de inscripción registral de éste, se concederán tres días al afectado con la medida, para que manifieste lo que estime pertinente. La disposición prevé que si el demandado consigna el valor u objeto reclamado, da fianza o garantiza con bienes raíces suficientes el valor de lo reclamado, se levantará la providencia.²⁴

74. En términos de los artículos 1181 y 1182 de la normatividad citada, una vez ejecutada la providencia precautoria prejudicial, el solicitante de la medida deberá presentar la demanda dentro de tres días, salvo que deba seguirse en otro lugar. Si esta previsión no se cumple, la medida se revocará de oficio.²⁵

²² **"Artículo 1177.** Las providencias precautorias establecidas por este código podrán decretarse, tanto como actos prejudiciales, como después de iniciado cualquiera de los juicios previstos en el mismo. En el primero de los casos, la providencia se decretará de plano, sin citar a la persona contra quien ésta se pida, una vez cubiertos los requisitos previstos en este ordenamiento. En el segundo caso, la providencia se sustanciará en incidente, por cuerda separada, y conocerá de ella el Juez o tribunal que al ser presentada la solicitud esté conociendo del negocio."

²³ **"Artículo 1178.** Ni para recibir la información ni para dictar una providencia precautoria se citará a la persona contra quien ésta se pida, salvo que la medida se solicite iniciado cualquiera de los juicios previstos en este código."

²⁴ **"Artículo 1179.** Una vez ordenada la radicación de persona o practicada la retención de bienes, y en su caso, presentada la solicitud de inscripción de éste en el Registro Público correspondiente, se concederán tres días al afectado para que manifieste lo que a su derecho convenga. "Si el demandado consigna el valor u objeto reclamado, da fianza o garantiza con bienes raíces suficientes el valor de lo reclamado, se levantará la providencia que se hubiere dictado."

²⁵ **"Artículo 1180.** En la ejecución de las providencias precautorias no se admitirá excepción alguna, salvo lo previsto en el segundo párrafo del artículo anterior."



75. Finalmente, conforme al artículo 1183, el afectado por la medida cautelar puede interponer recurso de apelación, o bien, solicitar al Juez su modificación o revocación, cuando ocurra un hecho superveniente, antes de la sentencia ejecutoria.²⁶

Regulación del embargo en el juicio ejecutivo mercantil

76. Ahora bien, el juicio ejecutivo mercantil se encuentra regulado en el título tercero (del artículo 1391 a 1414), que al igual que el título primero (disposiciones generales), en el que se encuentran previstas las providencias precautorias, pertenecen al libro quinto denominado *De los juicios mercantiles*.

77. Así las cosas, el artículo 1391 del citado ordenamiento prevé que el juicio ejecutivo tiene lugar cuando la demanda se funda en un documento que traiga aparejada ejecución, es decir, que contenga una deuda líquida, cierta y exigible, por ejemplo, una sentencia que haya causado estado, un título de crédito, una escritura pública, entre otros.²⁷

"Artículo 1181. Ejecutada la providencia precautoria antes de ser promovida la demanda, el que la pidió deberá presentarla dentro de tres días, si el juicio hubiere de seguirse en el lugar en que aquélla se dictó. Si debiere seguirse en otro lugar, el Juez aumentará a los tres días señalados, los que resulten de acuerdo al último párrafo del artículo 1075.

"El que pidió la medida precautoria deberá acreditar ante el juzgador que concedió la providencia la presentación de la demanda ante el Juez competente, dentro de los tres días siguientes a que se venza cualquiera de los plazos del párrafo anterior."

²⁶ **"Artículo 1183.** En contra de la resolución que decreta una providencia precautoria procede el recurso de apelación de tramitación inmediata en efecto devolutivo, en términos de los artículos 1339, 1345, fracción IV, y 1345 bis 1 de este código.

"Sin perjuicio de lo anterior, la persona contra quien se haya dictado una providencia precautoria, puede en cualquier tiempo, pero antes de la sentencia ejecutoria, solicitar al Juez su modificación o revocación, cuando ocurra un hecho superveniente."

²⁷ **"Artículo 1391.** El procedimiento ejecutivo tiene lugar cuando la demanda se funda en documento que traiga aparejada ejecución.

"Traen aparejada ejecución:

"I. La sentencia ejecutoriada o pasada en autoridad de cosa juzgada y la arbitral que sea inapelable, conforme al art. 1,346, observándose lo dispuesto en el 1,348;

"II. Los instrumentos públicos, así como los testimonios y copias certificadas que de los mismos expidan los fedatarios públicos, en los que conste alguna obligación exigible y líquida;

"III. La confesión judicial del deudor, según el artículo 1,288;

"IV. Los títulos de crédito;

"...



78. Por su parte, el artículo 1392 establece que presentada la demanda se proveerá auto, con efectos de mandamiento en forma, para que el demandado sea requerido de pago, y no haciéndolo se le **embarguen bienes suficientes para cubrir la deuda**, los gastos y costas, poniéndolos bajo la responsabilidad del actor, en depósito de persona nombrada por éste.²⁸

79. En cuanto a la diligencia de embargo, el artículo 1393 señala que no encontrándose el demandado a la primera búsqueda, pero cerciorado de ser el domicilio de aquél, **se le dejará citatorio** fijándole hora hábil, dentro de un lapso comprendido entre las **seis y las setenta y dos horas posteriores**, y si no aguarda, se practicará la diligencia de embargo con los parientes, empleados o domésticos del interesado, o cualquier otra persona que viva en el domicilio señalado.²⁹

80. El artículo 1394 prevé que la diligencia de embargo se iniciará con el requerimiento de pago, de no hacerse, se requerirá al demandado, o la persona con quien se entiende la diligencia, para que señale bienes suficientes para

"VI. La decisión de los peritos designados en los seguros para fijar el importe del siniestro, observándose lo prescrito en la ley de la materia;

"VII. Las facturas, cuentas corrientes y cualesquiera otros contratos de comercio firmados y reconocidos judicialmente por el deudor;

"VIII. Los convenios celebrados en los procedimientos conciliatorios tramitados ante la Procuraduría Federal del Consumidor o ante la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, así como los laudos arbitrales que éstas emitan; y,

"IX. Los demás documentos que por disposición de la ley tienen el carácter de ejecutivos o que por sus características traen aparejada ejecución."

²⁸ **Artículo 1392.** Presentada por el actor su demanda acompañada del título ejecutivo, se proveerá auto, con efectos de mandamiento en forma, para que el demandado sea requerido de pago, y no haciéndolo se le embarguen bienes suficientes para cubrir la deuda, los gastos y costas, poniéndolos bajo la responsabilidad del actor, en depósito de persona nombrada por éste.

"En todo momento, el actor tendrá acceso a los bienes embargados, a efecto de verificar que no hayan sido dispuestos, sustraídos, su estado y la suficiencia de la garantía, para lo cual, podrá además solicitar la práctica de avalúos. De ser el caso, el actor podrá solicitar la ampliación de embargo, salvo que la depreciación del bien haya sido por causas imputables al mismo o a la persona nombrada para la custodia del bien."

²⁹ **Artículo 1393.** No encontrándose el demandado a la primera busca (sic) en el inmueble señalado por el actor, pero cerciorado de ser el domicilio de aquél, se le dejará citatorio fijándole hora hábil, dentro de un lapso comprendido entre las seis y las setenta y dos horas posteriores, y si no aguarda, se practicará la diligencia de embargo con los parientes, empleados o domésticos del interesado, o cualquier otra persona que viva en el domicilio señalado, siguiéndose las reglas del Código Federal de Procedimientos Civiles, respecto de los embargos. ..."



garantizar las prestaciones reclamadas, apercibiéndolo que de no hacerlo, el derecho para señalar bienes pasará al actor. A continuación, se emplazará al demandado.³⁰

81. Conforme al artículo 1396 una vez practicado el embargo, el demandado tiene el plazo de ocho días para efectuar el pago del adeudo o bien oponer las excepciones que tuviere para ello.³¹

82. El artículo 1410 señala que una vez que se dicte la sentencia de remate se procederá a la venta de los bienes **retenidos o embargados**, con el avalúo que cada parte exhiba dentro de los diez días siguientes a que sea ejecutable la sentencia.³²

Comparación entre la retención y el embargo

83. De los artículos analizados puede observarse que tanto la retención como el embargo de bienes, son medidas cautelares que buscan garantizar el eficaz cumplimiento de una eventual sentencia condenatoria, a través del

³⁰ **Artículo 1394.** La diligencia de embargo se iniciará con el requerimiento de pago al demandado, su representante o la persona con la que se entienda, de las indicadas en el artículo anterior; de no hacerse el pago, se requerirá al demandado, su representante o la persona con quien se entiende la diligencia, para que señale bienes suficientes para garantizar las prestaciones reclamadas, apercibiéndolo que de no hacerlo, el derecho para señalar bienes pasará al actor. A continuación, se emplazará al demandado.

"En todos los casos se le entregará a dicho demandado cédula en la que se contengan la orden de embargo decretada en su contra, dejándole copia de la diligencia practicada, corriéndole traslado con la copia de demanda, de los documentos base de la acción y demás que se ordenan por el artículo 1061. ..."

³¹ **Artículo 1396.** Hecho el embargo, acto continuo se notificará al demandado, o a la persona con quien se haya practicado la diligencia para que dentro del término de ocho días, el que se computará en términos del artículo 1075 de este código, comparezca la parte demandada ante el juzgado a hacer paga llana de la cantidad reclamada y las costas, o a oponer las excepciones que tuviere para ello."

³² **Artículo 1410.** A virtud de la sentencia de remate se procederá a la venta de los bienes retenidos o embargados, con el avalúo que cada parte exhiba dentro de los diez días siguientes a que sea ejecutable la sentencia. Si los valores determinados en cada avalúo no coincidieren, se tomará como base para el remate el promedio de ambos avalúos, siempre y cuando no exista una diferencia mayor al veinte por ciento entre el más bajo y el más alto. Si la discrepancia en el valor de los avalúos exhibidos por las partes fuera superior al porcentaje referido, el Juez podrá ordenar que se practique un tercer avalúo. ..."



aseguramiento o inmovilización de los respectivos muebles o inmuebles, sobre los que se traben la retención o el embargo, los cuales en caso de que no se haga pago voluntario de la condena, se procederá a venderlos judicialmente, para con el producto obtenido saldar el adeudo reconocido en la sentencia.

84. No obstante, contienen importantes diferencias que no permiten confundirlas, tales como las siguientes:

85. En primer lugar, tratándose de acciones personales la retención de bienes procede sólo cuando el solicitante acredite los siguientes requisitos:

a) Pruebe la existencia de un crédito líquido y exigible a su favor.

b) Manifieste, bajo protesta de decir verdad, que el deudor no tiene otros bienes conocidos que aquellos en que se ha de practicar la diligencia, así como las razones por las que exista temor fundado de que el deudor disponga, oculte, dilapide o enajene dichos bienes.

c) Garantice los daños y perjuicios que pueda ocasionar la medida precautoria al deudor.³³

86. Por su parte, para el embargo en el juicio ejecutivo mercantil, únicamente se debe acreditar la existencia de un documento que traiga aparejada ejecución, esto es, un documento que contenga un crédito líquido y exigible, pero no es necesario exhibir ninguna garantía, ni manifestar, bajo protesta de decir verdad, que el deudor no tiene otros bienes conocidos que aquellos en que se ha de practicar la diligencia, así como las razones por las que exista temor fundado de que el deudor disponga, oculte, dilapide o enajene dichos bienes.

87. Por otro lado, la retención de bienes puede solicitarse previamente a la presentación de la demanda, de manera conjunta con ésta o bien después de

³³ Con la salvedad de que las instituciones de crédito no están obligadas a exhibir garantía, en términos de lo decidido en la contradicción de tesis 46/2020, resuelta el 23 de septiembre de 2020, por unanimidad de cinco votos de las señoras Ministras Ana Margarita Ríos Farjat (ponente) y Noma Lucía Piña Hernández, así como de los señores Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Juan Luis González Alcántara Carrancá.



iniciada la controversia, en el entendido de que, en las dos primeras hipótesis, la medida se decretará sin citar a la persona en contra de quien se pide la retención de bienes, y en el tercer supuesto la providencia se sustanciará vía incidental.

88. Ahora bien, el embargo no puede decretarse previamente a la presentación de la demanda, sino sólo una vez que haya iniciado el juicio ejecutivo, y sólo puede practicarse en la diligencia respectiva que se entienda con el deudor, quien tiene el derecho preferente para señalar los bienes en los que se trabará el embargo, además de que, en caso de no localizar al demandado en la primera búsqueda, debe dejarse un citatorio para regresar dentro de las seis y setenta y dos horas posteriores.

Conclusiones

89. Atendiendo a la literalidad de los respectivos preceptos se advierte que el legislador reguló la retención de bienes como providencias precautorias dentro del libro quinto, título primero, capítulo XI, del Código de Comercio, es decir, dentro de las **disposiciones generales**, de manera que dichas reglas se relacionan, salvo que exista alguna provisión específica, con **todos los juicios mercantiles** (ordinarios y ejecutivos).

90. Esto es, en el orden previsto por el propio legislador y la estructura con la que se construye el sistema normativo, se trata de reglas generales previas a las normas que regulan los juicios ordinarios (título segundo) y los ejecutivos (título tercero).

91. En otras palabras, las providencias precautorias no se contemplan dentro de los juicios ordinarios ni específicamente dentro de los ejecutivos, de modo que al no existir una regulación particular debe regir la lógica de que la regla general aplicable a todos los juicios prevalece.

92. El principio de especialidad consiste en que debe subsistir la norma especial sobre la general, cuando exista alguna incompatibilidad entre ambas, situación que en el caso no sucede, pues dentro del capítulo de los juicios ejecutivos mercantiles no se advierte ninguna disposición en el sentido de excluir



o modular la aplicación de la medida de retención de bienes, la cual se encuentra prevista de forma general para poder aplicarse a cualquier tipo de juicio mercantil, entre los que se encuentra el ejecutivo.

93. Cabe señalar que el artículo 1414 del Código de Comercio no constituye alguna norma específica que limite o module las providencias precautorias, ya que este precepto únicamente prevé las disposiciones aplicables a los incidentes que surjan en los juicios ejecutivos, señalando que debe procurarse la mayor equidad entre las partes, sin que de esto pueda inferirse la imposibilidad de aplicar dentro de los juicios ejecutivos la medida de retención de bienes, pues no contiene ninguna expresión en ese sentido.³⁴

94. Si bien es verdad que la retención de bienes puede decretarse sin audiencia del deudor, no puede considerarse que se trata de una situación injusta o inequitativa, que transgreda la última parte del citado numeral, pues al respecto esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha validado tal procedimiento, en atención a la obligación del Estado de poner a disposición de los justiciables los instrumentos necesarios para garantizar el cumplimiento de una eventual sentencia condenatoria, y que ésta no se torne ilusoria, como parte esencial del derecho de acceso efectivo a la justicia.³⁵

95. En el entendido de que se trata de una medida temporal, que para ser decretada, es necesario acreditar diversas circunstancias, tales como la existencia de una obligación cierta, líquida y exigible, el temor fundado de que el deudor pueda deshacerse de sus bienes; así como garantizar los posibles daños y perjuicios que se pudieran ocasionar con la medida. Además, de que

³⁴ **Artículo 1414.** 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."

³⁵ Registro digital: 196727. Instancia: Pleno. Novena Época. Materias constitucional y común. Tesis P./J. 21/98. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo VII, marzo de 1998, página 18. Tipo: jurisprudencia; de rubro: "MEDIDAS CAUTELARES. NO CONSTITUYEN ACTOS PRIVATIVOS, POR LO QUE PARA SU IMPOSICIÓN NO RIGE LA GARANTÍA DE PREVIA AUDIENCIA."



el ejecutado tiene a su alcance los recursos respectivos para remediar una garantía que considere desproporcionada.

96. Por otra parte, el artículo 1168 del Código de Comercio señala expresamente que **en los juicios mercantiles** únicamente podrán dictarse las medidas cautelares o providencias precautorias, previstas en ese código (radicación de persona y retención de bienes).³⁶

97. Por su parte, el numeral 1177 prevé literalmente que las providencias precautorias establecidas por ese código podrán decretarse, tanto como actos prejudiciales, como después de iniciado **cualquiera de los juicios previstos en el mismo**.³⁷

98. De lo anterior, puede observarse que dichas medidas se contemplaron de forma general para que pudieran implementarse en **cualquiera** de los juicios previstos en el Código de Comercio, entre los cuales, desde luego, se encuentra el juicio ejecutivo mercantil, pues no se hace ninguna salvedad al respecto, y la palabra **cualquiera** es un adjetivo indefinido que expresa la totalidad del conjunto denotado por el nombre al que modifica, de manera que debe prevalecer el principio de derecho de que cuando la ley no distingue, no es dable al operador jurídico efectuar ninguna distinción, el cual a su vez tiene su fundamento en el derecho a la igualdad ante la ley.

99. Por otro lado, el artículo 1410 del citado ordenamiento, contenido en el capítulo de los juicios ejecutivos mercantiles, da aún mayor claridad sobre la posibilidad de utilizar la medida de retención de bienes en este tipo de juicios, ya que de forma literal establece que con motivo de la sentencia de remate que se dicte en el juicio ejecutivo mercantil, se procederá a la venta de los bienes **retenidos o embargados**, lo cual no deja lugar a duda de que el propio legislador previó la factibilidad de que dentro de un juicio ejecutivo mercantil pueda utilizarse la medida de retención de bienes.³⁸

³⁶ Véase supra párrafo 66.

³⁷ Véase supra nota 22 .

³⁸ Véase supra nota 32.



100. En efecto, tal intención del legislador puede corroborarse en tanto que el citado artículo 1410 fue reformado el diez de enero de dos mil catorce, misma fecha en la que se reformó el capítulo de las medidas cautelares, entre otras cuestiones, se modificó la denominación de *secuestro* de bienes por el de *retención* de bienes, ahora bien el anterior artículo 1410 sólo hacía referencia a la palabra secuestro, no obstante, a partir de dicha modificación se refiere tanto a los bienes retenidos como embargados, lo cual hace patente que se previó la posibilidad de que en un juicio ejecutivo mercantil pudiera implementarse la medida de retención.³⁹

101. Asimismo, de los artículos analizados, se observa que entre la retención de bienes prevista en el capítulo de disposiciones generales de los juicios mercantiles, y el embargo contemplado en el juicio ejecutivo mercantil, existen importantes diferencias que impiden confundirlas.

102. En efecto, si bien el objetivo último de ambas medidas es garantizar el cumplimiento de la sentencia definitiva, cada una de ellas tiene sus propios elementos y formas distintas para implementarse, que hace que representen diferentes condiciones para el solicitante de éstas.

103. Por ejemplo, el embargo es una medida inherente al juicio ejecutivo mercantil, de manera que prácticamente procede de forma automática, demostrando sólo que el documento base de la acción es de los considerados por la ley como título ejecutivo, por contener el reconocimiento de una deuda cierta, líquida y exigible, por lo que en este supuesto, no se debe acreditar que existe temor fundado de que el deudor oculte, disponga, dilapide o enajene los bienes sobre los cuales se pretende trabar el embargo, o bien, que éstos son los únicos que tiene el demandado; asimismo, el embargo procede sin necesidad de que el solicitante exhiba garantía alguna, para reparar los daños que se provoquen al demandado, en caso de que no se obtenga una sentencia condenatoria, aspectos estos últimos que sí son indispensables para la concesión de la retención de bienes.

³⁹ **Artículo 1410.** A virtud de la sentencia de remate, se procederá a la venta de los bienes secuestrados, previo avalúo hecho por dos corredores o peritos y un tercero en caso de discordia, nombrados aquéllos por las partes y éste por el Juez."



104. Por otra parte, el embargo inherente al juicio ejecutivo mercantil no puede solicitarse antes de la presentación de la demanda, así como que en esta medida la preferencia en el señalamiento de los bienes a embargar le corresponde al demandado.

105. La diferencia anterior, es de suma importancia para entender por qué el actor sí debe tener derecho a utilizar la medida de retención de bienes, a pesar de que cuente con la posibilidad del embargo previsto para los juicios ejecutivos mercantiles.

106. En efecto, la situación de que el embargo no pueda decretarse como un acto prejudicial, sino que necesariamente deba practicarse después del requerimiento al deudor en la respectiva diligencia, es de vital relevancia, ya que siempre existirá la posibilidad de que el demandado tenga el tiempo suficiente para ocultar, disponer, dilapidar o enajenar sus bienes, frustrando con ello la posibilidad de que el actor garantice la eficacia de la sentencia condenatoria, que en su caso llegue a dictarse.

107. Por ejemplo, en el supuesto de que en un juicio ejecutivo mercantil, en la primera búsqueda no se localice al demandado, en consecuencia será necesario dejar un citatorio para regresar dentro de las seis y setenta y dos horas posteriores (artículo 1393 del Código de Comercio), en estas hipótesis, el actuario debe tener cuidado de no revelar mayores detalles de la diligencia que pretende practicar, con la finalidad, precisamente, de no poner en alerta al deudor, no obstante, en no pocos casos, tal aviso es suficiente para que el demandado intuya de qué diligencia se trata, pues cada persona reconoce el estado en que se encuentran sus respectivas obligaciones, de modo que contará con el tiempo suficiente para ocultar, disponer, dilapidar o enajenar sus bienes, con el objetivo de frustrar su embargo.

108. Situación que puede evitarse mediante la retención de bienes, solicitada como acto prejudicial o bien conjuntamente con la presentación de la demanda, pues en estos supuestos, una vez acreditados los requisitos señalados, la medida se concede de plano, sin necesidad de citar o escuchar previamente al deudor (artículo 1177 del Código de Comercio) con lo cual en efecto, permite



asegurar o inmovilizar los bienes retenidos, sin que el futuro demandado haya tenido la posibilidad de ocultar, dilapidar, disponer o enajenar sus bienes, y con esto garantizar el eficaz cumplimiento de una eventual sentencia condenatoria.

109. Lo anterior deja en evidencia que, no obstante, de que el actor cuente con un documento que traiga aparejada ejecución y, por ende, pretenda promover un juicio ejecutivo mercantil para hacerlo efectivo, debe tener a su alcance la medida de retención de bienes, ya que como se ha demostrado, aunque esta medida requiere de mayores requisitos para su procedencia, al tramitarse sin citación del deudor, evita que éste pueda llevar a cabo acciones para deshacerse de sus bienes, con el objetivo de frustrar la pretensión del solicitante de obtener una garantía del efectivo cumplimiento de la sentencia condenatoria que en su momento llegue a dictarse.

110. Interpretación que es más conforme con el derecho de acceso a la justicia, previsto en el artículo 17 de la Constitución Política del País, el cual como se indicó, implica la obligación del Estado de poner al alcance de todos los justiciables, las herramientas e instrumentos necesarios para garantizar el eficaz cumplimiento de una eventual sentencia condenatoria, en tanto que no puede hablarse de una justicia efectiva, si no se logra el total cumplimiento de las sentencias judiciales.

111. La interpretación contraria, implicaría que el poseedor de un título ejecutivo no pueda utilizar la medida de retención, aunque exista el temor de que el deudor se deshaga de sus bienes, lo cual no es lógico ni razonable, ya que la finalidad de constituir un documento ejecutivo es precisamente facilitar su cobro y no entorpecerlo restringiendo las medidas cautelares que puede utilizar únicamente al embargo inherente al juicio ejecutivo mercantil.

112. En cuanto a las diferencias entre la retención y el embargo de bienes, al resolverse las contradicciones de tesis 415/2012 y 422/2018, por esta Primera Sala, se destaca lo referente a que la retención puede dictarse sin citación del deudor y que tiene como sustento fáctico el temor de que se dilapiden, oculten, dispongan o enajenen los bienes, cuyo aseguramiento se pretende, aspectos



que no son los que se privilegian en el embargo inherente al juicio ejecutivo mercantil.⁴⁰

113. Cabe señalar, que la utilización de la retención de bienes dentro del juicio ejecutivo mercantil no impide que también pueda hacerse uso del embargo, pues no existe algún precepto legal que así lo establezca, ya que puede suceder que con la retención no haya sido posible garantizar el cumplimiento total de la obligación reclamada, en el entendido de que, el demandado tiene a su alcance los respectivos medios de defensa, para remediar una caución desproporcionada respecto del crédito reclamado.

114. Asimismo, se indica que esta conclusión no trasgrede el principio de especialidad de la ley, toda vez que en el capítulo del juicio ejecutivo mercantil no existe ninguna disposición en el sentido de que, sólo resulta aplicable la medida cautelar consistente en el embargo de bienes, además de que como se demostró tal medida no es apta para lograr una protección para el caso de que exista el temor fundado de que el deudor disponga, oculte, dilapide o enajene sus bienes.

115. En efecto, el principio de especialidad consiste en que debe prevalecer la norma especial sobre la general, cuando exista alguna incompatibilidad entre ambas, situación que, como se demostró, en el caso no sucede, pues dentro del capítulo de los juicios ejecutivos mercantiles no se advierte ninguna disposición en el sentido de excluir o prohibir la aplicación de la medida de retención de bienes, la cual se encuentra prevista de forma general para poder aplicarse a cualquier tipo de juicio mercantil, entre los que se encuentra el ejecutivo.

VII. CRITERIO QUE DEBE PREVALECER

116. Conforme a las consideraciones expuestas, debe prevalecer, con el carácter de jurisprudencia, el criterio siguiente:

⁴⁰ En cuanto a la contradicción de tesis 415/2012, véase supra nota 18. La contradicción de tesis 422/2018, fue resuelta el 13 de noviembre de 2019, por unanimidad de cuatro votos de los señores Ministros Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebolledo (ponente), Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Juan Luis González Alcántara Carrancá. Estuvo ausente la Ministra Norma Lucía Piña Hernández.



RETENCIÓN DE BIENES. ES UNA PROVIDENCIA PRECAUTORIA APLICABLE AL JUICIO EJECUTIVO MERCANTIL, LA CUAL OPERA DE MANERA INDEPENDIENTE A LA FIGURA DEL EMBARGO.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes resolvieron asuntos en los que se pronunciaron sobre la posibilidad de implementar la medida de retención de bienes prevista en el artículo 1168, fracción II, inciso b), del Código de Comercio en el juicio ejecutivo mercantil. Uno de los tribunales consideró que la retención de bienes es procedente porque está prevista dentro de las reglas generales de los juicios mercantiles, dentro de los cuales se ubica el juicio ejecutivo. En cambio, el otro órgano jurisdiccional determinó que es improcedente la medida de retención de bienes ante la existencia del embargo que es una medida especial aplicable para ese tipo de juicios, por lo que se trata de figuras que no pueden coexistir.

Criterio jurídico: En el juicio ejecutivo mercantil es procedente la medida precautoria consistente en la retención de bienes prevista en el artículo 1168, fracción II, inciso b), del Código de Comercio, siempre que se cumplan los requisitos para su otorgamiento, debido a que está regulada para ese tipo de juicios, sin que exista alguna norma que limite o module la posibilidad de su implementación, de tal modo que con su aplicación no se transgrede el principio de especialidad de la ley, por lo que dicha medida aplica con independencia de la existencia del embargo aplicable a ese tipo de juicios, ya que esas medidas persiguen fines distintos.

Justificación: Del análisis sistemático de los artículos 1168 a 1189 y del 1391 al 1414 del Código de Comercio, que regulan respectivamente las providencias precautorias y el juicio ejecutivo mercantil, se arriba a la conclusión de que las primeras se previeron en el capítulo de disposiciones generales para que pudieran implementarse en cualquiera de los juicios contemplados en ese código, entre los cuales, se encuentra el juicio ejecutivo mercantil.

Situación que se ve reforzada en el artículo 1410 de la norma citada porque establece que con motivo de la sentencia de remate que se dicte en el juicio ejecutivo mercantil, se procederá a la venta de los bienes retenidos o embargados, lo cual no deja duda de que el legislador contempló la posibilidad de que dentro de un juicio de esta naturaleza pueda ordenarse la medida de retención de bienes.



En ese sentido, el empleo de la retención de bienes dentro del juicio ejecutivo mercantil no impide que también se haga uso del embargo, pues más allá de que la norma no lo prohíbe y por ello no se vulnera el principio de especialidad de la ley, se trata de figuras distintas que tienen propósitos diferenciados.

En efecto, el embargo es una medida aparejada a los títulos ejecutivos que requieren del emplazamiento previo de la parte demandada para proceder a su ejecución, en muchos casos, previo citatorio, lo que puede dar lugar a que la parte demandada pueda ocultar sus bienes. Mientras que la retención de bienes constituye un acto prejudicial que permite asegurar o inmovilizar los bienes retenidos para evitar que el futuro demandado tenga la posibilidad de ocultar, dilapidar, disponer o enajenar sus bienes, con lo cual se garantiza el eficaz cumplimiento de una eventual sentencia condenatoria.

En el entendido de que el demandado tiene a su alcance los respectivos medios de defensa para remediar una caución desproporcionada respecto del crédito reclamado.

VIII. DECISIÓN

117. Por lo antes expuesto, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve:

PRIMERO.—Sí existe la contradicción de tesis a que este expediente se refiere.

SEGUNDO.—Debe prevalecer, con el carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos redactados en el apartado VII.

TERCERO.—Dese publicidad a la tesis jurisprudencial que se sustenta en la presente resolución, en términos del artículo 219 de la Ley de Amparo.

Notifíquese; con testimonio de esta ejecutoria, comuníquese la anterior determinación a los órganos jurisdiccionales en cita y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por mayoría de tres votos de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, el Ministro



Jorge Mario Pardo Rebolledo y la Ministra presidenta Ana Margarita Ríos Farjat (ponente). En contra de los emitidos por los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien se reservó el derecho a formular voto particular y el Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

Firman la Ministra presidenta de la Sala y ponente, con el secretario de Acuerdos que autoriza y da fe.

En términos de lo previsto en los artículos 113 y 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, 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 18 de septiembre de 2017 en el Diario Oficial de la Federación, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Nota: Las tesis aisladas III.2o.C.120 C (10a.) y I.12o.C.145 C (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 3 de diciembre de 2021 a las 10:15 horas y 17 de mayo de 2019 a las 10:22 horas, respectivamente.

La parte conducente de las ejecutorias relativas a las contradicciones de tesis 415/2012 y 422/2018 citadas en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XXI, Tomo 1, junio de 2013, página 499 y en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 14 de agosto de 2020 a las 10:22 horas, así como en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 77, Tomo III, agosto de 2020, página 2436, con números de registro digital: 24457 y 29441, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 12 de mayo de 2023 a las 10:17 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto particular que formula el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá en relación con la contradicción de tesis 3/2022.

1. En sesión de cuatro de mayo de dos mil veintidós, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió por mayoría de tres votos¹ el asunto

¹ De las señoras Ministras Ana Margarita Ríos Farjat y Norma Lucía Piña Hernández, así como del señor Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo; en contra de los emitidos por los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y quien suscribe.



citado al rubro, en el sentido de determinar la existencia de la contradicción y prevalencia, con el carácter de jurisprudencia, del criterio sustentado por esta Sala.

I. Razones de la mayoría

2. La mayoría de los integrantes de esta Primera Sala consideraron que la medida cautelar de retención de bienes, prevista en el artículo 1168, fracción II, inciso b), del Código de Comercio, sí puede implementarse en un juicio ejecutivo mercantil. Lo anterior, debido a que se encuentra prevista de forma general para cualquiera de los juicios contemplados en ese ordenamiento comercial, además de que la retención de bienes puede otorgarse sin citación del deudor, lo cual representa una ventaja considerable al evitar que este último disponga, oculte, dilapide o enajene sus bienes, situación que no siempre puede lograrse mediante el embargo inherente al juicio ejecutivo mercantil.
3. Ello, ya que el embargo no puede decretarse como un acto prejudicial, sino que necesariamente debe practicarse después del requerimiento al deudor, lo que se traduce en la posibilidad de que el demandado tenga tiempo suficiente para dilapidar u ocultar los bienes, frustrando así la posibilidad de que el actor garantice la eficacia de la sentencia condenatoria. Aunado a que, en el supuesto de que se practique una diligencia de embargo y no se localice al deudor, si se dejara un citatorio se pondría en alerta al deudor para realizar las actividades antes mencionadas en perjuicio del actor.
4. En ese sentido, se consideró que la retención de bienes, solicitada como acto prejudicial o con la demanda, se decreta de plano sin la necesidad de citar o escuchar previamente al deudor. En virtud de lo cual se logrará asegurar o inmovilizar los bienes retenidos, evitando que el futuro demandado se encuentre en posibilidad de ocultarlos o dilapidarlos, y con ello garantizar el eficaz cumplimiento de una eventual sentencia condenatoria.

I. Razones del disenso

5. Ahora bien, si bien concuerdo con la propuesta de declarar existente la contradicción de tesis, no coincido con el criterio que se propone. A mi parecer, contraviene, por un lado, el criterio de especialidad de la aplicación de las normas y, por el otro, el equilibrio procesal que debe regir entre las partes en una contienda, restringiendo injustificadamente los derechos del demandado a tener la oportunidad de pagar antes de ser privado de sus bienes (retención), así como a señalar, en caso de no pagar, dichos bienes.



A) Aplicación del criterio de especialidad

6. Considero que debe prevalecer lo dispuesto en el libro quinto, título tercero del Código de Comercio, al ser la norma especial que contiene el procedimiento que rige los juicios ejecutivos mercantiles. Ello, en atención a la providencia precautoria de retención de bienes contenida en el artículo 1168, fracción II, inciso b), del Código de Comercio es la norma general.
7. Al respecto, el criterio adoptado por la mayoría señala que al aplicar la providencia precautoria de retención de bienes, contenida en el artículo 1168 del Código de Comercio, en los juicios ejecutivos mercantiles, no se transgrede el principio de especialidad de la ley, ya que dentro del capítulo de los juicios ejecutivos mercantiles no se advierte ninguna disposición en el sentido de excluir o prohibir la aplicación de la medida de retención de bienes, la cual se encuentra prevista de forma general para poder aplicarse a cualquier tipo de juicio mercantil.
8. Sin embargo, considero que sí se surte la especialidad normativa, ya que el artículo 1414 del Código de Comercio² dispone que cualquier cuestión que se suscite en los juicios ejecutivos mercantiles será resuelta por el Juez con apoyo en las disposiciones respectivas contenidas en el título tercero del libro quinto (las cuales se encuentran dirigidas a regir el procedimiento ejecutivo) procurando la mayor equidad entre las partes sin perjuicio para ninguna de ellas.
9. Por tanto, al existir una norma general y una norma especial, debe ser aplicada esta última, pues en caso contrario, su formulación no tendría ningún efecto, subsistiendo la general, mientras que la especial no encontraría nunca aplicación.³

² "Artículo 1414. **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."

³ Riccardo Guastini. (2014). Estudios sobre la interpretación jurídica. México: Porrúa. P.78. Además se hace referencia a Giovanni Tarello, en su texto Interpretación de la Ley, Lima, 2013, página 152. "Interpretación del principio de especialidad. Salvo esporádicos reenvíos en textos de leyes, el principio de especialidad es nuestra organización enteramente fruto de la elaboración (y de la tradición) doctrinal y las jurisprudencias presentan, a su respecto, notable variabilidad en relación con



B) Equilibrio procesal entre las partes y restricción injustificada de sus derechos

10. Estimo que solicitar como medida precautoria la retención de bienes en los juicios ejecutivos mercantiles, además de contravenir el criterio de especialidad en la aplicación de la norma como ya lo mencioné, restringe de manera injustificada el derecho del demandado a tener la oportunidad de pagar, antes de ser privado de sus bienes, así como de señalar éstos, en caso de no pagar.
11. Al respecto, sobre el **derecho del demandado a ser requerido de pago** antes de ser privado de sus bienes, me permito destacar que, de acuerdo con lo previsto en el artículo 1392 del Código de Comercio,⁴ como norma especial, la emisión de la providencia precautoria de embargo en el juicio ejecutivo mercantil se encuentra sujeta a dicha condición suspensiva, es decir, a ser requerido de pago, sucediendo que si no lo realiza, se embargan sus bienes.
12. Así entonces, la emisión de la providencia precautoria no se justifica en la totalidad de los casos, sino únicamente en aquellos en los que el demandado no garantice el pago de la deuda, ya que existe la posibilidad de que el demandado sí realice el pago cuando le sea requerido, lo que no ameritaría la emisión de providencia precautoria alguna.
13. A diferencia de lo anterior, la retención de bienes solicitada por el actor, como acto prejudicial, se concede de plano, sin necesidad de citar o escuchar previamente al deudor (artículo 1177 del Código de Comercio), restringiendo claramente el derecho del demandado de tener la posibilidad de realizar el pago antes de que se retengan sus bienes.
14. Por otro lado, sobre **el derecho del demandado de señalar los bienes a embargar**, el artículo 1394 del Código de Comercio prevé la posibilidad de que

los varios sectores disciplinarios. Por ello no se ha podido consolidar, en general, respecto al criterio de especialidad, regla interpretativa alguna. Puede quizás observarse que el principio de especialidad incluye el **principio de conservación de los textos** (énfasis añadido). Esto así, dado que cuanto más se expanden los significados del enunciado <general> y del <especial>, tanto más se expande el área de la incompatibilidad: y en esta área, la norma que constituye el significado del enunciado <especial> prevalece, sin perjudicar ni mínimamente al documento de la norma <general>."

⁴ "Artículo 1392. Presentada por el actor su demanda acompañada del título ejecutivo, se proveerá auto, con efectos de mandamiento en forma, para que el demandado sea requerido de pago, y no haciéndolo se le embarguen bienes suficientes para cubrir la deuda, los gastos y costas, poniéndolos bajo la responsabilidad del actor, en depósito de persona nombrada por éste. ..."



el demandado, su representante o la persona con quien se entiende la diligencia de embargo, señale los bienes suficientes para garantizar las prestaciones reclamadas, apercibiéndolo que, de no hacerlo, el derecho para señalar bienes pasará al actor.

15. A diferencia de lo anterior, en la retención de bienes no se le reconoce ese derecho de señalamiento al demandado, pues como señalé anteriormente, al concederse de plano, no se cita ni escucha previamente al deudor, otorgando tal derecho de señalamiento inmediatamente al actor.
16. De lo anterior se desprende que, al permitir que en los juicios ejecutivos mercantiles se reconozca como providencia precautoria la retención de los bienes del deudor, priva a éste de sus bienes de forma inmediata, sin darle la oportunidad de pagar previamente, ni, en caso de no hacerlo, de señalar los bienes a retener. Ello, contrario a la diligencia de embargo, en la que sí se le reconocen ambos derechos al demandado, por lo que al sustentar el criterio propuesto se le restringirían derechos reconocidos dentro de los juicios ejecutivos mercantiles.
17. Así, por un lado, se vulnera, en perjuicio del demandado, el principio de igualdad procesal garantizado en el artículo 17 constitucional, el cual prevé que el Juez, como rector del proceso, debe garantizar el acceso a una justicia imparcial, al 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 una **posición sustancialmente desventajosa de otra de ellas**, pues se permite que los bienes del demandado sean retenidos, sin permitirle pagar y, en caso de no hacerlo, señalar los bienes sujetos a retención, otorgándole el derecho de señalamiento de manera automática al actor. Incumpliendo, además, con el deber de los Jueces de dirigir el procedimiento, manteniendo la igualdad de las partes en el procedimiento.⁵
18. Y, por otro lado, se restringen los derechos del demandado ya reconocidos dentro del juicio ejecutivo mercantil (oportunidad de pagar y señalamiento de bienes a embargar), sin determinar de manera fundada y mediante un juicio de ponderación porqué deben prevalecer los derechos del actor sobre los del demandado.

⁵ Corte IDH. *Caso Mémoli Vs. Argentina*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de agosto de 2013. Serie C No. 265, Párrafo 17.



19. Es decir, para sustentar el criterio que se propone, debe de existir una **ponderación** entre el derecho del actor a que se le pague la prestación reclamada y el derecho del demandado de tener la posibilidad de pagar, previo a la retención de sus bienes, así como de señalarlos en caso de no hacerlo. Ello, a fin de demostrar que la restricción a los derechos del demandado está razonablemente justificada.
20. Sobre ello, en el ámbito del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, se ha establecido que los límites y restricciones a los derechos, tienen sustento convencional en los artículos 30⁶ y 32.2⁷ de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, de cuyo contenido se desprende que para la protección de tales derechos, los Estados Parte –como es el caso de México– han convenido que los límites o restricciones convencionalmente permitidas son aquellas que sean conforme a las leyes que se dictaren por razones de interés general y con el propósito para el cual han sido establecidas.
21. Asimismo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido un estándar según el cual todo Estado Parte debe seguir para que se considere válida una restricción o límite a un derecho, en términos del instrumento convencional referido,⁸ el cual consiste, a grandes rasgos, en que dichas restricciones o limitaciones no sean abusivas o arbitrarias, que estén contenidas en una ley en sentido formal o material en forma clara y que persigan un fin legítimo. Asimismo que sean idóneas, necesarias y proporcionales.

⁶ Artículo 30. Alcance de las Restricciones

"Las restricciones permitidas, de acuerdo con esta convención, al goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidas en la misma, no pueden ser aplicadas sino conforme a leyes que se dictaren por razones de interés general y con el propósito para el cual han sido establecidas."

⁷ "Artículo 32. Correlación entre deberes y derechos ...

"2. Los derechos de cada persona están limitados por los derechos de los demás, por la seguridad de todos y por las justas exigencias del bien común, en una sociedad democrática."

⁸ *Caso Artavia Murillo y otros (Fertilización in vitro) Vs. Costa Rica*

"273. Al respecto, este tribunal ha establecido en su jurisprudencia que un derecho puede ser restringido por los Estados siempre que las injerencias no sean abusivas o arbitrarias; por ello, deben estar previstas en ley en sentido formal y material, perseguir un fin legítimo ... En el presente caso, la Corte ha resaltado que el 'derecho absoluto a la vida del embrión' como base para la restricción de los derechos involucrados, no tiene sustento en la Convención Americana, razón por la cual no es necesario un análisis en detalle de cada uno de dichos requisitos, ni valorar las controversias respecto a la declaración de inconstitucionalidad en sentido formal por la presunta violación del principio de la reserva de ley. Sin perjuicio de lo anterior, el tribunal estima pertinente exponer la forma en que el sacrificio de los derechos involucrados en el presente caso fue desmedido en relación con las ventajas que se aludían con la protección del embrión."



22. Es por ello que me aparto del criterio sustentado por la mayoría, pues considero que el reconocimiento de la retención de bienes como medida precautoria en el juicio ejecutivo mercantil, no puede estar validada únicamente a que se trata de una medida temporal que, para ser decretada, necesita acreditar ciertas circunstancias (la existencia de una obligación cierta, líquida y exigible; el temor fundado de que el deudor pueda deshacerse de sus bienes; así como garantizar los posibles daños y perjuicios, que se pudieran ocasionar con la medida), además de que el ejecutado tiene a su alcance los recursos respectivos para remediar una garantía que considere desproporcionada. Ello, pues al ser una **medida restrictiva** de los derechos del demandado ya mencionados previamente, prevaleciendo únicamente los del actor, debe estar debidamente justificada, mediante un juicio de ponderación entre los derechos del actor y los del demandado.

23. Sobre ello, estimo que, al considerar factible la aplicación de la providencia precautoria de retención de bienes en los juicios ejecutivos mercantiles, se

Caso Castañeda Gutman Vs. Estados Unidos Mexicanos

"176. El primer paso para evaluar si una restricción a un derecho establecido en la Convención Americana es permitida a la luz de dicho tratado consiste en examinar si la medida limitativa cumple con el requisito de legalidad. Ello significa que las condiciones y circunstancias generales que autorizan una restricción al ejercicio de un derecho humano determinado deben estar claramente establecidas por ley. La norma que establece la restricción debe ser una ley en el sentido formal y material."

Caso Escher y otros Vs. Brasil

"130. El primer paso para evaluar si la afectación de un derecho establecido en la Convención Americana es permitida a la luz de dicho tratado consiste en examinar si la medida cuestionada cumple con el requisito de legalidad. Ello significa que las condiciones y circunstancias generales conforme a las cuales se autoriza una restricción al ejercicio de un derecho humano determinado deben estar claramente establecidas por ley. La norma que establece la restricción debe ser una ley en el sentido formal y material."

Caso Lagos del Campo Vs. Perú

"... 119. De conformidad con el artículo 13.2, a fin de evaluar si una restricción a un derecho establecido en la Convención Americana es permitida a la luz de dicho tratado consiste en examinar si la medida limitativa cumple con el requisito de legalidad. Ello significa que las condiciones y circunstancias generales que autorizan las restricciones a un derecho humano deben estar claramente establecidas en la ley, entendida ésta tanto en su sentido formal como material.

"124. El tribunal ha sostenido el criterio que 'para que una restricción a la libre expresión sea compatible con la Convención Americana, aquella debe ser necesaria en una sociedad democrática, entendiéndose por 'necesaria' la existencia de una necesidad social imperiosa que justifique la restricción. En concreto, corresponde determinar si a la luz del conjunto de circunstancias, la sanción impuesta a la presunta víctima guardó proporción con el fin legítimo perseguido, y si las causas invocadas por las autoridades internas para justificarla fueron pertinentes y suficientes, mediante una debida motivación."



instaura una medida coercitiva desproporcional que impactaría en la igualdad de armas que debe garantizarse en todo proceso, más en uno de carácter dispositivo.

24. Finalmente, me parece importante añadir que, aunado a lo anterior, de un estudio teleológico de la iniciativa de decreto, presentada por el presidente de los Estados Unidos Mexicanos al Congreso de la Unión, el ocho de mayo de 2013,⁹ por el que se reforman adicionan y derogan diversas disposiciones del Código de Comercio, de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito y de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, entre otros, en el marco de la reforma financiera, se advierte que la finalidad legislativa fue brindar protección al deudor, buscando favorecer el otorgamiento de una mayor cantidad de créditos y bajo condiciones más favorables, en cuanto a tasas de interés, plazos y montos, lo cual se consideró determinante para lograr una distribución eficiente de recursos financieros que abonara a la trayectoria del crecimiento económico nacional.
25. Al respecto, se consideró un factor muy importante la ampliación de fuentes de financiamiento, consistente en la existencia de certeza jurídica para las partes que participan en la celebración de contratos de otorgamiento de crédito, especialmente para los acreedores y, particularmente, en relación con la recuperación de sus recursos.
26. Ello, ya que, por lo general, al celebrar un contrato de crédito, las partes que en él intervienen esperan que la otra parte cumpla de manera puntual y voluntaria con las obligaciones adquiridas. Únicamente ante un escenario de incumplimiento de cualquiera de las obligaciones, la parte afectada tendría que considerar la ejecución forzosa de la obligación incumplida.
27. En este sentido, se buscó el establecimiento de un Estado de derecho que contara con un marco jurídico sólido de otorgamiento y recuperación de créditos, especialmente en aquellos casos en los que existe una garantía otorgada por el deudor. Por ello, la iniciativa incorporó, en primer lugar, modificaciones al Código de Comercio, a efecto de fortalecer los procesos mercantiles, con el propósito de facilitar tanto el cobro de créditos, como la ejecución de garantías en casos de incumplimiento.

⁹ Gaceta Parlamentaria, LXII Legislatura, Cámara de Diputados, Año XVI, Palacio Legislativo de San Lázaro, viernes 17 de mayo de 2013, Número 3772-E.



28. Dichas modificaciones atendieron a los siguientes tres ejes:

- a) Ajustes para mejorar la celeridad y la seguridad jurídica en los juicios ejecutivos mercantiles.
- b) Reorganización de los mecanismos de aseguramiento de bienes.
- c) Mejoras al juicio ejecutivo mercantil

29. Dentro del apartado c) de mejoras al juicio ejecutivo mercantil, se estimó conveniente atribuir el derecho a señalar bienes para embargo, en primer término, al acreedor, con el propósito de facilitar el cobro del crédito reclamado; sin embargo, correspondió a las Comisiones Unidas de Hacienda y Crédito Público y de Justicia de la Cámara de Diputados, elaborar el dictamen correspondiente, en el cual propusieron modificar la iniciativa para que siguiera siendo el demandado quien señale los bienes para garantizar las prestaciones reclamadas en el juicio ejecutivo mercantil.¹⁰

30. En cuanto al proceso de discusión, en la Cámara de Diputados, integrantes de los diversos grupos parlamentarios discutieron ampliamente sobre esta reforma, en específico, el hecho de que el acreedor pueda solicitar a la autoridad que se dicte una medida cautelar dentro de un juicio mercantil, sin que antes se haya acreditado su acción y sin haberse notificado al demandado de las pretensiones del acreedor, resolviendo que, sin duda alguna, derivaría en un trato desigual para las partes en conflicto.¹¹

31. Al respecto, se emitieron diversas opiniones, muchas de ellas, encaminadas a cuestionar la idoneidad de la medida de retención de bienes.

"Cuando argumentamos en contra en lo general señalamos un aspecto central, que es lo que para nosotros es la cárcel a deudores, que por la vía del Código de Comercio se establece en el artículo 1168. ... Este artículo establece dos

¹⁰ Página CCXI del dictamen elaborado por las Comisiones Unidas de Hacienda y Crédito Público y de Justicia de la Cámara de Diputados, publicado en la Gaceta Parlamentaria, año XVI, Palacio Legislativo de San Lázaro, martes 10 de septiembre de 2013, Número 3859-II-A.

¹¹ Participación del diputado José Francisco Coronato Rodríguez, Grupo Parlamentario del Partido Movimiento Ciudadano. Página 100 de 131, Proceso de Discusión del Dictamen en Cámara de Diputados, martes 10 de septiembre de 2013, versión estenográfica.



medidas de apremio que nos parecen excesivas, que nos parece que van más allá de la Constitución en el artículo 17. El artículo 17 de nuestra Carta Magna establece que nadie puede ser apasionado por deudas de carácter puramente civil. Sin embargo, con esta disposición en el Código de Comercio se abre la puerta para que se encarcele a los deudores equiparando en no someterse a esta erradicación, a desobediencia de particulares que está previsto en el artículo 178 del Código Penal Federal. Si a mí me dijeran una sola razón para votar en contra de la reforma financiera, es este artículo que criminaliza a los deudores y que va en contra de la Constitución en el artículo 17. La Corte al resolver sobre el artículo 1o., con lo relativo al principio *pro-persona*, estableció que los Jueces debían ajustarse a la Constitución, más allá de los tratados internacionales. Nosotros lo cuestionamos porque nos pareció un retroceso, pero esta Cámara está yendo más allá, porque en una ley secundaria está contradiciendo a la Constitución, en el artículo 17. Y nos parece, además, que es una manera de trasladar todo el problema económico a los deudores, porque a los bancos oligopólicos se les protege, se les rescata, se permiten tasas de interés usurero y comisiones irracionales, pero a los deudores se les establecen medidas de apremio desproporcionadas, inconstitucionales e irracionales. ... Por esa razón, compañeras y compañeros legisladores, proponemos que se elimine la radicación de los deudores y la retención de bienes, para poner medidas de apremio proporcionales, medidas de apremio que vayan en consonancia con la Constitución. Ésa es la reserva que presentamos. Nos parece que si hay algo de sensibilidad y el mínimo afán de legislar para los ciudadanos, tienen que conceder esta reserva, si no, toda esta faramalla de la reforma financiera no será otra cosa que más mecanismos de cobro para los bancos en detrimento de los deudores."¹²

32. Las Comisiones Unidas de Hacienda y Crédito Público, de Justicia, y de Estudios Legislativos, de la Cámara de Senadores, dictaminaron el 20 de noviembre de 2013 la minuta del Proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan, diversas disposiciones en materia financiera y se expide la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras, se identificó como objetivo en el apartado de Otorgamiento y Ejecución de Garantías lo siguiente:

¹² Participación del diputado Ricardo Mejía Berdeja, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de Movimiento Ciudadano, para presentar reserva relativa al artículo 1168 del Código de Comercio. Página 96 de 131 del proceso de discusión en la Cámara de Diputados. Versión estenográfica. Sesión 10 de septiembre de 2013.



- Diferenciar puntualmente los requisitos para que procedan cada una de las medidas precautorias que contempla el Código de Comercio, dar claridad a las disposiciones vigentes que las regulan, así como modificar las denominaciones de dichas providencias.¹³

33. Sobre ello, en el proceso de discusión en la Cámara de Senadores se externaron las siguientes preocupaciones:

"Se criminaliza a los deudores, y propone fortalecer de manera sustantiva la protección de los acreedores bancarios tenedores de bancos en los concursos mercantiles, los bancos se verían favorecidos con la ejecución rápida de garantías poniendo en total desventaja al deudor, se acude incluso a la retención de sus bienes y de arraigar a la persona sin mediar un juicio tan sólo con la orden de un banquero, ya no de un Juez. Se sanciona severamente al deudor, pero no hay sanciones a los accionistas y directivos bancarios que causan riesgo sistémico o que eventualmente causen las crisis financieras. Para el público, severidad extrema, inquisitoria, pero impunidad para la élite financiera. La banca de desarrollo no ha servido para impulsar el desarrollo nacional mediante el otorgamiento de créditos a la pequeña y mediana empresa, ni al campo, ni al resto de las actividades que hoy no son del interés de la banca privada."¹⁴

34. Esos temas generaron intercambio de ideas en la Cámara de Senadores,¹⁵ en la que se mencionó lo siguiente:

"En el primer caso de criminalización de los deudores, destaca cómo la iniciativa original del Ejecutivo Federal se introducían dos figuras, sin lugar a dudas imbuidas por el enorme peso que la inseguridad, la delincuencia y el crimen que existe en nuestro país, pues alentó al Ejecutivo a establecer propuestas, como el señalar el arraigo precautorio y el secuestro de bienes ante deudores diversos en conflictos entre particulares. La Cámara de Diputados entendió

¹³ Otorgamiento y Ejecución de Garantías, página VIII, del dictamen emitido por las Comisiones Unidas de Hacienda y Crédito Público, de Justicia, y de Estudios Legislativos, del Senado de la República, 20 de noviembre de 2013.

¹⁴ Participación de la senadora Dolores Padierna Luna, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática. Página 19 de 196 del proceso de discusión en la Cámara de Senadores. 26 de noviembre de 2013.

¹⁵ Participación del senador Alejandro de Jesús Encinas Rodríguez, página 138 de 196, proceso de discusión en la Cámara de Senadores. 26 de noviembre de 2013.



ese punto y modificó la nomenclatura de estas dos figuras. Y al arraigo precautorio lo definió como erradicación de personas y al secuestro de bienes como retención de bienes. Pero el cambio de denominación no modificó el aspecto sustancial del agravio que implica a los derechos y garantías de los ciudadanos establecer normas que van a restringir sus garantías y sus libertades, y que al mismo tiempo comprometen su patrimonio, el de sus negocios o el de las familias. A lo largo de la discusión me señalaron que la figura de arraigo precautorio estaba contemplada en el Código de Comercio desde el 7 de octubre de 1889. Aunque señalaba yo que la figura del arraigo hoy a rango constitucional establece la posibilidad de la pérdida de libertad sin proceso judicial y sin orden de aprehensión. Y si bien me convencieron de que eran figuras distintas tratándose de asuntos más vinculados al derecho civil y al derecho mercantil, lo cierto es que no hay ninguna justificación que conculque las garantías que nuestra propia Constitución establece en su artículo 14, en donde señala que nadie podrá ser probado 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. Y en su tercer párrafo establece: '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 la falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho'. Con esta Reforma que establece la erradicación de personas y retención de bienes, se conculcan garantías fundamentales de nuestra Constitución; y hoy se pone al Poder Judicial en manos no solamente de los grandes consorcios financieros, sino de muchos bufetes de abogados, de coyotes, que hoy van a estar amenazando con violar las garantías de los ciudadanos con el amago de pago. Insisto, deber no es un delito. Ser deudor no convierte a nadie delincuente y tendría que haber procesos judiciales abiertos y sentencias emitidas en juicios civiles que ya se establecen en algunas figuras delictivas, como es el caso del fraude; o en asuntos de litigio entre civiles, como es el embargo cuando no se cumplen con las garantías o hay un incumplimiento de contratos. Éste solo punto a mí me ha llamado a votar en contra de toda la minuta y el proyecto del dictamen."¹⁶

35. Finalmente, me gustaría aclarar la diferencia con respecto a mi pronunciamiento en la contradicción de tesis 46/2020. En dicho asunto se revisó la aplicación de

¹⁶ Participación del senador Alejandro de Jesús Encinas Rodríguez, página 138 de 196, proceso de discusión en la Cámara de Senadores. 26 de noviembre de 2013.



la medida precautoria de retención de bienes en juicios orales mercantiles y en medios preparatorios a juicio, por lo cual mi criterio no involucró un pronunciamiento en cuanto a los juicios ejecutivos mercantiles.

36. Por las razones expuestas, con el debido respeto, emito el presente voto particular.

Este voto se publicó el viernes 12 de mayo de 2023 a las 10:17 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

RETENCIÓN DE BIENES. ES UNA PROVIDENCIA PRECAUTORIA APLICABLE AL JUICIO EJECUTIVO MERCANTIL, LA CUAL OPERA DE MANERA INDEPENDIENTE A LA FIGURA DEL EMBARGO.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes resolvieron asuntos en los que se pronunciaron sobre la posibilidad de implementar la medida de retención de bienes prevista en el artículo 1168, fracción II, inciso b), del Código de Comercio en el juicio ejecutivo mercantil. Uno de los tribunales consideró que la retención de bienes es procedente porque está prevista dentro de las reglas generales de los juicios mercantiles, dentro de los cuales se ubica el juicio ejecutivo. En cambio, el otro órgano jurisdiccional determinó que es improcedente la medida de retención de bienes ante la existencia del embargo que es una medida especial aplicable para ese tipo de juicios, por lo que se trata de figuras que no pueden coexistir.

Criterio jurídico: En el juicio ejecutivo mercantil es procedente la medida precautoria consistente en la retención de bienes prevista en el artículo 1168, fracción II, inciso b), del Código de Comercio, siempre que se cumplan los requisitos para su otorgamiento, debido a que está regulada para ese tipo de juicios, sin que exista alguna norma que limite o module la posibilidad de su implementación, de tal modo que con su aplicación no se transgrede el principio de especialidad de la ley, por lo que dicha medida aplica con independencia de la existencia del embargo aplicable a ese tipo de juicios, ya que esas medidas persiguen fines distintos.

Justificación: Del análisis sistemático de los artículos 1168 a 1189 y del 1391 al 1414 del Código de Comercio, que regulan respectivamente las



providencias precautorias y el juicio ejecutivo mercantil, se arriba a la conclusión de que las primeras se previeron en el capítulo de disposiciones generales para que pudieran implementarse en cualquiera de los juicios contemplados en ese Código, entre los cuales, se encuentra el juicio ejecutivo mercantil.

Situación que se ve reforzada en el artículo 1410 de la norma citada porque establece que con motivo de la sentencia de remate que se dicte en el juicio ejecutivo mercantil, se procederá a la venta de los bienes retenidos o embargados, lo cual no deja duda de que el legislador contempló la posibilidad de que dentro de un juicio de esta naturaleza pueda ordenarse la medida de retención de bienes.

En ese sentido, el empleo de la retención de bienes dentro del juicio ejecutivo mercantil no impide que también se haga uso del embargo, pues más allá de que la norma no lo prohíbe y por ello no se vulnera el principio de especialidad de la ley, se trata de figuras distintas que tienen propósitos diferenciados.

En efecto, el embargo es una medida aparejada a los títulos ejecutivos que requieren del emplazamiento previo de la parte demandada para proceder a su ejecución, en muchos casos, previo citatorio, lo que puede dar lugar a que la parte demandada pueda ocultar sus bienes. Mientras que la retención de bienes constituye un acto prejudicial que permite asegurar o inmovilizar los bienes retenidos para evitar que el futuro demandado tenga la posibilidad de ocultar, dilapidar, disponer o enajenar sus bienes, con lo cual se garantiza el eficaz cumplimiento de una eventual sentencia condenatoria. En el entendido de que el demandado tiene a su alcance los respectivos medios de defensa para remediar una caución desproporcionada respecto del crédito reclamado.

1a./J. 48/2023 (11a.)

Contradicción de tesis 3/2022. Entre las sustentadas por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito y el Décimo Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito. 4 de mayo de 2022. Mayoría de tres votos de las Ministras Norma Lucía Piña Hernández y Ana Margarita Ríos



Farjat, y el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo. Disidentes: Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien reservó su derecho para formular voto particular, y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Ministra Presidenta Ana Margarita Ríos Farjat. Secretarios: Juan Jaime González Varas y Werther Bustamante Sánchez.

Tesis y/o criterios contendientes:

El emitido por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito, al resolver el amparo en revisión 336/2019, el cual dio origen a la tesis aislada III.2o.C.120 C (10a.), de rubro: "MEDIDAS CAUTELARES COMO ESPECIE 'DE GARANTÍA'. ATENTO AL PRINCIPIO DE ESPECIALIDAD, ANTE LA EXISTENCIA EN EL CÓDIGO DE COMERCIO DE DOS PROVIDENCIAS CUYA NATURALEZA Y TRASFONDO CONSISTE EN INMOVILIZAR BIENES PARA GARANTIZAR LAS RESULTAS DEL JUICIO EN LAS CONTROVERSIAS EJECUTIVAS MERCANTILES, ES VIABLE DECRETAR EL EMBARGO EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 1392 Y NO LA RETENCIÓN DE BIENES CONFORME AL DIVERSO 1168 DEL PROPIO ORDENAMIENTO."; publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 3 de diciembre de 2021 a las 10:15 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 8, Tomo III, diciembre de 2021, página 2255, con número de registro digital: 2023908; y,

El sustentado por el Décimo Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, al resolver el amparo en revisión 389/2018, el cual dio origen a la tesis aislada I.12o.C.145 C (10a.), de título y subtítulo: "MEDIDAS CAUTELARES O PROVIDENCIAS PRECAUTORIAS EN MATERIA MERCANTIL. PUEDEN PROMOVERSE COMO ACTO PREJUDICIAL AUN CUANDO EL JUICIO QUE SE PRETENDA ENTABLAR SEA DE NATURALEZA EJECUTIVA."; publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 17 de mayo de 2019 a las 10:22 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 66, Tomo III, mayo de 2019, página 2651, con número de registro digital: 2019872.

Tesis de jurisprudencia 48/2023 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de veintinueve de marzo de dos mil veintitrés.

Esta tesis se publicó el viernes 12 de mayo de 2023 a las 10:17 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 15 de mayo de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



SOBRESEIMIENTO EN EL AMPARO DIRECTO. NO PROCEDE EN LOS CASOS EN QUE LA PARTE QUEJOSA FALLECE DURANTE SU SUBSTANCIACIÓN Y EL ACTO RECLAMADO ES UNA SENTENCIA PENAL QUE LA CONDENÓ A LA REPARACIÓN DEL DAÑO EN FAVOR DE LA VÍCTIMA U OFENDIDO.

CONTRADICCIÓN DE CRITERIOS 234/2022. ENTRE LOS SUSTENTADOS POR EL PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL DÉCIMO SEXTO CIRCUITO, EL PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS PENAL Y CIVIL DEL VIGÉSIMO CIRCUITO Y EL PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL DÉCIMO QUINTO CIRCUITO. 11 DE ENERO DE 2023. UNANIMIDAD DE CUATRO VOTOS DE LOS MINISTROS ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA, QUIEN RESERVÓ SU DERECHO PARA FORMULAR VOTO CONCURRENTENTE, JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ Y ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA, Y LA MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT. AUSENTE: MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO. PONENTE: MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT. SECRETARIOS: RAMÓN EDUARDO LÓPEZ SALDAÑA Y ALBERTO RAMÍREZ JIMÉNEZ.

ÍNDICE TEMÁTICO

	Apartado	Criterio y decisión	Páginas
II.	Competencia	La Primera Sala es competente para conocer del presente asunto.	4-5
III.	Legitimación	La denuncia fue presentada por parte legitimada.	5-6
IV.	Criterios denunciados	Amparo directo 148/1987, del índice del entonces Primer Tribunal Colegiado del Décimo Sexto Circuito, actual Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito.	6-9



		Amparo directo 58/2005, del índice del entonces Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Circuito, actual Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Civil del Vigésimo Circuito.	9-12
		Amparo directo 519/2019 del índice del entonces Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Circuito, actual Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Civil del Vigésimo Circuito.	12-13
		Amparo directo 40/2021, del índice del Primer Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito.	14-16
V.	Existencia de la contradicción	Es existente la contradicción de criterios.	17-24
		La reparación del daño en materia penal.	25-28
VI.	Estudio	La exigibilidad del daño (legislaciones de Guanajuato, Chiapas y Baja California).	28-31
		Precedentes de esta SCJN respecto el sobreseimiento del juicio de amparo por la muerte del quejoso.	31-34
		Solución del asunto.	34-36
VII.	Criterio que debe prevalecer	SOBRESEIMIENTO EN EL AMPARO DIRECTO. NO PROCEDE EN LOS CASOS EN QUE LA PARTE QUEJOSA FALLECE DURANTE SU SUBSTANCIACIÓN Y EL ACTO RECLAMADO ES UNA SENTENCIA PENAL QUE LA CONDENÓ A LA REPARACIÓN DEL DAÑO EN FAVOR DE LA VÍCTIMA U OFENDIDO.	37-38



VIII.	Decisión	<p>PRIMERO.—Sí existe la contradicción denunciada entre los criterios sustentados por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito, antes Primer Tribunal Colegiado del Décimo Sexto Circuito, el Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Civil del Vigésimo Circuito, antes Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Circuito y el Primer Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito.</p> <p>SEGUNDO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los términos de la tesis redactada en el apartado VII de este fallo.</p> <p>TERCERO.—Dese publicidad a la tesis jurisprudencial que se sustenta en la presente resolución, en términos del artículo 219 de la Ley de Amparo.</p>	38-39
-------	-----------------	--	-------

Ciudad de México. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al día **once de enero de dos mil veintitrés**, emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la contradicción de criterios 234/2022, suscitada entre las posturas sustentadas por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito, antes Primer Tribunal Colegiado del Décimo Sexto Circuito, el Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Civil del Vigésimo Circuito, antes Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Circuito y el Primer Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito.



La cuestión que resuelve esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es si en términos de la Ley de Amparo es procedente sobreseer el juicio de amparo directo promovido en contra de una sentencia que condenó a la reparación del daño cuando durante la substanciación del amparo el quejoso fallece.

I. ANTECEDENTES

1. Denuncia de la contradicción. El doce de julio de dos mil veintidós, los Magistrados integrantes del Primer Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito denunciaron la posible contradicción suscitada entre el criterio que emitieron en el amparo directo 40/2021, frente al que sostuvo el entonces Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Circuito, ahora Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Civil del Vigésimo Circuito, en los amparos directos 58/2005 y 519/2019, y el entonces Primer Tribunal Colegiado del Décimo Sexto Circuito, ahora Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito, en el amparo directo 148/1987.

2. Admisión y turno. El entonces presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, por auto de cuatro de agosto de dos mil veintidós, ordenó formar y registrar el expediente con el número 234/2022. Admitió a trámite la denuncia de la posible contradicción de criterios, determinó que por razón de la materia corresponde a esta Primera Sala la competencia para conocer del caso, ordenó la integración del cuaderno auxiliar y turnó los autos a la ponencia de la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat para su estudio.

3. Avocamiento y vigencia de los criterios. Mediante acuerdo de diecinueve de agosto de dos mil veintidós, la entonces Ministra presidenta de esta Primera Sala acordó el avocamiento de la contradicción y ordenó el envío del asunto a su ponencia para la elaboración del proyecto respectivo.

4. El veintidós de septiembre siguiente y por acuerdo de veintitrés, se recibió el informe del Tribunal Colegiado del Décimo Sexto Circuito. El citado tribunal indicó que su denominación actual es Primer Tribunal Colegiado en Materia



Administrativa del Décimo Sexto Circuito. A partir de ello precisó no estar en condiciones de responder sobre la vigencia del criterio plasmado en el amparo directo 148/1987, porque el entonces Primer Tribunal Colegiado de ese Circuito (órgano en su anterior denominación) fue quien emitió el criterio y, en su actual denominación, el Tribunal Colegiado no es competente para conocer de la materia penal.

5. En auto de veinticuatro de agosto de dos mil veintidós, la entonces presidenta de esta Primera Sala tuvo por recibidos los oficios mediante los que el Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Civil del Vigésimo Circuito informó que su criterio sigue vigente y remitió la versión digitalizada de las ejecutorias emitidas en los amparos directos del entonces Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Circuito 58/2005 y 519/2019. En el mismo acuerdo se determinó que el presente asunto se encuentra debidamente integrado.

II. COMPETENCIA

6. Esta contradicción de criterios se rige por las disposiciones constitucionales y legales vigentes hasta el once de marzo y siete de junio de dos mil veintiuno. Lo anterior porque en términos de lo previsto en el artículo tercero transitorio del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el once de marzo de esa anualidad,¹ por el que se declararon reformadas y adicionadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos relativas al Poder Judicial de la Federación, así como en relación a la fracción II del artículo primero transitorio del decreto de reformas a la Ley de Amparo, publicado el siete de junio de dos mil veintiuno,² aún no se surte la

¹ "... **Tercero.** A partir de la entrada en vigor de la legislación secundaria todas las menciones a los Tribunales Unitarios de Circuito y Plenos de Circuito previstas en las leyes, se entenderán hechas a los Tribunales Colegiados de Apelación y a los Plenos Regionales. ..."

² "**Primero.** El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, salvo lo siguiente: ..."

II. Las disposiciones relativas a los Plenos Regionales en sustitución de los Plenos de Circuito, entrarán en vigor en un plazo no mayor a 18 meses contados a partir de la entrada en vigor del presente decreto, de conformidad con los acuerdos generales que para tal efecto emita el Consejo de la Judicatura Federal. ..."



competencia de los Plenos Regionales, prevista en el artículo 42, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación vigente.³

7. En ese sentido, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver la presente denuncia de contradicción de criterios, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 227, fracción II, de la Ley de Amparo; 14, fracción II, párrafo primero, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, vigentes hasta el once de marzo y siete de junio de dos mil veintiuno, en relación con los puntos primero y tercero del Acuerdo General Número 5/2013 del Pleno de este Alto Tribunal. Ello en virtud de que se trata de una contradicción suscitada entre Tribunales Colegiados de distintos Circuitos, sobre un asunto de orden penal y sin que sea necesaria la intervención del Tribunal Pleno.

III. LEGITIMACIÓN

8. De conformidad con lo previsto por los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 227, fracción II, de la Ley de Amparo,⁴ la denuncia de contradicción proviene de parte legítima,

³ "Artículo 42. Con las salvedades a que se refieren los artículos 10 y 21 de esta ley, son competentes los Plenos Regionales para:

"I. Resolver las contradicciones de criterios sostenidas entre los Tribunales Colegiados de Circuito de la región correspondiente, determinando cuál de ellas debe prevalecer; ..."

⁴ "Artículo 107. Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes: ...

XIII. Cuando los Tribunales Colegiados de Circuito de la misma región sustenten criterios contradictorios en los juicios de amparo de su competencia, el o la fiscal general de la República, en asuntos en materia penal y procesal penal, así como los relacionados con el ámbito de sus funciones, los mencionados tribunales y sus integrantes, las y los Jueces de Distrito, las partes en los asuntos que los motivaron o el Ejecutivo Federal, por conducto de la o el consejero jurídico del Gobierno podrán denunciar la contradicción ante el Pleno Regional correspondiente, a fin de que decida el criterio que debe prevalecer como precedente."

"Artículo 227. La legitimación para denunciar las contradicciones de criterios se ajustará a las siguientes reglas: ...

"II. Las contradicciones a que se refiere la fracción II del artículo anterior podrán ser denunciadas ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación por las Ministras o los Ministros, los Plenos Regionales



pues fue realizada por los Magistrados integrantes del Primer Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito, quienes emitieron uno de los criterios contendientes en este asunto.

IV. CRITERIOS DENUNCIADOS

9. Para estar en posibilidad de analizar la existencia de la contradicción de criterios en estudio es necesario abordar los elementos fácticos y jurídicos que fueron considerados en las decisiones materia de la denuncia.

Amparo directo 148/1987, del índice del entonces Primer Tribunal Colegiado del Décimo Sexto Circuito, ahora Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito

10. **Hechos.** El diez de abril de mil novecientos ochenta y cinco ***** y ***** y ***** tomaron posesión de la finca ubicada en el número ***** , en la calle ***** , ***** en el Municipio de ***** y cuya posesión legalmente correspondía a ***** .

11. **Sentencia.** Por esos hechos se instruyó un proceso penal en contra de ***** . Una vez substanciado el juicio penal en contra del señor ***** , el Juzgado Penal de Primera Instancia de Acámbaro, Guanajuato dictó sentencia en la que lo consideró penalmente responsable del delito de despojo y lo condenó a un año de prisión, así como al pago de la reparación del daño.

12. **Apelación.** En contra de esa sentencia, el señor ***** interpuso un recurso de apelación. La Quinta Sala Penal del Supremo Tribunal de Justicia en el Estado de Guanajuato conoció del asunto y mediante la resolución dictada el quince de julio de mil novecientos ochenta y seis, determinó modificar la sentencia para reducir la pena a seis meses de prisión.

les, o los Tribunales Colegiados de Circuito y sus integrantes, que hayan sustentado criterios discrepantes, la o el fiscal general de la República, las Magistradas o los Magistrados del Tribunal Colegiado de Apelación, las Juezas o los Jueces de Distrito, o las partes en los asuntos que las motivaron, y ..."



13. Amparo directo y sentencia materia de la contradicción. Inconforme con ese fallo, el señor ***** promovió amparo directo. El entonces Primer Tribunal Colegiado del Décimo Sexto Circuito, ahora Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito admitió la demanda y la registró con el número de expediente 148/1987.

14. Informe del deceso. Durante la substanciación del juicio de amparo directo se informó que el señor ***** falleció.

15. Sentencia de amparo. En la sesión de cuatro de mayo de mil novecientos ochenta y ocho, el Tribunal Colegiado resolvió el asunto conforme a lo siguiente:

a) El fallecimiento del señor ***** **no da lugar a la causa de sobreseimiento prevista en el artículo 74, fracción II, de la Ley de Amparo (abrogada).**⁵ Ello porque la sentencia materia del amparo lo condenó a la reparación del daño. Dicha condena trasciende a los herederos del acusado pues la subsistencia de ese pago depende de lo que se resuelva sobre el delito y la responsabilidad penal. Lo anterior, en términos de lo que resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis aislada de rubro: "SOBRESEIMIENTO IMPROCEDENTE POR MUERTE DEL AGRAVIADO."⁶

⁵ "Artículo 74. Procede el sobreseimiento:

"...

"II. Cuando el agraviado muera durante el juicio, si la garantía reclamada sólo afecta a su persona;

"..."

⁶ Tesis con el registro digital: 259395 y que dice lo siguiente: "Si durante la tramitación de un amparo penal directo el quejoso fallece y la sentencia reclamada condena, entre otras penas, a la reparación del daño, no se surte la causa de sobreseimiento establecida por la fracción II del artículo 74 de la Ley de Amparo, pues el acto reclamado no afecta exclusivamente a la persona del quejoso, sino además tiene trascendencia para los ofendidos y para los herederos del acusado, ya que la subsistencia de la condena a la reparación, depende de lo que se resuelva sobre el delito y la responsabilidad; y así, debe decidirse sobre su comprobación, considerándolos no como hipótesis de aplicación de penas de prisión o multa, sino viendo el delito solamente como un hecho jurídico generador de derechos a prestaciones puramente civiles, como una fuente más de las obligaciones, que como la de reparar el daño, pasan a formar parte del pasivo de la herencia, la cual es una transmisión de derechos y deudas a título universal. En esa virtud, debe entrarse al fondo del asunto, para el efecto de que a través de la resolución se determine si se ampara o no al quejoso, concesión o negativa que tan sólo tendrá repercusión en lo tocante a la reparación del daño, sanción que no



b) Por ese motivo la decisión sobre la concesión o negativa del amparo tiene relevancia en lo tocante a la reparación del daño. Conforme a lo previsto en el artículo 112 del Código Penal de Guanajuato, es una sanción que no se extingue con la muerte.⁷

c) En el fondo del asunto, de la revisión de los autos se desprende que el delito de despojo y la responsabilidad penal del señor ***** se encuentran acreditadas, por ello la sentencia del tribunal de alzada es legal y la reparación del daño a que se le condenó es correcta, **lo que lleva a negar el amparo.**

16. Del asunto surgió la tesis aislada con registro digital: 217878, de rubro y texto:

"AMPARO PENAL, SOBRESIMIENTO IMPROCEDENTE DEL, POR MUERTE DEL AGRAVIADO. Cuando la sentencia reclamada en amparo condena, entre otras penas, a la reparación del daño, la muerte del quejoso no da lugar a la causa de sobreseimiento establecida por la fracción II del artículo 74 de la Ley de Amparo, por cuanto que el acto reclamado no afecta exclusivamente a la persona del quejoso sino además tiene trascendencia para los ofendidos y los herederos del acusado, ya que la subsistencia de la condena a la reparación del daño, la cual no se extingue por la muerte del sentenciado conforme al artículo 110 del Código Penal para el Estado de Guanajuato, depende de lo que se resuelva sobre el delito y la responsabilidad y así, debe decidirse sobre su comprobación, considerándolos no como hipótesis de aplicación de penas de prisión o multa, sino viendo al delito solamente como un hecho jurídico generador de derechos a prestaciones puramente civiles, como una fuente más de las obligaciones, que como la de reparar el daño, pasan a formar parte del pasivo de la herencia, la cual es una transmisión de derechos y deudas a título universal."

se extingue con la muerte del delincuente, al tenor del artículo 91 del Código Penal para el Distrito y Territorios Federales.". Criterio que deriva del amparo directo 9200/63, resuelto el 1 de abril de 1965. Cinco votos.

⁷ "Artículo 112. La muerte del delincuente extingue la acción penal; también las sanciones que se le hubieren impuesto, a excepción de la de reparación del daño y la de decomiso."



Amparo directo 58/2005, del índice del entonces Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Circuito, ahora Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Civil del Vigésimo Circuito

17. Hechos. El diez de enero de mil novecientos noventa y ocho, ***** y ***** privaron de la vida a ***** en el interior de un domicilio ubicado en el fraccionamiento ***** y después abandonaron su cuerpo en la carretera.

18. Sentencia. Por esos hechos se instruyó un proceso penal en contra del señor ***** y del señor ***** por los delitos de homicidio calificado, violación tumultuaria y asociación delictuosa. Una vez sustanciado el juicio penal en contra de los acusados, el Juzgado Tercero del Ramo Penal del Distrito Judicial de Tuxtla dictó la sentencia en la que consideró que no se acreditó su responsabilidad penal y por ello los absolvió de todos los delitos imputados.

19. Apelación. El Ministerio Público interpuso recurso de apelación. La Segunda Sala Regional Colegiada en Materia Penal, Zona Uno Tuxtla, del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Chiapas conoció del asunto y mediante la resolución dictada el diecinueve de noviembre de dos mil cuatro, revocó la sentencia de primera instancia, consideró responsables del delito de homicidio calificado al señor ***** y al señor ***** , les impuso como pena veinticinco años de prisión y los condenó a la reparación del daño.

20. Amparo directo y sentencia objeto de la contradicción. El señor ***** promovió amparo directo en contra de la sentencia dictada por la Sala Penal. El Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Civil del Vigésimo Circuito (en ese momento su denominación era Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Circuito), admitió la demanda y la registró con el número de expediente 58/2005.

21. Informe del deceso. Durante la substanciación del juicio de amparo directo se informó sobre el fallecimiento del señor ***** .

22. Sentencia de amparo. En la sesión de veintiséis de octubre de dos mil seis, el Tribunal Colegiado resolvió el asunto conforme a lo siguiente:



a) El fallecimiento del señor ***** no actualiza la causa de sobreseimiento prevista en la fracción II del artículo 74 de la Ley de Amparo.⁸ En la sentencia reclamada se le condenó a la pena de prisión y a la reparación del daño. Ello afecta a su persona y a sus derechos patrimoniales, los cuales trascienden después de su muerte a la sucesión en términos de lo previsto en el artículo 93 del Código Penal para el Estado de Chiapas.⁹

b) Llegar a una conclusión distinta equivaldría a que la sentencia penal quedara firme y con ello la responsabilidad penal proveniente del delito, lo que afectaría a la sucesión del señor ***** . Ese criterio tiene sustento en la tesis aislada de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación con el rubro: "SOBRESEIMIENTO IMPROCEDENTE POR MUERTE DEL AGRAVIADO."¹⁰

c) En el fondo, son fundados los argumentos del quejoso porque los agravios que el Ministerio Público hizo valer en la apelación fueron deficientes para combatir las razones por las cuales el Juez de primera instancia absolvió al señor ***** del delito de homicidio calificado. Por ello, se concede el amparo para que la Sala Penal deje sin efectos la sentencia emitida en apelación, emita otra en la que considere que los agravios del Ministerio Público son inoperantes y como consecuencia confirme la sentencia absolutoria en sus términos.

23. Del asunto derivó la tesis aislada XX.2o.28, registro digital: 173021, con rubro y texto siguientes:

"FALLECIMIENTO DEL QUEJOSO. NO GENERA EL SOBRESEIMIENTO EN EL JUICIO DE GARANTÍAS, EN TÉRMINOS DE LO DISPUESTO EN LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 74 DE LA LEY DE AMPARO, SI EN LA SENTENCIA RECLAMADA SE LE CONDENÓ AL PAGO DE LA REPARACIÓN DEL DAÑO (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE CHIAPAS). El artículo 74, fracción II, de la Ley de Amparo dispone que procede el sobreseimiento cuando el agraviado muera

⁸ Nota, *supra* 5.

⁹ "Artículo 93. La muerte del sujeto activo extingue la acción penal y las sanciones que se le hubieren impuesto, a excepción de la reparación del daño y las del decomiso o destrucción de los instrumentos con que se cometió el delito."

¹⁰ Nota, *supra* 6.



durante el juicio, si la garantía reclamada sólo afecta a su persona. En ese sentido, si la sentencia impugnada en el juicio de garantías condenó al sujeto activo (ahora occiso), entre otras penas, a la reparación del daño, resulta inconcuso que no se surte la causa de sobreseimiento anotada, ya que el acto reclamado no se circunscribe únicamente a la esfera personal del quejoso, sino que trasciende a sus herederos, en virtud de que tal condena no se extingue con la muerte del sentenciado, según se establece en el numeral 93 del Código Penal para el Estado de Chiapas, que prevé con toda claridad y sin lugar a interpretaciones, que la muerte del sujeto activo extingue la acción penal y las sanciones que se le hubieren impuesto, a excepción de la reparación del daño y las del decomiso o destrucción de los instrumentos con que se cometió el delito."

Amparo directo 519/2019, del índice del entonces Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Circuito, ahora Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Civil del Vigésimo Circuito

24. Hechos. El veintitrés de enero de dos mil quince, el señor ***** y otras personas entraron al domicilio de *****, lo amagaron con arma de fuego y lo despojaron de ***** (*****), así como de algunas joyas de oro.

25. Sentencia. Por esos hechos se instruyó un proceso penal en contra del señor *****. Una vez substanciado el juicio conforme al Código de Procedimientos Penales de Chiapas, el Juez del Ramo Penal del Distrito Judicial de Comitán, Chiapas, dictó sentencia, en la que lo consideró responsable del delito de robo con violencia agravado, le impuso como pena cinco años nueve meses de prisión, el pago de multa y dejó a salvo los derechos del ofendido para reclamar la reparación del daño.

26. Apelación. El señor ***** interpuso recurso de apelación. La Sala Regional Colegiada Mixta Zona Tres del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Chiapas conoció del asunto y el cuatro de abril del dos mil diecinueve emitió la resolución en la que confirmó la sentencia condenatoria.

27. Amparo directo y sentencia objeto de la contradicción. Inconforme con lo anterior, el señor ***** promovió amparo directo. El Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Civil del Vigésimo Circuito, antes Segundo Tribunal



Colegiado del Vigésimo Circuito, admitió la demanda y la registró con el número 519/2019.

28. Informe del deceso. Durante la sustanciación del juicio de amparo directo se informó sobre el fallecimiento del señor *****.

29. Sentencia de amparo. En la sesión de veintinueve de noviembre de dos mil diecinueve, el Tribunal Colegiado resolvió el asunto conforme a lo siguiente:

a) El fallecimiento del señor ***** no conduce a sobreseer en el juicio en términos de lo previsto en la fracción III del artículo 63 de la Ley de Amparo.¹¹ Ello porque en la sentencia reclamada se le condenó a la reparación del daño, lo que afecta su patrimonio y cuya obligación de pago no se extingue con su muerte en términos del artículo 116 del Código Penal para el Estado de Chiapas.¹²

b) En el fondo, no se advierte que exista alguna violación en la sentencia de la Sala Penal en torno al pronunciamiento de la acreditación del delito, la responsabilidad penal del quejoso, la pena de prisión y la reparación del daño impuesta. Por esa razón se niega el amparo.

Amparo directo 40/2021, del índice del Primer Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito

30. Hechos. El tres de noviembre de dos mil diez, en Tijuana, Baja California, ***** ofreció a ***** y a ***** cruzarlos ilegalmente hacia los Estados Unidos de América. Estas personas accedieron y el once de ese mes y año, el señor ***** los condujo a un cerro ubicado en la carretera Tijuana-

¹¹ "Artículo 63. El sobreseimiento en el juicio de amparo procede cuando:

"...

"III. El quejoso muera durante el juicio, si el acto reclamado sólo afecta a su persona; ..."

¹² "Artículo 116. La muerte del procesado o sentenciado, extingue la acción penal del Estado y su potestad para ejecutar penas y medidas de seguridad, respectivamente, con excepción del decomiso de los instrumentos, objetos y productos del delito y la reparación del daño."



na-Tecate, donde en compañía de diversos sujetos armados privó de la libertad al señor ***** y al señor ***** para luego exigir rescate a sus familias.

31. Sentencia. Por esos hechos se instruyó un proceso penal en contra del señor *****. Una vez substanciado el juicio conforme al Código de Procedimientos Penales del Estado de Baja California, el Juez Tercero de lo Penal del Partido Judicial de Tijuana dictó sentencia en la que consideró penalmente responsable al señor ***** de los delitos de secuestro agravado, robo con violencia y delincuencia organizada. Con motivo de ello lo condenó a una pena de treinta y un años, tres meses de prisión, así como a la reparación del daño.

32. Apelación. El señor ***** interpuso recurso de apelación. La Cuarta Sala del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Baja California conoció del asunto y el doce de marzo de dos mil quince dictó resolución en la que modificó la responsabilidad penal y la condena impuesta al señor *****.

33. Amparo directo y sentencia objeto de la contradicción. Inconforme con ello, el señor ***** promovió amparo directo. El Primer Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito admitió la demanda y la registró en el expediente número 40/2021.

34. Informe del deceso. Durante la substanciación del juicio de amparo directo se informó sobre el fallecimiento del señor *****.

35. Sentencia de amparo. En la sesión de dos de junio de dos mil veintidós, el Tribunal Colegiado resolvió el asunto conforme a lo siguiente:

a) Conforme a lo previsto en la fracción III del artículo 63 de la Ley de Amparo,¹³ procede sobreseer en el juicio cuando el quejoso fallezca durante su tramitación, siempre y cuando el acto reclamado sólo afecte derechos estrictamente personales.

¹³ Nota, *supra* 11.



b) En las constancias se encuentra acreditado que el señor ***** falleció. Debido a que los derechos humanos de legalidad y de seguridad jurídica que consideró transgredidos en su demanda constituyen derechos personalísimos, se actualiza lo previsto en la fracción III del artículo 63 de la Ley de Amparo.

c) No es obstáculo que el artículo 103 del Código Penal para el Estado de Baja California precise que el decomiso y la reparación del daño no se extinguen con la muerte del sentenciado,¹⁴ ello porque la reparación del daño que es exigible a terceros, como pudiera ser la sucesión, tiene el carácter de responsabilidad civil y, puede ser reclamable por esa vía. Al fallecer el sentenciado, la reparación del daño ya no es exigible por la vía penal y por ese motivo no subsiste la materia del amparo.

36. Del asunto derivó la tesis aislada XV.1o.1, número de registro digital: 2025167, con rubro y texto siguientes:

"SOBRESEIMIENTO EN EL JUICIO DE AMPARO DIRECTO EN MATERIA PENAL. PROCEDE DECRETARLO POR FALLECIMIENTO DEL QUEJOSO CONFORME AL ARTÍCULO 63, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE AMPARO, AUN CUANDO EN LA SENTENCIA RECLAMADA SE LE HUBIERA CONDENADO, ENTRE OTRAS PENAS, A LA REPARACIÓN DEL DAÑO.

"Hechos: Durante la tramitación de un juicio de amparo directo en materia penal promovido contra la sentencia de segunda instancia que condenó a la parte quejosa a compurgar una pena privativa de la libertad, así como a reparar los daños causados con motivo de la conducta ilícita que se le reprochó, la autoridad responsable informó que el quejoso falleció, remitiendo copia certificada del acta de defunción correspondiente.

"Criterio jurídico: Este Tribunal Colegiado de Circuito determina que al advertirse la causal prevista en el artículo 63, fracción III, de la Ley de Amparo, procede sobreseer en el juicio de amparo por fallecimiento del quejoso, aun

¹⁴ "Artículo 103. Extinción por muerte. La muerte del imputado extingue la acción penal y del sentenciado las penas o medidas de seguridad impuestas, a excepción del decomiso y de la reparación de los daños y perjuicios."



cuando en la sentencia reclamada se le hubiera condenado, entre otras penas, a la reparación del daño.

"Justificación: El precepto citado establece que procede el sobreseimiento en el juicio de amparo cuando fallezca la parte quejosa, si el acto reclamado sólo afecta a su persona; hipótesis que se actualiza aun cuando se hubiera condenado al sentenciado a reparar los daños causados con motivo de la conducta ilícita reprochada, debido a que esa condena tiene una naturaleza estrictamente civil y un doble propósito que puede satisfacer tanto una función social, en su carácter de pena o sanción pública, como una función privada, en la medida en que también contribuye a resarcir los intereses de la persona afectada por la acción delictiva; de tal forma que el fallecimiento del sentenciado provoca necesariamente que la reparación del daño deje de tener sustento en su carácter de pena o sanción pública, por haber terminado su propósito como función social; así, ante tal eventualidad la reparación del daño únicamente puede subsistir como una función privada, esto es, con la finalidad de resarcir los intereses de las personas afectadas por la acción delictiva; sin embargo, ésta ya no podrá ser reclamada en la vía penal, pues no sería jurídicamente posible definir la situación jurídica de la parte quejosa sin su presencia; por tanto, en su caso, de satisfacerse los requisitos establecidos para tal efecto, la reparación del daño podrá ser reclamable en la vía civil y no en la penal; razón por la cual no puede considerarse que en ese caso subsista la materia del juicio de amparo."

V. EXISTENCIA DE LA CONTRADICCIÓN

37. Para determinar si existe la contradicción de criterios planteada y, en su caso, resolver cuál es la postura que debe prevalecer, no es necesario que los criterios se sostengan en tesis jurisprudenciales.

38. Por contradicción de criterios debe entenderse cualquier discrepancia en la postura adoptada por órganos jurisdiccionales terminales que mediante sus argumentaciones lógico-jurídicas justifiquen sus decisiones en una controversia, independientemente de que hubieran emitido tesis.¹⁵

¹⁵ "CONTRADICCIÓN DE TESIS. PARA SU INTEGRACIÓN NO ES NECESARIO QUE SE TRATE DE JURISPRUDENCIAS.". Tesis aislada P. L/94, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la*



39. La finalidad de la contradicción de criterios es la unificación y dado que el problema radica en los procesos de interpretación, no en los resultados adoptados por los tribunales contendientes, es posible afirmar que para que una contradicción de criterios sea procedente sólo es necesario que se cumplan las siguientes condiciones:

a) Los tribunales contendientes resolvieron alguna cuestión litigiosa en la que ejercieron su arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo mediante la adopción de algún canon o método, cualquiera que fuese.

b) Entre los ejercicios interpretativos respectivos se encuentra algún punto de toque. Es decir, que exista al menos un tramo de razonamiento en el que la interpretación ejercida gire en torno a un mismo tipo de problema jurídico: ya sea el sentido gramatical de una norma, el alcance de un principio, la finalidad de una determinada institución o cualquier otra cuestión jurídica en general y que, sobre ese mismo punto de derecho, los tribunales contendientes adopten criterios jurídicos discrepantes.

c) Que lo anterior dé lugar a la formulación de una pregunta genuina acerca de si la manera de acometer la cuestión jurídica es preferente con relación a cualquier otra que, como la primera, también sea legalmente posible.¹⁶

40. Esta Primera Sala considera que los requisitos identificados con los **incisos a) y b)** se actualizan en el presente asunto. Los Tribunales Colegiados contendientes ejercieron su arbitrio judicial al solucionar el mismo problema jurídico: determinar si es procedente sobreseer el juicio de amparo directo promo-

Federación, Octava Época, Núm. 83, noviembre de 1994, página 35. Registro digital: 205420. Pleno. Contradicción de tesis 8/93. Entre las sustentadas por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado del Séptimo Circuito (en la actualidad Tribunal Colegiado en Materia Penal). Trece de abril de mil novecientos noventa y cuatro. Unanimidad de veinte votos. Ponente: Fausta Moreno Flores.

¹⁶ "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. CONDICIONES PARA SU EXISTENCIA."

Jurisprudencia 1a./J. 22/2010, con número de registro digital: 165077. Primera Sala. Contradicción de tesis 235/2009, resuelta el veintitrés de septiembre de dos mil nueve. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Ministro José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Ministro José Ramón Cossío Díaz.



vido en contra de una sentencia penal que condenó a la reparación del daño, cuando durante su substanciación fallece el quejoso.

41. Sobre esta cuestión los Tribunales Colegiados se pronunciaron en sentencias de amparo directo que partieron de hechos equiparables. En los criterios contendientes el acto reclamado consistió en una sentencia penal en la que, entre otras cosas, condenó a la reparación del daño; el promovente del amparo fue el condenado en la vía penal y, en todos los asuntos, dicha persona falleció cuando el juicio de amparo directo aún se encontraba en trámite.

42. Las citadas condiciones fácticas llevaron a que los Tribunales Colegiados problematizaran si ante el fallecimiento del quejoso, es procedente o no sobreseer en el juicio de amparo directo penal.

43. Al enfrentarse a esa pregunta los órganos contendientes optaron por soluciones opuestas. El **Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito, antes Primer Tribunal Colegiado del Décimo Sexto Circuito** (Guanajuato) y el **Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Civil del Vigésimo Circuito antes Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Circuito** (Chiapas) consideraron que por tratarse de una sentencia penal en la que se condenó al quejoso a la reparación del daño, no es posible sobreseer en el juicio de amparo directo. Ello porque dicha obligación de pago trasciende al patrimonio del acusado y no se extingue con su muerte, lo que afecta a los herederos del quejoso.

44. El **Primer Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito** (Baja California) sustentó una postura completamente opuesta. Determinó que es procedente sobreseer en el juicio de amparo directo aunque la sentencia penal condene a la reparación del daño. En consideración de ese tribunal, aun en tal supuesto, sólo se afectan derechos personalísimos del condenado. Ello porque con su muerte termina todo reproche penal y si bien la reparación del daño no se extingue, ésta sólo se puede reclamar por la vía civil.

45. Como se evidencia los Tribunales Colegiados partieron de problemáticas equiparables sobre las que establecieron criterios opuestos: para los ubica-



dos en Guanajuato y en Chiapas, el fallecimiento del quejoso no conduce a sobreseer en el juicio de amparo directo penal cuando la sentencia que se reclame lo haya condenado a la reparación del daño; para el ubicado en Baja California, el sobreseimiento sí es procedente, porque en ese caso sólo se afectan derechos personalísimos del quejoso. Lo que lleva a concluir que las posturas de los tribunales contendientes para resolver un mismo problema jurídico llegaron a soluciones incompatibles.

46. Cabe señalar que si bien el criterio plasmado en el amparo directo 148/1987 fue sustentado por el entonces Primer Tribunal Colegiado del Décimo Sexto Circuito y que dicho órgano jurisdiccional cambió de denominación y especialidad (actualmente Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito) ello no da lugar a excluirlo de la presente contradicción de criterios.

47. En consideración de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el hecho de que un Tribunal Colegiado de Circuito se especialice en alguna materia diversa a aquella en que emitió uno de los criterios contendientes no implica que ésta sea inexistente pues, aunque el órgano jurisdiccional ya no está en posibilidad de reexaminar su criterio o incluso modificarlo, **la postura sustentada conserva su valor objetivo en el sistema jurídico.**¹⁷

48. Por otro lado, no pasa inadvertido que al resolver los amparos directos que participan en esta contradicción, algunos de los Tribunales Colegiados tu- vieron como base la Ley de Amparo vigente a partir del dos de abril de dos mil trece y otros, la abrogada Ley de Amparo. De igual forma que para sostener sus criterios se apoyaron directamente en lo establecido en las legislaciones penales vigentes de los Estados en los que ejercen jurisdicción territorial.

¹⁷ Véase la tesis aislada 2a. LI/2009, con número de registro digital: 167286, sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con el rubro siguiente: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. EL HECHO DE QUE UN TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO SE ESPECIALICE EN UNA MATERIA DIVERSA A LA EN QUE EMITIÓ UNO DE LOS CRITERIOS CONTENDIENTES, NO ES OBSTÁCULO PARA DECRETAR SU EXISTENCIA.". El criterio derivó de la contradicción de tesis 8/2009 resuelta el 22 de abril de 2009. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Genaro David Góngora Pimentel. Ponente: Mariano Azuela Güitrón.



49. Si bien esa cuestión, en principio, pudiera conducir a declarar que no existe un punto de toque en los razonamientos de los tribunales contendientes, en el caso ello no tiene esa consecuencia. La discrepancia de normas no se tradujo en la introducción de elementos distintos que condicionaran las posturas adoptadas en cada asunto.

50. Los amparos directos 148/1987 (Guanajuato) y 58/2005 (Chiapas) analizaron la fracción II del artículo 74 de la abrogada Ley de Amparo, mientras que los amparos directos 519/2019 (Chiapas) y 40/2021 (Baja California) tuvieron como base lo establecido en la fracción III del artículo 63 de la vigente Ley de Amparo.

51. La diferencia entre los supuestos previstos entre la fracción II del artículo 74 de la abrogada Ley de Amparo y lo plasmado en la fracción III del artículo 63 de la vigente Ley de Amparo, **no es sustancial.** En ambas legislaciones se establece que el sobreseimiento del juicio de amparo procede cuando el quejoso fallezca y lo reclamado sólo afecte sus derechos personales.

52. Por su parte, la legislación penal que ancló la decisión del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito, antes Primer Tribunal Colegiado del Décimo Sexto Circuito, al resolver el amparo directo 148/1987, se trató de la prevista en el artículo 110 del Código Penal de Guanajuato vigente en mil novecientos ochenta y siete. La decisión del Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Civil del Vigésimo Circuito, antes Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Circuito, al resolver los amparos directos 58/2005 y 519/2019, partió para el primero, del artículo 93 del Código Penal de Chiapas vigente en el dos mil seis y con respecto al segundo de lo contemplado en el artículo 116 del Código Penal de esa entidad, aplicable en el dos mil diecinueve. Mientras que el Primer Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito al fijar su postura consideró el contenido del artículo 103 del Código Penal para el Estado de Baja California vigente en el dos mil veintiuno.

53. Lo previsto en cada una de dichas legislaciones tampoco constituyen hipótesis incompatibles. En todas se advierte que si bien la muerte extingue la



pretensión punitiva en contra de la persona sentenciada, así como las penas o medidas de seguridad que le fueron impuestas por la comisión de uno o varios delitos, esto no sucede con la pena a la reparación del daño. En el cuadro siguiente se advierte con mayor detalle esa conclusión:

Artículo 110 del CP de Guanajuato vigente en 1987	Artículo 93 del CP de Chiapas vigente en 2006	Artículo 116 del CP de Chiapas aplicable en 2019	Artículo 103 del CP para el Estado de Baja California vigente en 2021
La muerte del delincuente extingue la acción penal; también las sanciones que se le hubieran impuesto, <u>a excepción de la reparación del daño y la del decomiso</u> .	La muerte del sujeto activo extingue la acción penal y las sanciones que se le hubieran impuesto, <u>a excepción de la reparación del daño</u> y las del decomiso o destrucción de los instrumentos con que se cometió el delito.	La muerte del procesado o sentenciado, extingue la acción penal del Estado y su potestad para ejecutar penas y medidas de seguridad, respectivamente, <u>con excepción del decomiso de los instrumentos, objetos y productos del delito y la reparación del daño</u> .	Extinción por muerte. La muerte del imputado extingue la acción penal y la del sentenciado las penas o medidas de seguridad impuestas, a excepción del decomiso y de <u>la reparación de los daños</u> y perjuicios.

54. En lo esencial, los supuestos normativos sobre los que los Tribunales Colegiados fijaron su postura establecen las mismas reglas. Por ello se concluye que el hecho de que algunos de los tribunales contendientes hayan establecido su criterio a partir de lo previsto en la abrogada Ley de Amparo y otros en la vigente, así como el uso de las legislaciones estatales locales para cada caso, en nada incide para los efectos de la presente contradicción.

55. Finalmente, es importante destacar que si bien las posturas adoptadas en los amparos directos 148/1987 (Guanajuato) y 58/2005 (Chiapas), se sustentaron en lo establecido en la tesis aislada de esta Primera Sala, con el rubro: "SOBRESEIMIENTO IMPROCEDENTE POR MUERTE DEL AGRAVIADO.",¹⁸

¹⁸ Nota, *supra* 6.



ello no significa que deban descartarse de la presente contradicción de criterios.

56. La citada tesis de este Alto Tribunal no se trata de un criterio obligatorio, por lo que puede o no ser tomada en cuenta durante el desarrollo del arbitrio judicial que hace suyo el Tribunal Colegiado. Por ello, cuando el Tribunal Colegiado sigue la postura de un criterio no obligatorio y lo incorpora en su decisión, lo hace en su libre arbitrio y con la finalidad de fijar su criterio a través de un ejercicio argumentativo propio.

57. Esa postura del Tribunal Colegiado es la que integra el fallo jurisdiccional y, por ende, la que participa en la contradicción, es decir en este supuesto no participa directamente lo decidido en la tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

58. Por último, esta Primera Sala considera que de la revisión de los criterios materia de esta contradicción, es posible desprender la formulación de una pregunta genuina para resolver una problemática en particular, con lo que se cumple el tercer requisito de existencia plasmado en el párrafo 37 de esta ejecutoria. Ese cuestionamiento es el siguiente:

¿En términos de la Ley de Amparo es procedente sobreseer el juicio de amparo directo promovido en contra de una sentencia que condenó a la reparación del daño y la cual fue dictada conforme a los Códigos Penales de Guanajuato, Chiapas y Baja California, cuando durante la substanciación del amparo el condenado y quejoso fallece?

VI. ESTUDIO

59. Para resolver la presente contradicción de criterios, esta Primera Sala considera necesario desarrollar los siguientes puntos: **a)** la reparación del daño en materia penal; **b)** la exigibilidad de la reparación del daño (legislaciones penales de Guanajuato, Chiapas y Baja California); **c)** precedentes de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto del



sobreseimiento del juicio de amparo por muerte del quejoso; y, **d)** solución de la problemática jurídica.

a) La reparación del daño en materia penal

60. El artículo 20 de la Constitución Política del País,¹⁹ establece el derecho fundamental de las víctimas a ser resarcidas por los daños derivados de un delito. Esa reparación, debe ser integral, pues busca la devolución de la víctima a la situación anterior a la comisión de delito.

61. Esta Primera Sala ha señalado que dicha indemnización debe ser justa y que **cobra mayor relevancia debido a que la víctima fue afectada por un hecho delictivo** y no por un simple hecho dañoso.²⁰

62. La obligación de que la reparación del daño a las víctimas debe ser justa e integral, se ha justificado en términos de los artículos 1o. constitucional, y 63.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos,²¹ y en la doctrina

¹⁹ **Artículo 20.** El proceso penal será acusatorio y oral. Se regirá por los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación.

"...

"C. De los derechos de la víctima o del ofendido:

"...

"IV. Que se le repare el daño. En los casos en que sea procedente, el Ministerio Público estará obligado a solicitar la reparación del daño, sin menoscabo de que la víctima u ofendido lo pueda solicitar directamente, y el juzgador no podrá absolver al sentenciado de dicha reparación si ha emitido una sentencia condenatoria.

"La ley fijará procedimientos ágiles para ejecutar las sentencias en materia de reparación del daño; ..."

²⁰ Véase amparo directo en revisión 4646/2014, resuelto el 14 de octubre de 2015, por unanimidad de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (ponente), Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien se reservó el derecho a formular voto concurrente, Olga María Sánchez Cordero de García Villegas y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien se reservó el derecho a formular voto concurrente. Ausente Ministro José Ramón Cossío Díaz.

²¹ **Artículo 1.** ...

"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. ..."



que al respecto ha fijado la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH).²²

63. En su jurisprudencia la CIDH ha señalado que la reparación, en la medida de lo posible, debe anular todas las consecuencias del acto ilícito y restablecer la situación que debió haber existido con toda probabilidad, si el acto no se hubiera cometido. Las reparaciones, como el término lo indica, consisten en las medidas que tienden a hacer desaparecer los efectos de las violaciones cometidas. **Su naturaleza y su monto dependen del nexo causal con los hechos del caso, las violaciones declaradas, los daños acreditados, así como con las medidas solicitadas para reparar los daños respectivos.**²³

64. La reparación del daño en materia penal tiene ciertas notas distintivas que la diferencian de indemnizaciones que nacen de otros hechos dañosos. Ésta se determina como parte de una consecuencia jurídica para el sujeto que ha sido considerado penalmente responsable de la comisión de un delito.

"Artículo 63.1. Cuando decida que hubo violación de un derecho o libertad protegidos en esta Convención, la Corte dispondrá que se garantice al lesionado en el goce de su derecho o libertad conculcados. Dispondrá asimismo, si ello fuera procedente, que se reparen las consecuencias de la medida o situación que ha configurado la vulneración de esos derechos y el pago de una justa indemnización a la parte lesionada."

²² Cfr. Corte IDH. *Caso Castañeda Gutman Vs. Estados Unidos Mexicanos. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas.* Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C, No. 184, párr. 214. *Caso González y otras ("Campo Algodonero") Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas.* Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C, No. 205, párrs. 446 y 447. *Caso Radilla Pacheco Vs. Estados Unidos Mexicanos. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas.* Sentencia de 23 de noviembre de 2009. Serie C, No. 209, párr. 327. *Caso Fernández Ortega y Otros Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas.* Sentencia de 30 de agosto de 2010. Serie C, No. 215, párrs. 220 y 221. *Caso Rosendo Cantú y otra Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas.* Sentencia de 31 de agosto de 2010. Serie C, No. 216, párr. 203, y *Caso Cabrera García y Montiel Flores Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas.* Sentencia de 26 de noviembre de 2010. Serie C, No. 220, párrs. 208 y 209.

²³ Cfr. Corte IDH. *Caso González y otras ("Campo Algodonero") Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas.* Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C, No. 205, párr. 447. *Caso Fernández Ortega y Otros Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas.* Sentencia de 30 de agosto de 2010, Serie C, No. 215, párr. 221; *Caso Rosendo Cantú y otra Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas.* Sentencia de 31 de agosto de 2010, Serie C, No. 216, párr. 204, y *Caso Cabrera García y Montiel Flores Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas.* Sentencia de 26 de noviembre de 2010. Serie C No. 220, párr. 209.



65. La concepción de la reparación del daño como una consecuencia jurídica de un ilícito penal mira hacia la afectación causada a la víctima u ofendido, de tal forma que, sin perder el objetivo primordial de aplicación del poder punitivo del Estado, sirve de protección y garantía para la satisfacción de sus intereses.

66. En este contexto, la reparación del daño, como sanción, **tiene un carácter autónomo**,²⁴ y depende de la existencia de factores que demuestren que la conducta ilícita haya generado una afectación que deba ser resarcida.²⁵

67. Este rasgo particular de la reparación del daño tiene relevancia para establecer su aplicación y consecuencias. Mientras que la sanción pecuniaria constituye una pena que tiene el carácter de afectación personal para el enjuiciado, como fin de prevención especial, **la reparación del daño persigue un objetivo restitutivo de la afectación generada por la comisión del delito**, el cual beneficia a la víctima u ofendido del delito, con la finalidad de retrotraer las condiciones fácticas al momento previo de la agresión criminal o indemnizar la afectación generada.²⁶

68. Entonces, si bien la reparación del daño es una consecuencia jurídica que se impone como sanción y que parte de la comisión de un ilícito penal, la demostración de la responsabilidad del sentenciado y una afectación a terceros que debe resarcirse, su finalidad va más allá de ser una respuesta del poder punitivo del Estado. Ésta cumple una función particular que tiene como objetivo resarcir la afectación ocasionada a la esfera jurídica de la víctima u ofendido del delito.

²⁴ Conforme a la tesis 1a. LIII/2006, con número de registro digital: 175458, sustentada por esta Primera Sala y que tiene el rubro siguiente: "REPARACIÓN DEL DAÑO. ES UNA SANCIÓN PECUNIARIA AUTÓNOMA CUYA PREVISIÓN CUMPLE CON LA GARANTÍA DE EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY PENAL (LEGISLACIÓN DEL DISTRITO FEDERAL)." El criterio deriva de lo resuelto en el amparo directo en revisión 55/2006, el 8 de febrero de 2006. Cinco votos. Ponente: José Ramón Cossío Díaz.

²⁵ Nota, *supra* 20.

²⁶ Ídem.



b) La exigibilidad de la reparación del daño (legislaciones penales de Guanajuato, Chiapas y Baja California)

69. Como se establece en el apartado anterior, la obligación de reparar el daño ocasionado por la comisión de un delito es una consecuencia jurídica impuesta en la sentencia dictada por la vía penal. Una vez que en el proceso penal se ha condenado a ello, nace en el sentenciado la obligación de reparar el daño causado, la cual es exigible por la víctima u ofendido en su carácter de acreedor, incluso por vías diversas a la materia penal.

70. La sentencia ejecutoriada dictada en una causa penal que condena a la reparación del daño es cosa juzgada, en contra de la cual no se admite recurso ni prueba de ninguna clase. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 242/2014,²⁷ precisó que una sentencia ejecutoriada que condena a la reparación del daño **es un título ejecutivo**. En dicho precedente se estableció lo siguiente:

a) Los títulos ejecutivos traen aparejada ejecución cuando consignan una obligación cierta, líquida y exigible. La deuda es cierta cuando existe certidumbre de su existencia, y es líquida, cuando está determinada su cuantía, o cuando puede determinarse.

b) Un título de crédito constituye el título ejecutivo por excelencia, establece un derecho perfectamente reconocido por las partes, es decir, que el documento mismo señala la existencia del derecho, establece quién es el deudor y acreedor y determina la prestación cierta, líquida y exigible.

c) El objeto de un juicio ejecutivo no es declarar derechos, **sino hacer efectivos los que se hallen consignados en documentos** o en actos que tienen fuerza bastante para constituir por ellos mismos prueba plena, es decir, títulos ejecutivos.

²⁷ Resuelta el ocho de abril de dos mil quince, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo (ponente), Olga Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, en cuanto al fondo del asunto.



d) Una sentencia ejecutoriada es un título ejecutivo si de la misma se desprende de forma clara quién es el deudor, el acreedor y si determina una prestación que sea cierta, líquida y exigible.

e) Una sentencia dictada en un juicio penal que condena a la reparación del daño y que no puede ser modificada constituye una sentencia ejecutoriada.

f) Una sentencia ejecutoriada que condena a la reparación del daño **es un título ejecutivo, y su cumplimiento por tanto es exigible a través de la vía ejecutiva civil.**

71. De acuerdo con lo descrito en los párrafos anteriores, la condena a la reparación del daño impuesta por la comisión de un ilícito penal, **es fuente de una obligación de pago a cargo del sentenciado y de un derecho de cobro reclamable incluso por la vía civil a favor de la víctima u ofendido.**

72. La obligación de pago con motivo de dicha condena indudablemente trasciende al patrimonio del sentenciado penal, pues cabe recordar que por patrimonio se entiende al conjunto de derechos y obligaciones de una persona, susceptible de apreciación pecuniaria y que constituyen una universalidad jurídica.²⁸

73. Ahora bien, las legislaciones penales de Guanajuato (vigente en mil novecientos ochenta y siete), Chiapas (vigente en dos mil seis y dos mil diecinueve) y Baja California (vigente en dos mil veintiuno) establecen que, si bien la muerte extingue las penas o medidas de seguridad que le fueron impuestas por la comisión de uno o varios delitos a la persona sentenciada, **esto no sucede con la condena a la reparación del daño** (como se precisa en el párrafo 53 de esta sentencia).

²⁸ Véase "Tesoro jurídico de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Vocabulario controlado y estructurado, editado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación", primera edición, SCJN, Ciudad de México, 2014. Parte derecho civil, pág. 321.



74. Por ese motivo, es posible concluir que las sentencias penales derivadas de la comisión de hechos delictivos previstos en tales códigos **crean una obligación de pago a favor del acreedor (víctima u ofendido) que trasciende al fallecimiento del sentenciado.**

75. Al no extinguirse con la muerte del sentenciado, la reparación del daño impuesta como condena penal, **constituye una obligación de la cual debe responder su sucesión, es decir las personas que resulten herederas, pues son quienes adquieren los derechos y las obligaciones que no fenecen con el deceso de una persona.**²⁹

c) Precedentes de esta Suprema Corte respecto del sobreseimiento del juicio de amparo por la muerte del quejoso

76. Desde la Quinta Época del *Semanario Judicial de la Federación*, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha emitido criterios respecto del impacto que tiene la muerte del quejoso en el juicio de amparo, tal como se desprende de las siguientes tesis aisladas en las que es posible advertir el criterio de este Alto Tribunal:

"FALLECIMIENTO DEL QUEJOSO (REPARACIÓN DEL DAÑO). La muerte del acusado extingue la acción penal y la pena, pero sin perjuicio de la responsabilidad civil proveniente de delito que puede trascender a su patrimonio y, por tanto, a sus herederos. Ahora bien, si el quejoso fue condenado también a la reparación del daño y, de sobreseerse el juicio de amparo, quedaría firme la sentencia reclamada, procedería sin duda alguna la responsabilidad civil proveniente de delito, ya que el ofendido no tendría que probar el hecho en que la fundara, que es el delito, por haber sido declaradas ejecutoriamente su existencia y la responsabilidad de quien lo cometió. En estas condiciones, no procede sobreseer el juicio."³⁰

²⁹ Ídem, pág. 319. De igual forma así se establece por ejemplo en el Código Civil Federal, que en su artículo 1281 prevé que: herencia es la sucesión en todos los bienes del difunto y en todos sus derechos y obligaciones que no se extinguen por la muerte.

³⁰ Identificada con el número de registro digital 294741 y que deriva del amparo directo penal 1361/53, resuelto el 12 de febrero de 1955, por mayoría de tres votos. Ponente: Agustín Mercado Alarcón.



"FALLECIMIENTO DEL QUEJOSO (REPARACIÓN DEL DAÑO). Aunque el quejoso haya fallecido después de iniciarse el juicio de garantías, si la sentencia reclamada en el amparo condenó a aquel a reparar el daño causado, no debe sobreseerse, porque la reparación del daño afecta los bienes del quejoso y, al morir éste, de su sucesión, por lo que las garantías que se reclaman afectan no sólo al quejoso, sino también a sus herederos."³¹

77. De igual forma, al resolver el amparo directo en revisión 1451/2006,³² esta Primera Sala precisó que de acuerdo con lo dispuesto por los artículos 15 y 74, fracción II, de la abrogada Ley de Amparo,³³ no procede sobreseer en el juicio de amparo por la sola circunstancia de que el quejoso muera durante su trámite si los actos reclamados **no son de índole personal, como la vida y la libertad, y exista la posibilidad de que sean afectados sus intereses económicos.**

78. En dicho asunto se estableció que si bien la fracción II del artículo 74 de la Ley de Amparo prevé que procede el sobreseimiento cuando el agraviado muera durante el juicio, esta disposición también es clara y concordante con el artículo 15 al disponer que esto sólo procede cuando se afecten derechos personales. Por tanto, cuando el acto reclamado provenga de un juicio en el que se vean afectados derechos patrimoniales del quejoso, la garantía reclamada no afecta únicamente a la persona del quejoso, sino a sus intereses patrimoniales y, en ese sentido, no procede sobreseer por el hecho de que muera durante la tramitación del juicio de amparo.

³¹ Identificada con el número de registro digital 295017 y deriva del amparo directo penal 3016/53, resuelto el 25 de febrero de 1955, por unanimidad de cinco votos. Ponente: Agustín Mercado Alarcón.

³² Resuelto el 27 de septiembre de 2006, por unanimidad de cinco votos de los Ministros: José de Jesús Gudiño Pelayo, Sergio A. Valls Hernández, Juan N. Silva Meza, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y presidente José Ramón Cossío Díaz (ponente).

³³ "**Artículo 15.** En caso de fallecimiento del agraviado o del tercero perjudicado, el representante de uno u otro continuará en el desempeño de su cometido cuando el acto reclamado no afecte derechos estrictamente personales, entretanto interviene la sucesión en el juicio de amparo."

"**Artículo 74.** Procede el sobreseimiento:

"...

"II. Cuando el agraviado muera durante el juicio, si la garantía reclamada sólo afecta a su persona;

..."



79. Con respecto a los artículos 16 y 63, fracción III, de la vigente Ley de Amparo,³⁴ este Alto Tribunal ha seguido el mismo criterio. Al resolver la contradicción de tesis 130/2019,³⁵ esta Primera Sala determinó que la racionalidad del segundo párrafo del artículo 16 de la vigente Ley de Amparo es que ante el fallecimiento del quejoso o del tercero interesado en el juicio de amparo (directo o indirecto), los intereses patrimoniales de su sucesión estén representados, de manera que, si el quejoso o tercero interesado no tiene representación legal, debe suspenderse el juicio y realizarse las diligencias pertinentes para que su sucesión, a través del albacea, tenga la oportunidad de intervenir en el juicio (por ejemplo, para ofrecer pruebas, presentar alegatos, etcétera).

80. En esa oportunidad si bien este Alto Tribunal analizó un supuesto en que, durante el juicio de amparo, quien falleció fue la víctima del delito, ciertamente precisó que la Ley de Amparo garantiza que se protejan en el juicio los intereses de la sucesión. De ahí la importancia de que éstos queden representados, en asuntos en que durante la substanciación del juicio de amparo el quejoso fallezca, pero el acto reclamado pueda tener incidencia como afectación de la masa hereditaria.

d) Solución del problema jurídico

81. Con base en lo precisado en los apartados precedentes, esta Primera Sala considera que cuando en el juicio de amparo directo se reclama una sen-

³⁴ **"Artículo 16.** En caso de fallecimiento del quejoso o del tercero interesado, siempre que lo planteado en el juicio de amparo no afecte sus derechos estrictamente personales, el representante legal del fallecido continuará el juicio en tanto interviene el representante de la sucesión.

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

"Artículo 63. El sobreseimiento en el juicio de amparo procede cuando:

"...

"III. El quejoso muera durante el juicio, si el acto reclamado sólo afecta a su persona; ..."

³⁵ Resuelto el 16 de octubre de 2019, por mayoría de cuatro votos de los Ministros Norma Lucía Piña Hernández (ponente), Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien se reserva el derecho de formular voto concurrente, en contra del emitido por el Ministro Luis María Aguilar Morales.



tencia condenatoria en materia penal en la que se fija como pena la reparación del daño al quejoso y éste muere durante el trámite del amparo, **su deceso no conlleva que se sobresea en el juicio constitucional.**

82. Como se vio previamente, la Ley de Amparo establece que el fallecimiento del quejoso durante la substanciación de un juicio de amparo genera su sobreseimiento en aquellos casos en que las consecuencias del acto reclamado sólo incidan en los derechos personales del quejoso. En esta ejecutoria se precisa que un ejemplo de ello se actualiza cuando se afecte la vida o a la libertad de dicha persona.³⁶

83. En cambio, en asuntos donde se debaten aspectos patrimoniales del quejoso no procede sobreseer. Principalmente en aquellas hipótesis donde el acto reclamado tiene incidencia en el cúmulo de obligaciones y en los derechos hereditarios luego de la muerte del promovente del amparo.

84. La reparación del daño en la vía penal busca resarcir la afectación ocasionada a la víctima u ofendido del delito que le fue cometido con motivo de la comisión de un ilícito penal. Como pena es autónoma de otras sanciones impuestas en una sentencia penal y crea una verdadera obligación de pago del sentenciado a la víctima u ofendido.³⁷

85. Esa obligación de pago queda firme al causar ejecutoria la sentencia condenatoria y de acuerdo con lo previsto en los Códigos Penales de Guanajuato (vigente en mil novecientos ochenta y siete), Chiapas (vigente en dos mil seis y dos mil diecinueve) y Baja California (vigente en dos mil veintiuno) trasciende a la muerte del responsable del delito. Por lo que **constituye una obligación de la cual deben responder la sucesión y, por ende, sus herederos.**

86. En ese sentido, tratándose de una sentencia condenatoria penal con motivo de la comisión de alguno de los delitos previstos en las mencionadas legislaciones y en la que se impone como pena al responsable del delito reparar

³⁶ Véase párrafo 77 de esta sentencia.

³⁷ Véanse párrafos 65 a 67 de esta ejecutoria.



el daño a la víctima u ofendido, la litis no sólo afecta derechos personales de quien fue sentenciado. En este caso abarca una obligación de pago que, a su muerte, incide en derechos y obligaciones de sus herederos.

87. Dicha sentencia penal tiene trascendencia para los herederos del acusado, ya que la subsistencia de la condena a la reparación del daño depende de lo que se resuelva sobre el delito y la responsabilidad. Por ello, la sentencia que condena a la reparación del daño no debe verse sólo como una respuesta del poder punitivo del Estado al responsable del delito, sino como un hecho generador de derechos y obligaciones civiles que pasan a formar parte del pasivo de su herencia.³⁸

88. Esa razón lleva a que **no sea posible sobreseer en el juicio ante el fallecimiento del quejoso** porque en el caso descrito existe una evidente afectación patrimonial de sus herederos. Ante la firmeza de la sentencia penal se perfeccionaría en su contra la obligación de pago a la víctima u ofendido por el delito que le fue cometido y que puede reclamarse incluso por la vía ejecutiva civil.³⁹

89. De esa forma, sobreseer en el juicio de amparo directo por el solo hecho de que fallezca el quejoso durante su sustanciación, dejaría en estado de indefensión a los herederos del quejoso ante una obligación por la que deben responder. Lo que no cumpliría con la garantía prevista en la propia Ley de Amparo, en relación con la protección de los intereses de la sucesión del quejoso.⁴⁰

³⁸ Véanse párrafos 71 a 75 de esta sentencia.

³⁹ Véanse los párrafos 69 a 71 de esta sentencia.

⁴⁰ A una conclusión similar ya ha llegado esta Primera Sala en otras ocasiones, tal como se muestra en la tesis aislada, con número de registro digital: 259395 y que dice lo siguiente: "SOBRESEIMIENTO IMPROCEDENTE POR MUERTE DEL AGRAVIADO. Si durante la tramitación de un amparo penal directo el quejoso fallece y la sentencia reclamada condena, entre otras penas, a la reparación del daño, no se surte la causa de sobreseimiento establecida por la fracción II del artículo 74 de la Ley de Amparo, pues el acto reclamado no afecta exclusivamente a la persona del quejoso, sino además tiene trascendencia para los ofendidos y para los herederos del acusado, ya que la subsistencia de la condena a la reparación, depende de lo que se resuelva sobre el delito y la responsabilidad; y así, debe decidirse sobre su comprobación, considerándolos no como hipótesis de aplicación de penas de prisión o multa, sino viendo el delito solamente como un hecho jurídico generador de derechos a prestaciones puramente civiles, como una fuente más de las obligaciones, que como la de



VII. CRITERIO QUE DEBE PREVALECER

90. Por lo expuesto anteriormente, este Alto Tribunal considera que debe prevalecer con el carácter de jurisprudencia el siguiente criterio:

SOBRESEIMIENTO EN EL AMPARO DIRECTO. NO PROCEDE EN LOS CASOS EN QUE LA PARTE QUEJOSA FALLECE DURANTE SU SUBSTANCIACIÓN Y EL ACTO RECLAMADO ES UNA SENTENCIA PENAL QUE LA CONDENÓ A LA REPARACIÓN DEL DAÑO EN FAVOR DE LA VÍCTIMA U OFENDIDO.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes conocieron de juicios de amparo directo promovidos en contra de una sentencia en materia penal que condenó a la persona quejosa al pago de la reparación del daño y durante la tramitación del juicio dicha persona falleció. Al respecto, uno de los tribunales contendientes consideró que sí es procedente el sobreseimiento del amparo porque sólo se afectan derechos personales de quien fue sentenciado. Por su parte, dos tribunales consideraron que no es procedente sobreseer en el juicio de amparo, debido a que se afectan derechos patrimoniales que trascienden a los herederos de la persona quejosa.

Criterio jurídico: Cuando en el juicio de amparo directo se reclama una sentencia en materia penal en la que se condenó a la persona quejosa al pago de la reparación del daño y ésta fallece durante el trámite del juicio de amparo, su deceso no conlleva que se decrete el sobreseimiento del juicio constitucional.

Justificación: Los artículos 16 y 63, fracción III, de la Ley de Amparo establecen que el fallecimiento de la parte quejosa durante la substanciación de un juicio de amparo genera su sobreseimiento, siempre y cuando no se debatan sus derechos patrimoniales.

reparar el daño, pasan a formar parte del pasivo de la herencia, la cual es una transmisión de derechos y deudas a título universal. En esa virtud, debe entrarse al fondo del asunto, para el efecto de que a través de la resolución se determine si se ampara o no al quejoso, concesión o negativa que tan sólo tendrá repercusión en lo tocante a la reparación del daño, sanción que no se extingue con la muerte del delincuente, al tenor del artículo 91 del Código Penal para el Distrito y Territorios Federales.". Ese criterio deriva del amparo directo 9200/63, resuelto el 1 de abril de 1965. Cinco votos. Ponente: Manuel Rivera Silva.



Este supuesto no se cumple cuando el acto reclamado consiste en una sentencia en materia penal en la que se condenó a la persona quejosa al pago de la reparación del daño, pues la obligación que entraña tal sanción no se extingue luego de su fallecimiento.

Lo anterior, porque la reparación del daño en la vía penal crea una verdadera obligación de pago de la persona sentenciada a la víctima u ofendido que trasciende a la muerte de quien es responsable del delito. Por ello, constituye una obligación por la cual debe responder la sucesión relativa y, por ende, los herederos.

Así, decretar el sobreseimiento en el juicio de amparo directo por el solo hecho de que durante su substanciación fallezca la persona quejosa dejaría en estado de indefensión a sus herederos, pues ante la firmeza de la sentencia penal se perfeccionaría en su contra la obligación de pago a la víctima u ofendido, la cual puede reclamarse incluso por la vía ejecutiva civil.

VIII. DECISIÓN

PRIMERO.—Sí existe la contradicción denunciada entre los criterios sustentados por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito, antes Primer Tribunal Colegiado del Décimo Sexto Circuito, el Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Civil del Vigésimo Circuito, antes Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Circuito y el Primer Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito.

SEGUNDO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los términos de la tesis redactada en el apartado VII de este fallo.

TERCERO.—Dese publicidad a la tesis jurisprudencial que se sustenta en la presente resolución, en términos del artículo 219 de la Ley de Amparo.

Notifíquese; remítase testimonio de esta resolución a los Tribunales Colegiados contendientes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.



Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por unanimidad de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, quien está con el sentido, pero se separó de los párrafos sesenta y cinco al sesenta y siete del proyecto de resolución, que corresponden ahora al sesenta y cinco y sesenta y seis de esta sentencia, y se reservó su derecho a formular voto concurrente, Juan Luis González Alcántara Carrancá, Ministra Ana Margarita Ríos Farjat (ponente), así como el Ministro presidente en funciones Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Estuvo ausente el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

Firman el Ministro presidente en funciones y la Ministra ponente, con el secretario de Acuerdos que autoriza y da fe.

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

Nota: La tesis aislada XV.1o.1 P (11a.) citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 26 de agosto de 2022 a las 10:34 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 16, Tomo V, agosto de 2022, página 4534 .

La tesis aislada de rubro: "AMPARO PENAL, SOBRESEIMIENTO IMPROCEDENTE DEL, POR MUERTE DEL AGRAVIADO." citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, Tomo X, noviembre de 1992, página 225.

La tesis aislada XX.2o.28 K citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXV, marzo de 2007, página 1683.

Las tesis de jurisprudencia 1a./J. 22/2010, y aisladas 2a. LI/2009 y 1a. LIII/2006 citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de*



la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomos XXXI, marzo de 2010, página 122; XXIX, mayo de 2009, página 269 y XXIII, marzo de 2006, página 209, respectivamente.

La tesis aislada de rubro: "SOBRESEIMIENTO IMPROCEDENTE POR MUERTE DEL AGRAVIADO." citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, Sexta Época, Volumen XCIV, Segunda Parte, página 32.

Las tesis aisladas de rubros: "FALLECIMIENTO DEL QUEJOSO (REPARACIÓN DEL DAÑO)." citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, Tomo CXXIII, páginas 2242 y 830, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 12 de mayo de 2023 a las 10:17 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

SOBRESEIMIENTO EN EL AMPARO DIRECTO. NO PROCEDE EN LOS CASOS EN QUE LA PARTE QUEJOSA FALLECE DURANTE SU SUBSTANCIACIÓN Y EL ACTO RECLAMADO ES UNA SENTENCIA PENAL QUE LA CONDENÓ A LA REPARACIÓN DEL DAÑO EN FAVOR DE LA VÍCTIMA U OFENDIDO.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes conocieron de juicios de amparo directo promovidos en contra de una sentencia en materia penal que condenó a la persona quejosa al pago de la reparación del daño y durante la tramitación del juicio dicha persona falleció. Al respecto, uno de los tribunales contendientes consideró que sí es procedente el sobreseimiento del amparo porque sólo se afectan derechos personales de quien fue sentenciado. Por su parte, dos tribunales consideraron que no es procedente sobreseer en el juicio de amparo, debido a que se afectan derechos patrimoniales que trascienden a los herederos de la persona quejosa.

Criterio jurídico: Cuando en el juicio de amparo directo se reclama una sentencia en materia penal en la que se condenó a la persona quejosa al pago de la reparación del daño y ésta fallece durante el trámite del juicio de amparo, su deceso no conlleva que se decrete el sobreseimiento del juicio constitucional.



Justificación: Los artículos 16 y 63, fracción III, de la Ley de Amparo establecen que el fallecimiento de la parte quejosa durante la substanciación de un juicio de amparo genera su sobreseimiento, siempre y cuando no se debatan sus derechos patrimoniales.

Este supuesto no se cumple cuando el acto reclamado consiste en una sentencia en materia penal en la que se condenó a la persona quejosa al pago de la reparación del daño, pues la obligación que entraña tal sanción no se extingue luego de su fallecimiento.

Lo anterior, porque la reparación del daño en la vía penal crea una verdadera obligación de pago de la persona sentenciada a la víctima u ofendido que trasciende a la muerte de quien es responsable del delito. Por ello, constituye una obligación por la cual debe responder la sucesión relativa y, por ende, los herederos.

Así, decretar el sobreseimiento en el juicio de amparo directo por el solo hecho de que durante su substanciación fallezca la persona quejosa dejaría en estado de indefensión a sus herederos, pues ante la firmeza de la sentencia penal se perfeccionaría en su contra la obligación de pago a la víctima u ofendido, la cual puede reclamarse incluso por la vía ejecutiva civil.

1a./J. 38/2023 (11a.)

Contradicción de criterios 234/2022. Entre los sustentados por el Primer Tribunal Colegiado del Décimo Sexto Circuito, el Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Civil del Vigésimo Circuito y el Primer Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito. 11 de enero de 2023. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, Juan Luis González Alcántara Carrancá y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, y la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat. Ausente: Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ponente: Ministra Ana Margarita Ríos Farjat. Secretarios: Ramón Eduardo López Saldaña y Alberto Ramírez Jiménez.

Tesis y/o criterios contendientes:

El emitido por el Primer Tribunal Colegiado del Décimo Sexto Circuito, al resolver el amparo directo 148/1987, el cual dio origen a la tesis aislada de rubro: "AM-



PARO PENAL, SOBRESEIMIENTO IMPROCEDENTE DEL, POR MUERTE DEL AGRAVIADO.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, Tomo X, noviembre de 1992, página 225, con número de registro digital: 217878;

El sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Civil del Vigésimo Circuito, anteriormente Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Circuito, al resolver el amparo directo 58/2005, el cual dio origen a la tesis aislada XX.2o.28 K, de rubro: "FALLECIMIENTO DEL QUEJOSO. NO GENERA EL SOBRESEIMIENTO EN EL JUICIO DE GARANTÍAS, EN TÉRMINOS DE LO DISPUESTO EN LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 74 DE LA LEY DE AMPARO, SI EN LA SENTENCIA RECLAMADA SE LE CONDENÓ AL PAGO DE LA REPARACIÓN DEL DAÑO (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE CHIAPAS).", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXV, marzo de 2007, página 1683, con número de registro digital: 173021, criterio que fue reiterado al resolver el amparo directo 519/2019; y,

El sostenido por el Primer Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito, al resolver el amparo directo 40/2021, el cual dio origen a la tesis aislada XV.1o.1 P (11a.), de rubro: "SOBRESEIMIENTO EN EL JUICIO DE AMPARO DIRECTO EN MATERIA PENAL. PROCEDE DECRETARLO POR FALLECIMIENTO DEL QUEJOSO CONFORME AL ARTÍCULO 63, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE AMPARO, AUN CUANDO EN LA SENTENCIA RECLAMADA SE LE HUBIERA CONDENADO, ENTRE OTRAS PENAS, A LA REPARACIÓN DEL DAÑO.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 26 de agosto de 2022 a las 10:34 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 16, agosto de 2022, Tomo V, página 4534, con número de registro digital: 2025167.

Tesis de jurisprudencia 38/2023 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de ocho de marzo de dos mil veintitrés.

Esta tesis se publicó el viernes 12 de mayo de 2023 a las 10:17 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 15 de mayo de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



SUSPENSIÓN CONDICIONAL DEL PROCESO. EL DELITO POR EL QUE SE DICTÓ EL AUTO DE VINCULACIÓN, INCLUYENDO SUS AGRAVANTES, ES LA REFERENCIA PARA DETERMINAR EL LÍMITE DE LA MEDIA ARITMÉTICA DE CINCO AÑOS PARA QUE PROCEDA LA SUSPENSIÓN EN TÉRMINOS DE LA FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 192 DEL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES.

CONTRADICCIÓN DE CRITERIOS 310/2022. ENTRE LOS SUS-
TENTADOS POR EL PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DE CIR-
CUITO DEL CENTRO AUXILIAR DE LA CUARTA REGIÓN CON
RESIDENCIA EN XALAPA, VERACRUZ DE IGNACIO DE LA
LLAVE, Y EL SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA
PENAL DEL DÉCIMO SEXTO CIRCUITO. 23 DE NOVIEMBRE
DE 2022. CINCO VOTOS DE LAS MINISTRAS NORMA LUCÍA
PIÑA HERNÁNDEZ, QUIEN SE APARTA DE ALGUNOS PÁRRA-
FOS Y RESERVÓ SU DERECHO PARA FORMULAR VOTO
ACLARATORIO, Y ANA MARGARITA RÍOS FARJAT, Y LOS MI-
NISTROS JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ,
JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, QUIEN RESERVÓ SU
DERECHO PARA FORMULAR VOTO ACLARATORIO, Y ALFRE-
DO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. PONENTE: MINISTRO JORGE
MARIO PARDO REBOLLEDO. SECRETARIO: CARLOS MANUEL
BARÁIBAR TOVAR.

ÍNDICE TEMÁTICO

	Apartado	Criterio y decisión	Pág.
I.	Competencia	La Primera Sala es competente para conocer del presente asunto.	2
II.	Legitimación	La denuncia fue presentada por parte legitimada.	3
III.	Presupuestos para determinar la existencia de la contradicción de criterios	Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Cuarta Región, con residencia en Xalapa, Veracruz, en apoyo del Tribunal Colegiado del Trigésimo Primer	3



		Circuito, y el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Décimo Sexto Circuito.	
IV.	Existencia de la contradicción	Al actualizarse los requisitos legales, la contradicción debe declararse existente.	9
V.	Estudio de fondo	Para conceder la suspensión condicional se debe atender el parámetro de punibilidad, debiendo ser completo por el delito relacionado con el hecho delictuoso, por tanto, si el delito es calificado, entonces se debe considerar la pena que corresponde a la agravante, pues es justo la diferencia que hizo el Constituyente al considerar delitos en los que es viable conceder las soluciones alternas, atendiendo a la magnitud del mismo, el cual se mide de acuerdo con la consecuencia jurídica que se provoca en relación a la pena.	11
VI.	Criterio que debe prevalecer	<p>SUSPENSIÓN CONDICIONAL DEL PROCESO. EL DELITO POR EL QUE SE DICTÓ EL AUTO DE VINCULACIÓN, INCLUYENDO SUS AGRAVANTES, ES LA REFERENCIA PARA DETERMINAR EL LÍMITE DE LA MEDIA ARITMÉTICA DE CINCO AÑOS PARA QUE PROCEDA LA SUSPENSIÓN EN TÉRMINOS DE LA FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 192 DEL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES.</p> <p>Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes sostuvieron criterios contradictorios respecto a si se tenían que incluir las agravantes o únicamente las penas del tipo básico por el que se dictó el auto de vinculación a proceso, al momento de computarse el límite</p>	22



de la pena que se establece como requisito para la procedencia de la suspensión condicional del proceso en el artículo 192, fracción I, del Código Nacional de Procedimientos Penales.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que el delito por el que se dictó el auto de vinculación a proceso, incluyendo sus agravantes, es la referencia que se debe contemplar para determinar el límite de la media aritmética de cinco años para que proceda la suspensión condicional del proceso, en términos del artículo 192, fracción I, del Código Nacional de Procedimientos Penales.

Justificación: Procede la suspensión condicional del proceso en los casos en que el auto de vinculación a proceso se haya dictado por un delito, incluyendo sus agravantes, cuya media aritmética de la pena de prisión no exceda de cinco años, dado que es una sola conducta la que se tipifica y no varías, es decir, el delito es indivisible y al ser calificado se sanciona con una pena acumulada que corresponde en proporción al delito por el que se seguirá el proceso, tan es así que la agravante forma parte de los componentes del hecho delictivo; es justo la diferencia que hizo el Constituyente al considerar delitos en los que es viable conceder las soluciones alternas, atendiendo a su magnitud, lo cual se mide de acuerdo con la consecuencia jurídica que se provoca en relación con la pena.



		<p>Por ende, para conceder la suspensión condicional del proceso se debe estar a la literalidad del artículo 192, fracción I, del Código Nacional de Procedimientos Penales, que no reconoce una excepción para tener una referencia distinta a la de la vinculación decretada.</p> <p>Así, el parámetro de procedencia de la solución alterna debe ser completo por el delito que se vincula, si el delito es calificado, entonces se debe considerar como unidad y no tomar como referencia el delito básico.</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, en los términos de la tesis redactada en el apartado VI del presente fallo.</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>	24

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 310/2022, suscitada entre el Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Cuarta Región, con residencia en Xalapa, Veracruz, en apoyo del Tribunal Cole-



giado del Trigésimo Primer Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Décimo Sexto Circuito.

ANTECEDENTES DEL ASUNTO

1. Denuncia de la contradicción. Por escrito recibido el veintiocho de setiembre de dos mil veintidós en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Magistrados integrantes del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Décimo Sexto Circuito, denunciaron la posible contradicción entre el criterio sostenido por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Décimo Sexto Circuito, al resolver el amparo en revisión ***** en contra del criterio sostenido por el Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Cuarta Región, al resolver el amparo en revisión ***** (cuaderno principal *****), en apoyo del Tribunal Colegiado del Trigésimo Primer Circuito.

2. Trámite de la denuncia. Por acuerdo de tres de octubre de dos mil veintidós, el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación admitió a trámite la denuncia de la posible contradicción de criterios, registrando el expediente con el número 310/2022 y turnó el expediente al Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente, por lo que se remitió el asunto a la Sala de su adscripción.

3. El dieciocho de octubre de dos mil veintidós, el Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Cuarta Región informó que el criterio denunciado, adoptado al resolver el amparo en revisión ***** (cuaderno principal *****), continúa vigente.

4. Posteriormente, mediante proveído de diecinueve de octubre de dos mil veintidós, la presidenta de esta Primera Sala se avocó al conocimiento del asunto y ordenó el envío de los autos al Ministro ponente.

I. Competencia

5. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, párrafo segundo,



de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 226, fracción II, de la Ley de Amparo; 21, fracción VII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con los puntos segundo, fracción VII, y tercero del Acuerdo General 5/2013, emitido por el Pleno de este Alto Tribunal y publicado en el Diario Oficial de la Federación, el veintiuno de mayo de dos mil trece, y el artículo 86, segundo párrafo, del Reglamento Interior de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es competente para conocer y resolver la denuncia de contradicción de criterios, toda vez que se trata entre criterios de Tribunales Colegiados de diversos Circuitos¹ y por tratarse de materia penal.

II. Legitimación

6. De conformidad con lo previsto en el artículo 227, fracción II, de la Ley de Amparo, la denuncia de contradicción de criterios proviene de parte legitimada, toda vez que fue presentada por los Magistrados integrantes del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Décimo Sexto Circuito.

III. Presupuestos para determinar la existencia de la contradicción de criterios

A. Requisitos y criterios de integración.

7. Para corroborar que una contradicción de criterios es procedente se requiere determinar si existe una discrepancia en el proceso de interpretación que llevaron a cabo los órganos jurisdiccionales. En ese sentido, el concepto "contradicción" ha de entenderse en función no tanto del estado de los criterios enfrentados, sino de la finalidad que se busca con la resolución de este tipo de asuntos: la producción de seguridad jurídica en cuanto a la homogeneidad en los criterios resueltos por los órganos jurisdiccionales.

¹ Resulta aplicable el criterio sustentado por el Pleno de este Alto Tribunal, en la tesis P. I/2012 (10a.), de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE DIFERENTE CIRCUITO. CORRESPONDE CONOCER DE ELLAS A LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN XIII, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 6 DE JUNIO DE 2011)". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Tomo I, Libro VI, marzo de 2012, página 9.



8. Si la finalidad de la contradicción de criterios es la unificación de criterios, y dado que el problema radica en los procesos de interpretación –*no en los resultados*– adoptados por los tribunales contendientes, es posible afirmar que para que una contradicción de criterios sea procedente, es necesario que se cumplan las siguientes condiciones:

a. Los Tribunales Colegiados contendientes resolvieron alguna cuestión litigiosa en la que se vieron en la necesidad de ejercer el arbitrio judicial a través de la adopción de algún canon o método, cualquiera que fuese.

b. Entre los ejercicios interpretativos respectivos se encuentra algún punto de toque, es decir, que exista al menos un tramo de razonamiento en el que la interpretación ejercida gire en torno a un mismo tipo de problema jurídico: ya sea el sentido gramatical de una norma, el alcance de un principio, la finalidad de una determinada institución o cualquier otra cuestión jurídica en general; y,

c. Que lo anterior pueda dar lugar a la formulación de una pregunta genuina acerca de si la manera de acometer la cuestión jurídica es preferente con relación a cualquier otra que, como la primera, también sea legalmente posible.

9. Con este *test* lo que se busca es detectar un diferendo en los criterios interpretativos, más allá de las particularidades de cada caso concreto.

10. Además, se ha establecido que no es necesario que las cuestiones fácticas que rodean los casos de los que emanan los criterios contendientes sean exactamente iguales, ya que las particularidades de cada caso no siempre resultan relevantes, y pueden ser sólo adyacentes, debiéndose privilegiar en tal supuesto la función unificadora de la interpretación del orden jurídico nacional.

11. Más a ese respecto, para el análisis de las ejecutorias y la consecuente determinación sobre la existencia de la contradicción, no es indispensable ni exigible que los criterios sustentados por los órganos jurisdiccionales contendientes constituyan jurisprudencia debidamente integrada.

12. Tales directrices han sido determinadas por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en las jurisprudencias de rubros siguientes:



"CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. FINALIDAD Y CONCEPTO."²

"CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. CONDICIONES PARA SU EXISTENCIA."³

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. PARA SU INTEGRACIÓN NO ES NECESARIO QUE SE TRATE DE JURISPRUDENCIAS."⁴

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES."⁵

B. Criterios denunciados.

13. A continuación, se precisan los puntos relevantes y conducentes de las ejecutorias de los órganos de amparo contendientes.

14. **Contendiente 1.** El **Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Décimo Sexto Circuito**, al resolver el amparo en revisión ^{*****}, en el que la secuela procesal es la siguiente:

a. Diversos imputados fueron vinculados a proceso por su probable participación en el delito de robo a equipo ferroviario.

² Tesis número 1a./J. 23/2010, emitida por esta Primera Sala, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, correspondiente a marzo de 2010, página 123.

³ Tesis número 1a./J. 22/2010, emitida por la Primera Sala, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, correspondiente a marzo de 2010, página 122.

⁴ Tesis aislada P. L/94 de la Octava Época, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Número 83, noviembre de 1994, página 35.

⁵ Época: Novena Época. Registro digital: 164120. Instancia: Pleno, Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, agosto de 2010, materia común, tesis P./J. 72/2010, página 7.



b. Los imputados solicitaron la suspensión condicional del proceso, la cual fue negada por el Juez de Control, quien consideró que la media aritmética de la pena privativa de la libertad era mayor al margen de cinco años establecido en la fracción I del artículo 192 del Código Nacional de Procedimientos Penales.

c. Inconformes, interpusieron recurso de apelación; sin embargo, la alzada confirmó la resolución recurrida.

d. En contra de dicha determinación, los imputados promovieron amparo indirecto. El Juez de Distrito negó el amparo, por lo que inconformes interpusieron recurso de revisión, del que conoció el Tribunal Colegiado.

15. El Tribunal Colegiado sostuvo que los juzgadores tienen la obligación de aplicar las diversas formas alternas de solución de controversias, entre ellas la suspensión condicional del proceso, cuando esto sea pertinente; es decir, que se reúnan los requisitos y condiciones establecidas.

16. Señaló que el artículo 192, fracción I, del Código Nacional de Procedimientos Penales establece que para determinar la media aritmética de cinco años requerida para la procedencia de la suspensión condicional del proceso solamente debe tomarse el delito por el que se vinculó a proceso al imputado, lo que incluye agravantes. Es decir, la suspensión condicional del proceso procede únicamente en los casos en que el auto de vinculación a proceso se haya dictado por un delito cuya media aritmética de la pena de prisión no exceda de cinco años.

17. En el caso concreto sostuvo que el auto de vinculación a proceso por el delito de robo a equipo ferroviario, previsto y sancionado en los artículos 367 y 370, párrafo primero, así como la agravante establecida en el artículo 381, fracción XVII, todos del Código Penal Federal, señalan que la pena mínima a imponerse correspondería a dos años y tres días de prisión, considerando el mínimo establecido para el tipo penal básico y su agravante, mientras que la pena máxima sería la de nueve años, considerando el límite superior del tipo básico y el de su agravante, arrojando una media aritmética de cinco años, seis meses y un día de prisión.



18. En consecuencia, no procede la suspensión condicional del proceso, puesto que se trata de un solo delito cuya pena no se puede dividir, dado que es una sola conducta la que se tipifica, es decir, el delito es indivisible y al ser calificado se sanciona con una pena acumulada que corresponde en proporción al delito que se cometió.

19. Finalmente señaló que la jurisprudencia 1a./J. 56/2021 (11a.) de esta Primera Sala, es aplicable en los casos en que el auto de vinculación a proceso se dicta por más de un hecho que la ley señala como delito, situación diversa al caso en estudio.

20. **Contendiente 2.** El **Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Cuarta Región** resolvió el amparo en revisión ***** (cuaderno principal *****) cuya secuela procesal fue:

a. A un imputado se le vinculó a proceso por el "delito que atente contra la obligación alimentaria".

b. El imputado solicitó la suspensión condicional del proceso, la cual fue negada por la Juez Cuarto del Sistema de Justicia Penal Acusatorio y Oral, quien consideró que la media aritmética de la pena privativa de la libertad era mayor al margen de cinco años establecido en la fracción I del artículo 192 del Código Nacional de Procedimientos Penales.

c. Inconforme, interpuso recurso de apelación; sin embargo, la alzada confirmó la resolución recurrida.

d. En contra de dicha determinación, el imputado promovió amparo indirecto. La Juez de Distrito negó el amparo, por lo que inconforme interpuso recurso de revisión, del que conoció el Tribunal Colegiado.

21. Al conocer del recurso de revisión, el Tribunal Colegiado señaló que la suspensión condicional no busca imponer una sanción punitiva sino brindar una solución alterna para no llegar a ese extremo.

22. Por tanto, para calcular la media aritmética de cinco años que el artículo 192, fracción I, del Código Nacional de Procedimientos Penales exige para su



procedencia, sólo debe atenderse al tipo básico por el que se dictó el auto de vinculación a proceso sin contemplar las agravantes, pues tales aspectos sólo son exigibles para el procedimiento abreviado.

23. Además, las agravantes son clasificadas como circunstancias modificativas del delito, ya que, si esa calificativa no queda probada durante el procedimiento, no impide ni influye en la acreditación del tipo básico imputado.

24. Sin que para lo anterior incida que para el dictado del auto de vinculación a proceso se haya considerado el hecho ilícito básico y sus agravantes. Esto es así, ya que a partir de dicho auto deben quedar perfectamente definidos los hechos por los cuales se formuló la acusación; se recabarán datos de prueba y se seguirá el procedimiento que culminará con la emisión del fallo de acuerdo con el tipo penal, atenuantes, calificativas y agravantes respectivas.

25. En el caso concreto, el delito por el que se dictó el auto de vinculación a proceso fue por el "delito que atente contra la obligación alimentaria" cuya sanción tiene una media aritmética de tres años, seis meses, por lo que sí se cumple con el requisito establecido en el artículo 192, fracción I, del Código Nacional de Procedimientos Penales.

26. De dicho precedente derivó la tesis aislada número (IV Región)1o.7 P (11a.), de rubro: "SUSPENSIÓN CONDICIONAL DEL PROCESO. LA VERIFICACIÓN DEL REQUISITO PARA SU PROCEDENCIA, RELATIVO A QUE LA MEDIA ARITMÉTICA DE LA PENA DE PRISIÓN DEL DELITO POR EL QUE SE DICTÓ EL AUTO DE VINCULACIÓN A PROCESO NO EXCEDA DE CINCO AÑOS, DEBE ATENDER AL TIPO BÁSICO SIN AGRAVANTES."

IV. Existencia de la contradicción

27. Esta Primera Sala determina que sí se satisfacen los criterios de existencia requeridos. Los tribunales contendientes se enfrentaron a antecedentes procesales muy similares:

- Los actos reclamados en las demandas de amparo indirecto fueron la negativa relativa a la suspensión condicional del proceso.



- Los Juzgados de Distrito que conocieron de la demanda sostuvieron que la media aritmética de la pena privativa de la libertad –incluyendo los agravantes– eran mayores al margen de cinco años establecido en la fracción I del artículo 192 del Código Nacional de Procedimientos Penales.

- En contra de la negativa de amparo, las partes quejasas interpusieron recurso de revisión.

28. El **Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Décimo Sexto Circuito** consideró que para determinar la media aritmética de cinco años requerida para la procedencia de la suspensión condicional del proceso únicamente debe tomarse el delito por el que se vinculó a proceso al imputado, lo que incluye agravantes.

29. En contraposición, el **Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Cuarta Región** aseveró que sólo debe atenderse al tipo básico por el que se dictó el auto de vinculación a proceso sin contemplar las agravantes.

30. De esta narrativa se puede evidenciar que ambos tribunales contendientes, en ejercicio de su arbitrio judicial, realizaron un análisis interpretativo de la fracción I del artículo 192 del Código Nacional de Procedimientos Penales; interpretación encaminada a determinar si al momento de calcular la media aritmética de la pena privativa de la libertad, con el fin de cumplir con los requisitos de procedencia de la suspensión condicional del proceso, se tenían que incluir las agravantes o únicamente las penas del tipo básico.

31. Precisado lo anterior, ha quedado patente que estamos frente a una práctica interpretativa dispar del mismo problema jurídico; problema que requiere de unificación para la creación de seguridad jurídica respecto a la forma de computar el plazo máximo de cinco años establecido como requisito en la fracción I del artículo 192 del Código Nacional de Procedimientos Penales, para los casos en que el auto de vinculación a proceso incluye agravantes.

32. Luego entonces, en cumplimiento a la última fase del test, relativa a la generación de una genuina pregunta que atienda al punto de toque entre los tribunales contendientes, se genera la siguiente:



33. ¿El delito contenido en el auto de vinculación incluyendo sus agravantes, es la referencia que debe tomarse en cuenta para determinar el límite de la media aritmética de cinco años para que proceda la suspensión condicional, contenida en el artículo 192, fracción I, del Código Nacional de Procedimientos Penales?

V. Estudio de fondo

34. Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia el criterio sustentado en esta resolución, al tenor de los razonamientos que a continuación se exponen.

35. Debe decirse que esta Primera Sala ya ha tenido la oportunidad de pronunciarse sobre la definición de la suspensión condicional del proceso, y sus alcances. Así, en la contradicción de tesis 141/2021,⁶ se determinó que a partir de la reforma constitucional del dieciocho de junio de dos mil ocho se implementó en nuestro país el sistema penal acusatorio y oral, en el que, entre otras cosas, se incorporaron formas alternas de solución de controversias, al establecerse en el párrafo quinto del artículo 17 constitucional que las leyes los preverán, en los términos que se transcriben:

"Artículo 17. ...

"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."

36. Como se aprecia, el Constituyente delegó al legislador ordinario la facultad de establecer en la legislación secundaria correspondiente lo relativo a la aplicación de las formas alternas de solución de controversias en materia penal, asegurando la reparación del daño y señalando los casos en que se requerirá supervisión judicial.

⁶ Resuelta en sesión del día tres de noviembre de dos mil veintiuno por mayoría de tres votos de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández (ponente) y los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, en contra de los emitidos por el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo y la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat (presidenta).



37. Ahora bien, del proceso legislativo correspondiente a la reforma constitucional indicada, se advierte la finalidad de estas formas alternas de solución de controversias, conforme a los extractos que se transcriben:

"... Artículo 17.

"Consecuentemente con la adopción de un nuevo sistema de justicia penal, se propone la reforma al artículo 17 constitucional para dar cabida a medios alternativos de justicia penal, de manera que se permita resolver el conflicto generado por la comisión de delitos sin correr el riesgo de colapsar a las instituciones ante las exigencias legales y administrativas que implica el modelo de juicio propuesto.

"La posibilidad de estas soluciones alternas no queda exenta de control judicial para evitar el uso perverso que de estas medidas alternativas se ha llegado a presentar en otros países y asegurar la satisfacción del derecho a la reparación del daño por parte de la víctima. ..."⁷

"Artículo 17

"Además de los componentes relativos a la oralidad, la propuesta comprende una serie de elementos que permiten incrementar la eficiencia y la racionalidad en la aplicación de recursos públicos para la persecución de delitos, a través del establecimiento de los siguientes elementos:

"Principio de oportunidad (archivo provisional –confiriendo al Ministerio Público la facultad de no iniciar la investigación– o de detenerla una vez iniciada);

"Mecanismos de simplificación procesal (juicio inmediato –en la audiencia de control de la detención; y procedimientos simplificados– aspectos que no era

⁷ Este extracto pertenece a la iniciativa de diputados (diversos grupos parlamentarios) que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado César Camacho Quiroz, del grupo parlamentario del PRI, presentada el veintinueve de septiembre de dos mil seis.



necesario mencionar explícitamente en el 17); y resolución alternativa de conflictos (suspensión condicional del procedimiento y acuerdos reparatorios).

"Todas estas medidas se justifican sobre la base de que en nuestro país, hoy en día, empleamos la gran mayoría de los recursos públicos en persecuciones penales extensas, costosas, y de muy cuestionable interés para la seguridad pública. La gran mayoría de las personas que componen la población penitenciaria cometió hurtos menores, no violentos; sin embargo, en procesar esta clase de delitos se gastaron miles de pesos y su duración –que normalmente consume alrededor de 100 días– contrasta con la celeridad con que este tipo de asuntos se despachan en países como, por ejemplo, Chile, que resuelve este tipo de casos en la misma audiencia de control de la detención, a escasas 24 horas del arresto, en un encuentro que concluye con una sentencia al cabo de 15 minutos.

"El Ministerio Público podrá ahorrar dinero público al evitar un gran número de persecuciones penales innecesarias, sea porque hay débiles posibilidades de un litigio exitoso, o porque se trate de asuntos de escaso interés para la seguridad pública; en resumen, estos ingredientes crean múltiples vías para descongestionar al Ministerio Público y emplear los recursos racionalmente."⁸

"... Una de las principales quejas contra el actual sistema de impartición de justicia es que, por ser sustancialmente escrito, es lento y en consecuencia costoso, tanto para los involucrados, como para el Estado. Un gran número de litigios en materia civil, mercantil e inclusive familiar, pueden tener soluciones diferentes a las actualmente establecidas en la ley, y sin embargo, dejar satisfechas las pretensiones de las partes. Obviamente al acortar algunos de los procedimientos se ahorrarían recursos al Estado.

"En el ámbito penal se afirma que la legislación actual es violatoria de los derechos humanos de los gobernados al permitir juzgarlos privados de su liber-

⁸ Este extracto pertenece a la iniciativa de diputados (diversos grupos parlamentarios) que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, suscrita por diputados de los grupos parlamentarios de los partidos de Convergencia, de la Revolución Democrática y del Trabajo, presentada el veinticinco de abril de dos mil siete.



tad en la mayoría de los casos, con lo que, además, se infringe el principio de presunción de inocencia.

"A lo anterior hay que agregar que, en muchas ocasiones, el pago de la reparación del daño a cargo del sentenciado queda sin cumplimentar, por lo que los ofendidos deben recurrir a la vía civil si es que quieren ver satisfechas sus pretensiones.

"Consideramos que debemos comenzar a fomentar la educación para la no violencia en los diferentes sectores de la sociedad y la resolución sana de conflictos. Por ello, dentro de las reformas que se plantean al sistema de administración de justicia se proponen las medidas alternativas de resolución de conflictos con doble intención, la primera agilizar el desempeño de los tribunales y la segunda, establecer que la instancia penal será la última a la que se recurra.

"Los objetivos y beneficios de estas medidas alternativas a las sentencias judiciales son conocidos y valorados en todos los ámbitos, ya que aportan mayor rapidez a la solución de conflictos sociales al mismo tiempo que disminuyen los costos, tanto para el sistema de justicia como para las partes involucradas; además de que representan una posibilidad muy cercana de descongestionar a los tribunales y al sistema penitenciario.

"Todas las herramientas y medidas que ayuden a ser más eficiente y oportuna la justicia, así como hacerla menos costosa, son necesarias y deben ser promovidas con mayor ahínco en todas las materias, pero resulta imprescindible que también se instauren en el sistema penal.

"No podemos seguir considerando que el aumento a las penas de prisión o la construcción de nuevas cárceles ayudarán a resolver la problemática social o a mejorar la administración de justicia, existen muchos casos en que la víctima lo que desea es que, de forma rápida y eficiente sea reparado el daño que sufrió, por lo que una mediación, una conciliación o una suspensión del juicio a prueba del inculpado, bajo la supervisión judicial, representarán mejores soluciones a numerosos conflictos y no se verá afectada la administración de justicia.



"Esto es evidente en los delitos culposos de tránsito de vehículos. Lo verdaderamente importante para la víctima es contar con los recursos necesarios para hacer frente a la curación de las lesiones recibidas o la reparación de sus vehículos y de poco le sirve que el inculpado sea encarcelado y llevado a juicio. Sería preferible que a este conflicto se le diera otro tipo de solución más favorable a los intereses de la víctima o de los ofendidos.

"Lo mismo podríamos decir de muchos delitos patrimoniales, lo verdaderamente importante para la víctima es que se le repare el daño causado independientemente de que el inculpado sea encarcelado o no, es más, si hiciéramos una encuesta entre las víctimas de delitos patrimoniales, veríamos que preferirían que el inculpado estuviera en libertad para que pudiera trabajar y como consecuencia tuviera recursos para reparar el daño causado a que estuviera en prisión, representando él mismo, un gasto para el Estado.

"En resumen, se propone adicionar con tres párrafos el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con la finalidad de elevar a nivel constitucional formas alternativas de solución de los conflictos sociales, especificando que la solución penal debe ser la última vía en ser recurrida.

"Por la importancia de los bienes jurídicos que tutela el derecho penal, se propone que se admitirán soluciones alternativas en cualquier etapa del procedimiento, siempre y cuando se satisfagan o se garanticen los intereses de la víctima u ofendidos y las citadas soluciones estén sujetas a la supervisión judicial."⁹

"... hay coincidencia en que ... en nuestro sistema no se impulsa la aplicación de la justicia restaurativa y existen diversos problemas procesales que dificultan hacer efectiva la reparación del daño.

"...

⁹ Este extracto pertenece a la iniciativa de diputados (grupo parlamentario del PRD) que reforma el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, suscrita por diversos diputados del Grupo Parlamentario del PRD, presentada el cuatro de octubre de dos mil siete.



"En términos generales, lo anterior, nos lleva a concluir que el modelo de justicia penal vigente, ha sido superado por la realidad en que nos encontramos inmersos. En tal virtud, se propone un sistema garantista, en el que se respeten los derechos tanto de la víctima y ofendido, como del imputado, partiendo de la presunción de inocencia para este último. Tal sistema se regirá por los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e intermediación, con las características de acusatoriedad y oralidad; ...

"También se estima necesario que se prevean mecanismos alternativos de solución de controversias, que por mandato constitucional expreso, procuren asegurar la reparación del daño, sujetas a supervisión judicial en los términos que la legislación secundaria lo juzgue conveniente. Tal medida generará economía procesal, además de alcanzar un objetivo fundamental, como es el de lograr que la víctima de un delito esté cobijada y que el inculcado se responsabilice de sus acciones, reparando, en lo posible, el daño causado.

"...

"Lo dicho anteriormente, nos da una visión general de la reforma integral al sistema de justicia penal. Respecto al texto del proyecto de decreto, aprobado en Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Justicia, presentamos la siguiente justificación y motivación, necesarias para guiar y comprender el sistema procesal penal acusatorio, ahora sometido a consideración de esta soberanía. ..."

"Artículo 17. Mecanismos alternativos de solución de controversias

"...

"Además de lo anterior, en el texto que se propone del artículo 17, se establecen los mecanismos alternativos de solución de controversias que son una garantía de la población para el acceso a una justicia pronta y expedita. Estos mecanismos alternos a los procesos jurisdiccionales para la solución de controversias, entre otros la mediación, conciliación y arbitraje, permitirán en primer lugar cambiar al paradigma de la justicia restaurativa, propiciarán una participación más activa de la población para encontrar otras formas de relacionarse



entre sí, donde se privilegie la responsabilidad personal, el respeto al otro y la utilización de la negociación y la comunicación para el desarrollo colectivo; también servirán para despresurizar las altas cargas de trabajo de los órganos jurisdiccionales y para que las víctimas obtengan de forma más rápida la reparación del daño, que es una asignatura pendiente de nuestro sistema de derecho.

"En materia penal será necesario regular su aplicación por parte de los operadores de la ley, en atención a la naturaleza de los derechos tutelados y los que pueden ser renunciables; y en todos los casos, de forma ineludible, será necesario que se cubra previamente y en su totalidad la reparación del daño para que proceda, ya que como se dijo, éste es un reclamo social añejo que debe ser atendido. Y en atención a las dos características antes anotadas, las formas de justicia alternativa de índole penal necesitarán la revisión de la autoridad en su cumplimiento, en beneficio de las víctimas y los ofendidos, y por ello se considera prudente la creación de un supervisor judicial que desarrolle dichas funciones. ..."10

"... En una visión general, la reforma integral al sistema de justicia penal propuesta en la minuta de mérito atiende las siguientes características:

"...

"5) Estima necesario que se prevean mecanismos alternativos de solución de controversias, que procuren asegurar la reparación del daño, sujetas a supervisión judicial en los casos que la legislación secundaria juzgue conveniente. Al respecto el dictamen de la colegisladora estima que esta medida generará economía procesal, además de lograr que la víctima de un delito esté cobijada y que el inculpado se responsabilice de sus acciones, reparando el daño causado.

¹⁰ Este extracto pertenece al dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Justicia de la Cámara de Diputados, con proyecto de Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentado el once de diciembre de dos mil siete.



"...

"III. Consideraciones

"Estas comisiones dictaminadoras coinciden con la colegisladora en la necesidad de establecer nuevos elementos que contribuyan a mejorar el funcionamiento de nuestro sistema de justicia penal y otorguen mejores mecanismos para el combate a la delincuencia organizada. ...

"En este tenor, se estima oportuno y conveniente aprovechar este momento para dictaminar la iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforman diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada ante esta Cámara, por el Ejecutivo Federal en sesión ordinaria del martes 13 de marzo de 2007, y turnada a estas comisiones dictaminadoras, y con opinión de la Comisión de la Defensa Nacional, en razón de que ésta solicitó ampliación de turno. Lo anterior en virtud de que coincide en forma esencial con el espíritu de la minuta en estudio, ya que dicha iniciativa responde a la necesidad de llevar a cabo una reforma sustantiva en materia de justicia penal en México, al considerar que las leyes han sido rebasadas por el fenómeno delictivo y que deben ser adecuadas a la realidad para que el Estado Mexicano cuente con las herramientas suficientes para tener éxito en el combate a la delincuencia.

"Estas Comisiones Unidas coinciden primordialmente con la evaluación y análisis de la problemática en materia de seguridad pública y justicia penal que anima la propuesta del Ejecutivo Federal, así como con los objetivos y fines que se persiguen con ella.

"...

"La iniciativa ... propone la promoción de mecanismos alternos de solución de controversias que, en muchas ocasiones, resultan más apropiados para los fines de la justicia que la imposición de una pena de prisión, al restituir al agraviado en el pleno goce de sus derechos y reconstruir el orden social quebrantado por medio de la restitución y no de la represión. Con ello, se pretende que el Estado Mexicano centre sus capacidades institucionales en la investigación



y persecución de los delitos que dañan la estructura social, el orden y la paz públicos, lo cual se considera una forma de despresurizar el sistema judicial y lograr justicia pronta, completa e imparcial en tiempos breves, lo que generará satisfacción a la sociedad y a las víctimas.

"...

"Estas Comisiones Unidas hacen suyos los argumentos expresados con anterioridad y expresan las siguientes razones que sustentan las particularidades de la reforma que se discute:

"...

"Artículo 17

"Mecanismos alternativos de solución de controversias y defensoría pública.

"...

"Además de lo anterior, se comparte la idea de establecer mecanismos alternativos de solución de controversias que se traduzcan en una garantía de la población para el acceso a una justicia pronta y expedita. Estos mecanismos alternos a los procesos jurisdiccionales para la solución de controversias, (entre otros la mediación, conciliación y arbitraje), permitirán en primer lugar cambiar al paradigma de la justicia restaurativa, propiciarán una participación más activa de la población para encontrar otras formas de relacionarse entre sí, donde se privilegie la responsabilidad personal, el respeto al otro y la utilización de la negociación y la comunicación para el desarrollo colectivo; asimismo, servirán para despresurizar las altas cargas de trabajo de los órganos jurisdiccionales y para que las víctimas obtengan de forma más rápida la reparación del daño, que es una asignatura pendiente de nuestro sistema de derecho.

"Por lo que respecta en concreto a la materia penal, se prevé la necesidad de regular la aplicación de estos mecanismos por parte de los operadores de la



ley, en atención a la naturaleza de los derechos tutelados y los que pueden ser renunciables, y en todos los casos, de forma ineludible, será necesario que se cubra previamente la reparación del daño para que proceda, precisándose además que las formas de justicia alternativa de índole penal necesitarán la revisión de la autoridad judicial en su cumplimiento, en beneficio de las víctimas y los ofendidos."¹¹

38. Lo anterior, da cuenta que la incorporación de las formas alternas de solución de controversias al sistema penal acusatorio y oral se justificó sobre la base del reconocimiento que en nuestro país se identificó el empleo de recursos públicos en persecuciones penales extensas, costosas y de muy cuestionable interés para la seguridad pública, respecto de las que se afirmó que en el ámbito penal se decía que se rigen por una legislación violatoria de derechos humanos, como el de presunción de inocencia, al permitir juzgar a los gobernados privados de su libertad en la mayoría de los casos y en las que, en muchas ocasiones, el pago de la reparación del daño a cargo del sentenciado queda sin cumplimentarse.

39. En ese sentido las medidas alternas de resolución de conflictos se consideraron como un punto de partida para fomentar la educación para la no violencia en los diferentes sectores de la sociedad y la resolución sana de conflictos, que propician una participación más activa de la población para encontrar otras formas de relacionarse entre sí, donde se privilegie la responsabilidad personal, el respeto al otro y la utilización de la negociación y la comunicación para el desarrollo colectivo.

40. Ello, en tanto que con su implementación se estimó que podrían alcanzarse finalidades específicas y esenciales, como son:

¹¹ Este extracto pertenece al dictamen que las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Justicia, de Gobernación, de Seguridad Pública y de Estudios Legislativos de la Cámara de Senadores, realizaron respecto de la minuta con proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentado el trece de diciembre de dos mil siete.



1. Evitar el riesgo de colapsar a las instituciones ante las exigencias legales y administrativas que implica el modelo de justicia, en tanto que permiten despresurizar las altas cargas de trabajo de los órganos jurisdiccionales.

2. Incrementar la eficiencia y racionalidad en la aplicación de recursos públicos para la persecución de los delitos, disminuyendo los costos, tanto para el sistema de justicia como para las partes involucradas, al centrar las capacidades institucionales en la investigación y persecución de ciertos delitos.

3. Garantizar el acceso a la justicia pronta y expedita, al agilizar el desempeño de los tribunales en la solución de conflictos.

41. Bajo ese panorama, se dijo que la promoción de mecanismos alternos de solución de controversias, en muchas ocasiones resultan más apropiados para los fines de la justicia que la imposición de una pena de prisión, al restituir al agraviado en el pleno goce de sus derechos y reconstruir el orden social quebrantado por medio de la restitución y no de la represión; por lo que la instancia penal debería ser la última a la que se recurra.

42. Todo ello, en el entendido que la procedencia de la figura jurídica indicada siempre debería estar condicionada a que se garantice la reparación del daño, se sujete su cumplimiento a supervisión judicial de ser necesario y se trate de ciertos delitos.

43. Así, dentro del marco de dicha reforma constitucional se expidió el Código Nacional de Procedimientos Penales, en el que encontraron expresión legal las soluciones alternas del procedimiento, pues en su artículo 184 se estableció que éstas son el acuerdo reparatorio y la suspensión condicional del proceso.

44. Además, en su numeral 191 definió a esta última como "el planteamiento formulado por el Ministerio Público o por el imputado, el cual contendrá un plan detallado sobre el pago de la reparación del daño y el sometimiento del imputado a una o varias de las condiciones que refiere este capítulo, que garanticen una efectiva tutela de los derechos de la víctima u ofendido y que en caso de



cumplirse, pueda dar lugar a la extinción de la acción penal"; en tanto que en sus preceptos 192 a 200 reguló lo relativo a su procedencia, oportunidad, plan de reparación, trámite, condiciones a observar por el implicado y consecuencias de su cumplimiento o incumplimiento.

45. En ese plano explicativo, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que la regulación secundaria de la suspensión condicional del proceso debe interpretarse en congruencia con la intención que tuvo el Constituyente al implementar en el sistema penal acusatorio y oral las formas alternas de solución de controversias.

46. Ahora bien, los requisitos de procedencia establecidos en el artículo 192, fracción I, del Código Nacional de Procedimientos Penales, son los siguientes:

"Artículo 192. Procedencia. La suspensión condicional del proceso, a solicitud del imputado o del Ministerio Público con acuerdo de aquél, procederá en los casos en que se cubran los requisitos siguientes:

"I. Que el **auto de vinculación** a proceso del imputado se haya dictado por un delito cuya media aritmética de la pena de prisión no exceda de cinco años."

47. En concatenación con la fracción I del artículo 192 también del código adjetivo, puede concluirse que el auto de vinculación establece los hechos sobre los que debe predicarse el resto de las actuaciones del proceso penal, incluida la suspensión condicional.

48. Ahora bien, la vinculación a proceso constituye una de las formas en las que se expresa la acción penal del Estado. Es a través de la acción penal que el Estado puede ejercer su pretensión punitiva contra una persona que probablemente intervino en la comisión de un hecho considerado por la ley como delito, con la finalidad de que se apliquen las sanciones penales que proceden en caso de que se declare su culpabilidad a través de autoridad judicial.¹²

¹² Al respecto se ha emitido la siguiente tesis: "EJERCICIO DE LA ACCIÓN PENAL. LA FORMULACIÓN DE LA ACUSACIÓN CORRESPONDE AL FISCAL EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 21, SEGUNDO



49. En ese tenor, si el auto de vinculación a proceso refleja la presencia de agravantes, esto implica que la acción penal del Estado está encaminada a perseguir dicha conducta delictiva en su unidad, es decir, incluyendo las posibles agravantes.

50. De igual manera, en la diversa contradicción de tesis 87/2016¹³ del índice de esta Primera Sala, en sus consideraciones se sostuvo que, para el dictado de vinculación a proceso, el análisis deberá realizarse en función de los hechos, siempre y cuando se establezca que los mismos están tipificados como delito, y que existe la probabilidad de que el imputado lo cometió o participó en su comisión, lo que ocurrirá cuando existan indicios razonables que así permitan suponerlo.

51. Se concluyó que el Juez de Control o Garantías, para el dictado del auto de vinculación a proceso debe establecer de forma clara el hecho materia de la imputación, determinar si esa conducta encuadra en alguna de las descripciones típicas previstas en la norma en abstracto **con sus respectivas agravantes**, como parte de la clasificación legal de la conducta.

52. Del engarce de los elementos que han quedado plasmados, se puede advertir que de conformidad con el artículo 192, fracción I, del Código Nacional de Procedimientos Penales, la suspensión condicional procede en los casos en que el auto de vinculación a proceso se haya dictado por un delito incluyendo sus agravantes, cuya media aritmética de la pena de prisión no exceda de cinco

PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.". Tesis aislada 1a. LXXXI/2019 (10a.), consultable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Primera Sala, Libro 70, Tomo I, septiembre de 2019, página 116, materia penal, registro digital: 2020665.

¹³ Resuelta en sesión del día uno de febrero de dos mil diecisiete por mayoría de cuatro votos de los señores Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y presidenta Norma Lucía Piña Hernández, en cuanto a la competencia legal de esta Primera Sala, en contra del emitido por el señor Ministro José Ramón Cossío Díaz (ponente); y, por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz (ponente), Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y presidenta Norma Lucía Piña Hernández, quien se reserva su derecho a formular voto concurrente, por lo que se refiere al fondo del asunto.



años, dado que es una sola conducta la que se tipifica y no varias, es decir, el delito es indivisible y al ser calificado se sanciona con una pena acumulada que corresponde en proporción al delito por el que se seguirá el proceso, tan es así que la agravante forma parte de los componentes del hecho delictivo.

53. En consecuencia, para el efecto de la procedencia de la suspensión condicional del proceso, se debe tomar en consideración el delito por el cual se vinculó, y si éste incluye algún tipo de agravante, debe tomarse como unidad y no como dos entes independientes.

54. Por ende, para conceder la suspensión condicional se debe atender el parámetro de punibilidad, debiendo ser completo por el delito relacionado con el hecho delictuoso, por tanto, si el delito es calificado, entonces se debe considerar la pena que corresponde a la agravante, pues es justo la diferencia que hizo el Constituyente al considerar delitos en los que es viable conceder las soluciones alternas, atendiendo a la magnitud del mismo, el cual se mide de acuerdo con la consecuencia jurídica que se provoca en relación a la pena.

55. De ahí que no cumple con los principios de exacta aplicación de la ley la interpretación que llega a tomar como vértice el delito básico, –sin agravantes– bajo la justificación de que la naturaleza de la solución alterna de suspensión condicional es distinta y busca una diversa finalidad al de la vinculación a proceso.

56. Por tanto, atendiendo a la literalidad del artículo 192, fracción I, del Código Nacional de Procedimientos Penales, no se reconoce una excepción para tener una referencia distinta a la de la vinculación decretada. Así, el parámetro impuesto al resolver el auto de plazo constitucional, es la referencia que se debe contemplar para la procedencia de la suspensión condicional, los cálculos relativos a la media aritmética, y que ésta no exceda de cinco años.

VI. Criterio que debe prevalecer

57. Por las razones expresadas, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 215, 217 y 225 de la Ley de Amparo, se concluye que debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, la siguiente tesis:



SUSPENSIÓN CONDICIONAL DEL PROCESO. EL DELITO POR EL QUE SE DICTÓ EL AUTO DE VINCULACIÓN, INCLUYENDO SUS AGRAVANTES, ES LA REFERENCIA PARA DETERMINAR EL LÍMITE DE LA MEDIA ARITMÉTICA DE CINCO AÑOS PARA QUE PROCEDA LA SUSPENSIÓN EN TÉRMINOS DE LA FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 192 DEL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes sostuvieron criterios contradictorios respecto a si se tenían que incluir las agravantes o únicamente las penas del tipo básico por el que se dictó el auto de vinculación a proceso, al momento de computarse el límite de la pena que se establece como requisito para la procedencia de la suspensión condicional del proceso en el artículo 192, fracción I, del Código Nacional de Procedimientos Penales.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que el delito por el que se dictó el auto de vinculación a proceso, incluyendo sus agravantes, es la referencia que se debe contemplar para determinar el límite de la media aritmética de cinco años para que proceda la suspensión condicional del proceso, en términos del artículo 192, fracción I, del Código Nacional de Procedimientos Penales.

Justificación: Procede la suspensión condicional del proceso en los casos en que el auto de vinculación a proceso se haya dictado por un delito, incluyendo sus agravantes, cuya media aritmética de la pena de prisión no exceda de cinco años, dado que es una sola conducta la que se tipifica y no varias, es decir, el delito es indivisible y al ser calificado se sanciona con una pena acumulada que corresponde en proporción al delito por el que se seguirá el proceso, tan es así que la agravante forma parte de los componentes del hecho delictivo; es justo la diferencia que hizo el Constituyente al considerar delitos en los que es viable conceder las soluciones alternas, atendiendo a su magnitud, lo cual se mide de acuerdo con la consecuencia jurídica que se provoca en relación con la pena.

Por ende, para conceder la suspensión condicional del proceso se debe estar a la literalidad del artículo 192, fracción I, del Código Nacional de Procedimientos Penales, que no reconoce una excepción para tener una referencia distinta a la de la vinculación decretada.



Así, el parámetro de procedencia de la solución alterna debe ser completo por el delito que se vincula, si el delito es calificado, entonces se debe considerar como unidad y no tomar como referencia el delito básico.

VII. Decisión

58. 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, en los términos de la tesis redactada en el apartado VI del presente fallo.

TERCERO.—Publíquese la tesis de jurisprudencia que se sustenta en la presente resolución en términos de lo dispuesto en los artículos 219 y 220 de la Ley de Amparo.

Notifíquese; remítase testimonio de la presente resolución a los órganos colegiados contendientes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos de las señoras y señores Ministros Norma Lucía Piña Hernández, quien está con el sentido, pero se separa del párrafo cincuenta y cuatro de esta sentencia, que corresponde al párrafo cincuenta y tres del proyecto de resolución y se reservó su derecho a formular voto aclaratorio, Juan Luis González Alcántara Carrancá, Jorge Mario Pardo Rebolledo (ponente), quien se reservó su derecho a formular voto aclaratorio, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y presidenta Ana Margarita Ríos Farjat.

Firman la Ministra presidenta de la Primera Sala y el Ministro ponente, con el secretario de Acuerdos que autoriza y da fe.



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

Nota: La tesis aislada 1a. LXXXI/2019 (10a.) citada en esta sentencia, también aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 27 de septiembre de 2019 a las 10:36 horas.

La tesis aislada (IV Región)1o.7 P (11a.) citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 17 de septiembre de 2021 a las 10:26 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 5, Tomo IV, septiembre de 2021, página 3187, con número de registro digital: 2023580.

La parte conducente de las ejecutorias relativas a las contradicciones de tesis 87/2016 y 141/2021 citadas en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 4 de agosto de 2017 a las 10:12 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 45, Tomo I, agosto de 2017, página 325 y Undécima Época, Libro 10, Tomo II, febrero de 2022, página 1313, con números de registro digital: 27257 y 30407, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 19 de mayo de 2023 a las 10:24 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto aclaratorio que formula la señora Ministra Norma Lucía Piña Hernández en la contradicción de criterios 310/2022, fallada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el veintitrés de noviembre de dos mil veintidós.

En este asunto, la Primera Sala resolvió que para efectos de la procedencia de la suspensión condicional del proceso, regulada en la fracción I del artículo 192 del Código Nacional de Procedimientos Penales, es indispensable apreciar



la conducta típica que motivó el auto de vinculación a proceso incluyendo sus agravantes.

Aun cuando estoy a favor de la decisión tomada en este asunto, como lo expresé en sesión, me permito aclarar mi voto exclusivamente en relación con la cita de un precedente en la sentencia.

Me refiero a la contradicción de tesis 87/2016.

Destaco que en esa contienda de criterios resuelta por esta Sala el uno de febrero de dos mil diecisiete formulé un voto concurrente por haber considerado necesario, contra la mayoría de mis compañeros, que esta Sala estableciera un método específico para que los operadores jurídicos estudiaran los datos de prueba, a fin de resolver sobre la vinculación a proceso de las personas imputadas en procesos penales acusatorios.

No obstante lo anterior, en este amparo en revisión no se aludió propiamente a esa temática referente a la forma de estudiar los datos de prueba para resolver sobre la vinculación a proceso.

En esas circunstancias, mi voto a favor en esta contradicción de criterios no implica un cambio de mi posicionamiento expresado en el mencionado precedente donde, en su momento, formulé un voto concurrente.

Nota: La parte conducente de la sentencia relativa a la contradicción de tesis 87/2016 citada en este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 4 de agosto de 2017 a las 10:12 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 45, Tomo I, agosto de 2017, página 325, con número de registro digital: 27257.

Este voto se publicó el viernes 19 de mayo de 2023 a las 10:24 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

SUSPENSIÓN CONDICIONAL DEL PROCESO. EL DELITO POR EL QUE SE DICTÓ EL AUTO DE VINCULACIÓN, INCLUYENDO SUS AGRAVANTES, ES LA REFERENCIA PARA DETERMINAR EL LÍMITE DE LA MEDIA ARITMÉTICA DE CINCO AÑOS PARA QUE PROCEDA LA SUSPENSIÓN



EN TÉRMINOS DE LA FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 192 DEL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes sostuvieron criterios contradictorios respecto a si se tenían que incluir las agravantes o únicamente las penas del tipo básico por el que se dictó el auto de vinculación a proceso, al momento de computarse el límite de la pena que se establece como requisito para la procedencia de la suspensión condicional del proceso en el artículo 192, fracción I, del Código Nacional de Procedimientos Penales.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que el delito por el que se dictó el auto de vinculación a proceso, incluyendo sus agravantes, es la referencia que se debe contemplar para determinar el límite de la media aritmética de cinco años para que proceda la suspensión condicional del proceso, en términos del artículo 192, fracción I, del Código Nacional de Procedimientos Penales.

Justificación: Procede la suspensión condicional del proceso en los casos en que el auto de vinculación a proceso se haya dictado por un delito, incluyendo sus agravantes, cuya media aritmética de la pena de prisión no exceda de cinco años, dado que es una sola conducta la que se tipifica y no varias, es decir, el delito es indivisible y al ser calificado se sanciona con una pena acumulada que corresponde en proporción al delito por el que se seguirá el proceso, tan es así que la agravante forma parte de los componentes del hecho delictivo; es justo la diferencia que hizo el Constituyente al considerar delitos en los que es viable conceder las soluciones alternas, atendiendo a su magnitud, lo cual se mide de acuerdo con la consecuencia jurídica que se provoca en relación con la pena.

Por ende, para conceder la suspensión condicional del proceso se debe estar a la literalidad del artículo 192, fracción I, del Código Nacional de Procedimientos Penales, que no reconoce una excepción para tener una referencia distinta a la de la vinculación decretada. Así, el parámetro de procedencia de la solución alterna debe ser completo por el delito que se vincula, si el delito es calificado, entonces se debe considerar como unidad y no tomar como referencia el delito básico.

1a./J. 13/2023 (11a.)



Contradicción de criterios 310/2022. Entre los sustentados por el Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Cuarta Región con residencia en Xalapa, Veracruz de Ignacio de la Llave, y el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Décimo Sexto Circuito. 23 de noviembre de 2022. Cinco votos de las Ministras Norma Lucía Piña Hernández, quien se aparta de algunos párrafos y reservó su derecho para formular voto aclaratorio, y Ana Margarita Ríos Farjat, y los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien reservó su derecho para formular voto aclaratorio, y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretario: Carlos Manuel Baráibar Tovar.

Tesis y/o criterios contendientes:

El emitido por el Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Cuarta Región con residencia en Xalapa, Veracruz de Ignacio de la Llave, en apoyo del Tribunal Colegiado del Trigésimo Primer Circuito, al resolver el amparo revisión 35/2021 (cuaderno auxiliar 211/2021), el cual dio origen a la tesis aislada (IV Región)1o.7 P (11a.), de rubro: "SUSPENSIÓN CONDICIONAL DEL PROCESO. LA VERIFICACIÓN DEL REQUISITO PARA SU PROCEDENCIA, RELATIVO A QUE LA MEDIA ARITMÉTICA DE LA PENA DE PRISIÓN DEL DELITO POR EL QUE SE DICTÓ EL AUTO DE VINCULACIÓN A PROCESO NO EXCEDA DE CINCO AÑOS, DEBE ATENDER AL TIPO BÁSICO SIN AGRAVANTES.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 17 de septiembre de 2021 a las 10:26 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 5, septiembre de 2021, Tomo IV, página 3187, con número de registro digital: 2023580; y

El sostenido por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Décimo Sexto Circuito, al resolver el amparo en revisión 60/2022, en el que consideró que para determinar la media aritmética de cinco años requerido para la procedencia de la suspensión condicional del proceso únicamente debe tomarse el delito por el que se vinculó a proceso al imputado, lo que incluye agravantes.

Tesis de jurisprudencia 13/2023 (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 19 de mayo de 2023 a las 10:24 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 22 de mayo de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



SUSPENSIÓN DEL AUTO DE VINCULACIÓN A PROCESO EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. PROCEDE SU CONCESIÓN EN RESPETO AL DERECHO FUNDAMENTAL A UN RECURSO JUDICIAL EFECTIVO.

CONTRADICCIÓN DE CRITERIOS 302/2021. ENTRE LOS SUS-
TENTADOS POR EL PLENO EN MATERIA PENAL DEL SEGUNDO
CIRCUITO Y EL TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA
PENAL DEL SEXTO CIRCUITO. 16 DE NOVIEMBRE DE 2022.
UNANIMIDAD DE CUATRO VOTOS DE LAS MINISTRAS NORMA
LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ Y ANA MARGARITA RÍOS FARJAT,
QUIEN ESTÁ CON EL SENTIDO POR CONSIDERACIONES ADI-
CIONALES, Y LOS MINISTROS JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁN-
TARA CARRANCÁ, QUIEN RESERVÓ SU DERECHO PARA
FORMULAR VOTO CONCURRENTENTE, Y JORGE MARIO PARDO
REBOLLEDO. AUSENTE: MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ
ORTIZ MENA. PONENTE: MINISTRO JORGE MARIO PARDO
REBOLLEDO. SECRETARIO: HÉCTOR VARGAS BECERRA.

ÍNDICE TEMÁTICO

	Apartado	Criterio y decisión	Págs.
I.	Competencia	La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer del presente asunto.	2
II.	Legitimación	La denuncia de contradicción de criterios proviene de parte legítima, porque la hizo valer el defensor particular de la parte recurrente en el recurso de queja 78/2021, del índice del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Sexto Circuito.	3
III.	Criterios en conflicto	I. El Tercer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Sexto Circuito, al resolver el recurso de queja 78/2021, consideró que el criterio de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que derivó de la contradicción de tesis 414/2011,	4



		<p>definió la procedencia del juicio de amparo contra el auto de vinculación a proceso, porque consideró que ese acto procesal afectaba la libertad del imputado de manera indirecta y temporal. Sin embargo, no había razón para conceder la suspensión provisional en el juicio de amparo indirecto, dado que el auto de vinculación a proceso, por sí mismo, no afectaba directamente la libertad personal del quejoso, sino sólo temporalmente, ya que constituía una condición para someterlo formal y materialmente a proceso.</p> <p>II. El Pleno en Materia Penal del Segundo Circuito, al resolver la contradicción de tesis 2/2019, sostuvo que esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 414/2011, estableció que el auto de vinculación a proceso afectaba la libertad del imputado, al menos parcialmente, porque la prosecución del correspondiente proceso requería de su ineludible presencia como presupuesto para su continuidad, pues lo obligaba a comparecer en los plazos o fechas precisadas por el Juez, cuantas veces fuera necesario, con miras a garantizar el seguimiento del proceso penal. Y por ello, era susceptible de otorgarse la suspensión en el juicio de amparo indirecto, y sus efectos debían ser los que se establecían en los artículos 163 y 166 de la Ley de Amparo.</p>	
IV.	Existencia de la contradicción de criterios	<p>La contradicción de criterios que se denunció es existente; y se centra en resolver el siguiente cuestionamiento:</p> <p>¿Procede conceder la suspensión, provisional y/o definitiva, contra el auto de vinculación a proceso, cuando la persona imputada la solicita en el juicio de amparo indirecto que promueve contra ese acto que define su situación jurídica?</p>	17



V.	Estudio de fondo	<p>Debe prevalecer, con el carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos precisados en la parte final del considerando quinto de la presente resolución.</p>	25
<p>Criterio que debe prevalecer con carácter de jurisprudencia</p>		<p>SUSPENSIÓN DEL AUTO DE VINCULACIÓN A PROCESO EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. PROCEDE SU CONCESIÓN EN RESPETO AL DERECHO FUNDAMENTAL A UN RECURSO JUDICIAL EFECTIVO.</p> <p>Hechos: Un Tribunal Colegiado y un Pleno de Circuito se pronunciaron respecto a la procedencia de la suspensión; provisional en el caso del primer órgano jurisdiccional y definitiva respecto del segundo, cuando el acto reclamado en el amparo indirecto consistía en el auto de vinculación a proceso. Y en sus respectivas resoluciones, sobre la base de las consideraciones que emitió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 414/2011, que dio origen a la jurisprudencia 1a./J. 101/2012 (10a.), el primero de ellos sostuvo que no era procedente conceder la suspensión provisional porque se trataba de un acto que no generaba en automático la privación total de la libertad personal del imputado; mientras que el segundo consideró que el auto de vinculación a proceso generaba una perturbación que, aunque indirecta, incidía en la libertad personal del imputado y, por ello, era susceptible de otorgarse la suspensión definitiva.</p> <p>Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que el auto de vinculación a proceso no genera efecto alguno sobre</p>	76



la libertad de la persona imputada. Sin embargo, en respeto al derecho fundamental a un recurso judicial efectivo, una vez reunidos los requisitos establecidos en los artículos 128 y 138 de la Ley de Amparo, procede su suspensión, ya sea provisional y/o definitiva, en términos y para los efectos del segundo párrafo de la fracción XVII del artículo 61 de la propia ley, cuando la parte quejosa solicita esa medida cautelar en el juicio de amparo indirecto que promueve contra esa determinación procesal que define su situación jurídica.

Justificación: El criterio reflejado en la jurisprudencia 1a./J. 101/2012 (10a.), de rubro: "AUTO DE VINCULACIÓN A PROCESO. AL AFECTAR TEMPORALMENTE LA LIBERTAD DEL INculpADO SE ACTUALIZA UNA EXCEPCIÓN AL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD Y, POR TANTO, EN SU CONTRA PROCEDE EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO.", con relación a los alcances y efectos del auto de vinculación a proceso sobre el derecho fundamental a la libertad personal de los imputados, no resulta acorde con las disposiciones de la Ley de Amparo en vigor, a partir del tres de abril de dos mil trece; y en consecuencia, no es aplicable a supuestos regidos por ésta. Ello, porque tanto del Código Nacional de Procedimientos Penales como de la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Federal, se desprende que el auto de vinculación a proceso no tiene incidencia alguna sobre el derecho fundamental a la libertad de la persona imputada; pues del código mencionado se colige que sus efectos se limitan a establecer el hecho o los hechos delictivos sobre los que se continuará el proceso, o bien, respecto de los que se determinarán las formas anticipadas de su terminación, la apertura



al juicio o el sobreseimiento, lo que pone en evidencia que su objetivo se constriñe a definir la situación jurídica de la persona imputada y no privarla de su libertad para asegurar su presencia en el procedimiento, ya que para tales efectos se prevén otras medidas legales; y en la Ley de Amparo, a pesar de que el auto de vinculación a proceso constituye una resolución que para los efectos de la procedencia del juicio constitucional, excepciona el principio de definitividad, se le desvincula por completo de aquellos actos que afectan la libertad personal. Y precisamente porque el auto de vinculación a proceso no afecta ese derecho fundamental de los imputados de un delito, es por lo que no figura en la parte especial dedicada a la procedencia y efectos de la suspensión de actos en materia penal, que se regula en los artículos 159 a 169 de la Ley de Amparo. Sin embargo, ello no implica que dicha medida cautelar no proceda respecto de esa resolución procesal porque la Primera Sala, en la contradicción de tesis 397/2016, estableció que el hecho de que un acto de la materia penal no se encuentre contemplado dentro de los supuestos de procedencia de la suspensión del acto reclamado que precisó el legislador en la parte especial de la Ley de Amparo, no es suficiente para determinar que la medida cautelar sea improcedente porque, en principio, todo acto reclamable es susceptible de ser suspendido, como consecuencia directa del derecho fundamental a la tutela jurisdiccional efectiva. En ese orden de ideas, tratándose de la suspensión del auto de vinculación a proceso, se debe atender a las reglas generales que regulan los tipos de suspensión de oficio y a petición de parte, aplicables a todas las materias, previstas en la Ley de Amparo; y una vez constatado que se reúnen los



		<p>requisitos establecidos en los artículos 128 y 138 de ese ordenamiento legal, procederá la medida cautelar, ya sea provisoria y/o definitiva, en términos y para los efectos del segundo párrafo de la fracción XVII del artículo 61 de la misma ley, es decir, para que la autoridad jurisdiccional de control suspenda el procedimiento en lo que corresponda al quejoso, una vez concluida la etapa intermedia y hasta que sea notificada de la resolución que recaiga en el juicio de amparo pendiente.</p>	
	<p>Puntos resolutivos</p>	<p>PRIMERO.—Sí existe la contradicción de criterios a que este expediente se refiere, en los términos del considerando cuarto de esta resolución.</p> <p>SEGUNDO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos de la tesis redactada en el presente fallo.</p> <p>TERCERO.—Dese publicidad a la tesis jurisprudencial que se sustenta en la presente resolución, en términos del artículo 219 de la Ley de Amparo.</p>	<p>79</p>

Ciudad de México. Acuerdo de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente a la **sesión del dieciséis de noviembre de dos mil veintidós**.

RESULTANDO:

1. PRIMERO.—**Denuncia de la contradicción de criterios.** En escrito que se recibió en esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el veintinueve de octubre de dos mil veintiuno, *****, *****, y *****, parte recurrente en el recurso de queja **78/2021**, del índice del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Sexto Circuito, por conducto de su defensor particular, denunciaron la



posible contradicción entre el criterio que sustentó dicho órgano jurisdiccional al resolver el citado medio de impugnación, y el asumido por el Pleno en Materia Penal del Segundo Circuito, al resolver la contradicción de tesis **2/2019**.

2. El presidente de este Alto Tribunal, en auto de ocho de noviembre siguiente, ordenó formar el expediente relativo a la posible contradicción de criterios, con el número **302/2021**, la admitió a trámite, requirió a los órganos colegiados contendientes para que, vía MINTERSCJN, remitieran la versión digitalizada del original, o en su caso, de la copia certificada de las correspondientes ejecutorias, así como la versión digitalizada del proveído en el que informaran si se encontraban vigentes sus criterios, o bien, señalaran las causas que tuvieron para superarlos o abandonarlos; remitió los autos a la Primera Sala, según el turno virtual de la Secretaría General de Acuerdos, y turnó el asunto para su estudio al Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

3. SEGUNDO.—La presidenta de la Primera Sala, en auto de veinticinco de noviembre posterior, ordenó avocarse al conocimiento del asunto, y lo envió a la ponencia designada para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.

CONSIDERANDO:

4. PRIMERO.—Competencia.¹ Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es competente para conocer y resolver la presente denun-

¹ En auto de ocho de noviembre de dos mil veintiuno, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, determinó que: "En términos del artículo tercero transitorio del decreto de reformas publicado en el Diario Oficial de la Federación, el siete de junio de dos mil veintiuno, así como el diverso tercero transitorio del decreto publicado en dicho medio oficial el once de marzo de dos mil veintiuno, por el que se declara reformadas y adicionadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativos al Poder Judicial de la Federación, toda vez que aún no se surte la competencia de los Plenos Regionales prevista en el artículo 42, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, por lo que el trámite del presente asunto se rige por las disposiciones constitucionales y legales aplicables, vigentes hasta el once de marzo y siete de junio de dos mil veintiuno, respectivamente, conforme a las cuales corresponde al Pleno o a las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, dilucidar las contradicciones de tesis entre Tribunales Colegiados de diferente Circuito o de diversa especialización, de conformidad con lo dispuesto en los



cia de contradicción de criterios, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 107, fracción XIII, párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; aplicando en sus términos el criterio que sustentó el Pleno de este Alto Tribunal, en la tesis P. I/2012 (10a.), de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE DIFERENTE CIRCUITO. CORRESPONDE CONOCER DE ELLAS A LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN XIII, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 6 DE JUNIO DE 2011).";² así como los artículos 226, fracción II, de la Ley de Amparo, y 21, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, con relación a los puntos primero, segundo, fracción VII, tercero y sexto, del Acuerdo General 5/2013, del Tribunal Pleno, que se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el veintiuno de mayo de dos mil trece; ello, en atención a que el conflicto denunciado se suscitó entre criterios de un Tribunal Colegiado y un Pleno que pertenecen a diversos Circuitos Judiciales, respecto de un tema que no requiere la intervención del Tribunal en Pleno.

5. SEGUNDO.—Legitimación. La denuncia de contradicción de criterios proviene de parte legítima, conforme a lo previsto por los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Federal, y 227, fracción II, con relación al 226, fracción II, ambos de la Ley de Amparo;³ toda vez que fue hecha valer por *****,

artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 226, fracción II, y 227, fracción II, de la Ley de Amparo y 37, párrafo primero, del Reglamento Interior de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como las suscitadas entre Plenos de Circuito y Tribunales Colegiados de diversos Circuitos como lo determinó el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la contradicción de tesis 271/2014, en sesión celebrada el veintiséis de enero del dos mil quince ..."

² Publicada en la página nueve del Tomo I, Libro VI, marzo de dos mil doce, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época.

³ **Artículo 226.** Las contradicciones de tesis serán resueltas por:

"... II. El Pleno o las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, según la materia, cuando deban dilucidarse las tesis contradictorias sostenidas entre los Plenos de Circuito de distintos Circuitos, entre los Plenos de Circuito en materia especializada de un mismo Circuito, o sus tribunales de diversa especialidad, así como entre los Tribunales Colegiados de diferente Circuito."

Artículo 227. La legitimación para denunciar las contradicciones de tesis se ajustará a las siguientes reglas:



***** y *****, por conducto de su defensor particular, en su carácter de parte recurrente en el recurso de queja **78/2021**, del índice del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Sexto Circuito.

6. TERCERO.—Criterios en conflicto. Para determinar si existe o no la contradicción de criterios que se denunció, se impone analizar las consideraciones y argumentos en que los órganos colegiados, basaron sus respectivas resoluciones.

7. I. Criterio del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Sexto Circuito, al resolver el recurso de queja 78/2021.

1) El nueve de junio de dos mil veintiuno, el Juez de Oralidad Penal y Ejecución de la Región Judicial Centro, con sede en Puebla, Puebla, actuando como Juez de Control en la causa penal *****, celebró audiencia inicial, que continuó el quince de junio siguiente, en la que se dictó auto de vinculación a proceso en contra de *****, ***** y *****, por el hecho delictuoso que afecta a la procuración, administración de justicia y otros ramos del poder público, previsto y sancionado en los artículos 13, 23, 421, fracción XXXV, 424 y 439 del Código Penal para el Estado Libre y Soberano del Estado de Puebla.

2) En contra de esa determinación, los imputados, por conducto de su defensor particular, en escrito que se presentó en la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito de Amparo en Materia Penal en el Estado de Puebla, el dieciocho de junio posterior, promovieron demanda de amparo indirecto, en la que solicitaron la suspensión provisional, y en su momento la definitiva, respecto del auto de vinculación a proceso.

3) Conoció del asunto el Juzgado Cuarto de Distrito de Amparo en Materia Penal en el Estado de Puebla, donde se registró con el número *****, y en auto de veintiuno de junio siguiente, se admitió a trámite la demanda de amparo y se ordenó formar el incidente de suspensión.

"... 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."



4) En acuerdo de la misma fecha, dictado en el cuaderno incidental, se negó a los quejosos la suspensión provisional que solicitaron; ello, al tenor de los siguientes argumentos:

- La vinculación a proceso reclamada, implicaba un acto declarativo consumado.

- El auto de vinculación a proceso, en términos del artículo 315 del Código Nacional de Procedimientos Penales, correspondía a una resolución que emitía de manera verbal el Juez responsable, en el desarrollo de una audiencia.

- Lo que actualizaba un acto consumado, porque esa resolución se emitió con anterioridad a la presentación de la demanda de amparo, y no quedó sujeta a condición alguna para comenzar su vigencia.

- Por tanto, de otorgar la suspensión, se generarían efectos restitutorios que son propios de la eventual sentencia que en su caso conceda el amparo a los quejosos.

- Además, la vinculación a proceso no generaba en automático la privación de la libertad del imputado, sino que ello obedecía, en su caso, a la medida cautelar que se impusiera durante el proceso, y ésta no se señaló como acto reclamado.

- En realidad, la vinculación a proceso sólo implicaba continuar una investigación en la fase judicial, con la intervención material del Juez para controlar las actuaciones que pudieran derivar en la afectación de un derecho fundamental.

5) Inconformes con esa determinación, los quejosos, por conducto de su defensor particular, interpusieron recurso de queja, del que conoció el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Sexto Circuito, donde se registró con el número **78/2021**; y en sesión de veintinueve de junio posterior, por unanimidad de votos, se declaró infundado, al tenor de los siguientes argumentos:

- En el auto recurrido, se negó a los quejosos la suspensión provisional en contra del auto de vinculación a proceso que reclamaron, por considerar que se



trataba de un acto declarativo y consumado, que se emitió de manera previa a la presentación de la demanda de amparo.

- Correctamente se afirmó que la resolución de vinculación a proceso, no generaba en automático la privación de la libertad del imputado, pues ello obedecía, en su caso, a la medida cautelar que se impusiera durante el proceso.

- El auto de vinculación a proceso establecía el hecho o los hechos delictivos sobre los que se continuaría el proceso, o se determinarían las formas anticipadas de su terminación, la apertura a juicio o el sobreseimiento, de acuerdo a lo que establecía el artículo 318 del Código Nacional de Procedimientos Penales.

- El artículo 61, fracción XVII, de la Ley de Amparo, preveía que cuando en amparo indirecto se reclamaran violaciones a los artículos 19 o 20 constitucionales, la autoridad judicial que conociera del proceso penal suspendería el procedimiento en lo relativo a la parte quejosa, una vez concluida la etapa intermedia y hasta que fuera notificada de la resolución que recayera en el amparo pendiente.

- Conforme lo preveía el artículo 19 constitucional, las personas sujetas a un auto de vinculación a proceso, por regla general seguían el proceso penal en libertad, a menos que el hecho o hechos delictivos que se hubieran fijado en esa resolución, fueran de los contemplados específicamente en dicho precepto, pues en ese caso, procedía que el Juez ordenara la prisión preventiva oficiosamente; medida que también podía imponerse a petición del Ministerio Público, cuando otras medidas cautelares no fueran suficientes para garantizar la comparecencia del imputado en el juicio, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima, de los testigos o de la comunidad, y cuando el imputado estuviera siendo procesado o hubiera sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso.

- Asimismo, el Código Nacional de Procedimientos Penales, en su artículo 155, preveía los tipos de medidas cautelares que podían ser impuestas al imputado, a solicitud del Ministerio Público o de la víctima u ofendido.

- Medidas que debían ser impuestas en resolución judicial, conforme lo establecía el artículo 153 del Código Nacional de Procedimientos Penales.



- Lo que ponía de manifiesto que el auto de vinculación a proceso y la resolución que imponía alguna de las medidas cautelares, se emitían en resoluciones diversas, aunque se hubieran dictado en la misma audiencia inicial o su continuación; por lo que la restricción de la libertad que pudiera sufrir el quejoso, no estaba sujeta al auto de vinculación a proceso, sino a la medida cautelar –prisión preventiva oficiosa o justificada–, que en su caso se le hubiera impuesto.

- En la Ley de Amparo, el capítulo relativo a la suspensión en materia penal, no incluía el auto de vinculación a proceso, porque en sí mismo no restringía la libertad personal del procesado; además, no era procedente paralizar el procedimiento penal, por ser de orden público e interés social, y los efectos de dicho auto sólo eran el establecer el hecho o los hechos delictivos sobre los que se continuaría el proceso o se determinarían las formas anticipadas de su terminación, la apertura a juicio o el sobreseimiento; salvo la suspensión al procedimiento a que se refiere la fracción XVII del artículo 61 de la Ley de Amparo, para el caso en que el procedimiento penal concluya la etapa intermedia, y aun no se hubiera resuelto el juicio de amparo; por tanto, no procedía decretar la suspensión para que el quejoso quedara a disposición del Juez de amparo respecto de su libertad personal, y a disposición del Juez del proceso para su continuación, como equivocadamente lo estimaron los inconformes.

- No se soslayó el criterio de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "AUTO DE VINCULACIÓN A PROCESO. AL AFECTAR TEMPORALMENTE LA LIBERTAD DEL INCULPADO SE ACTUALIZA UNA EXCEPCIÓN AL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD Y, POR TANTO, EN SU CONTRA PROCEDE EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO.", que los recurrentes invocaron en sus agravios, y que define la procedencia del juicio de amparo en contra de un auto de la naturaleza indicada, reconociendo que afectaba la libertad del inculpado; sin embargo, se destacó que ello ocurría de manera indirecta y temporal, como se deducía de los razonamientos que se expresaron en la ejecutoria que le dio origen a ese criterio jurisprudencial, en los que se señaló:

"... esta Primera Sala, en una nueva reflexión, definió los alcances de la libertad deambulatoria, cuando ésta es afectada por una orden de localización, búsqueda y presentación del indiciado para que declare dentro de la averigua-



ción previa; y en ese aspecto consideró que si bien no tiene como propósito lograr la detención de aquél, no menos cierto es que dados sus efectos restrictivos del espacio al cual habrá de sujetarse al indiciado, se limita temporalmente su derecho a la libertad, ya que una vez cumplida, ésta finaliza al momento que el Ministerio Público desahoga la diligencia que motiva su presencia, y es hasta ese momento en que –de no existir alguna causa legal que lo impida– puede retirarse del lugar para regresar a sus actividades cotidianas, y por tanto, es evidente que sí se afecta la libertad deambulatoria del sujeto involucrado. ...

"... la circunstancia anterior, pone en evidencia la semejanza que mantiene el orden de búsqueda, localización y presentación, en sus efectos restrictivos de la libertad, con los derivados de la orden de comparecencia ante la autoridad jurisdiccional, emitida con el objeto de recibir la declaración preparatoria del imputado; habida cuenta que a pesar de no tener la misma intensidad que una orden de detención cuyo resultado es permanente, de ejecutarse afectaría material y temporalmente la libertad de la persona, dada la exigencia de su presentación física ante la autoridad investigadora; y en tal virtud, dicha orden es de aquellas que afectan la libertad personal, pues se encuentra, temporalmente, restringido del derecho humano a la libertad deambulatoria.

"Por todo lo anteriormente expuesto, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, determina que el auto de vinculación a proceso dictado dentro del nuevo sistema penal acusatorio y oral, debe considerarse como un acto que afecta la libertad personal; en atención a los efectos de sujeción que éste produce, de manera formal y de perturbación indirecta a la libertad del imputado y, por tanto, debe estimarse como un acto susceptible de reclamarse en el amparo ..."

- Así, contrario a lo que se afirmó en agravios, no procedía la medida cautelar solicitada, porque el auto de vinculación a proceso, *per se*, no afectaba directamente la libertad personal del quejoso, sino sólo temporalmente, por lo que no se estaba en el supuesto previsto por el artículo 163 de la Ley de Amparo, pues constituía una condición para someterlo formal y materialmente a proceso.
- Por tanto, se declaró infundado el recurso de queja.



8. II. Criterio del Pleno en Materia Penal del Segundo Circuito, al resolver la contradicción de tesis 2/2019.

1) El Juez Décimo de Distrito en el Estado de México, con residencia en Naucalpan de Juárez, denunció la posible contradicción entre los criterios que sustentaron el Primero y Segundo Tribunales Colegiados en Materia Penal del Segundo Circuito, al resolver, respectivamente, los amparos en revisión ***** y ***** , en los que se impugnó la resolución incidental que negó al quejoso la suspensión del auto de vinculación a proceso dictado en su contra.

2) Denuncia que se radicó en el Pleno en Materia Penal del Segundo Circuito, como contradicción de tesis **2/2019**; y en sesión de tres de noviembre de dos mil veinte, se dictó resolución en la que determinó:

- Existe la contradicción de tesis que se denunció.

Ello, porque el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito, al resolver el amparo en revisión ***** (revisión incidental), sostuvo que el auto de vinculación a proceso no encuadraba en alguno de los supuestos previstos en los artículos 163 y 166 de la Ley de Amparo, para conceder la suspensión, porque no traía implícita la aplicación de alguna medida cautelar para la afectación de la libertad dentro del procedimiento del orden penal, pues esa circunstancia encontraba sustento en la resolución que imponía la medida cautelar; y, por ello, no debía concederse la suspensión.

El Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito, al resolver el amparo en revisión ***** (revisión incidental), sostuvo que el auto de vinculación a proceso, por los efectos de sujeción que producía, afectaba de manera formal e indirecta la libertad del imputado y, por ello, se debía conceder la suspensión, en términos del artículo 163 de la Ley de Amparo.

- Así, se fijó como materia de estudio: Determinar si el auto de vinculación a proceso, como acto reclamado en el juicio de amparo indirecto, es susceptible de suspensión.

- Sin que se determinara sobre las razones que esgrimió el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito, en el sentido de que el auto



de vinculación a proceso no afectaba la libertad; pues el tema ya había sido analizado y resuelto por la Primera Sala de la Suprema Corte, en la contradicción de tesis 414/2011, que dio origen a la jurisprudencia de rubro: "AUTO DE VINCULACIÓN A PROCESO. AL AFECTAR TEMPORALMENTE LA LIBERTAD DEL INCULPADO SE ACTUALIZA UNA EXCEPCIÓN AL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD Y, POR TANTO, EN SU CONTRA PROCEDE EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO."

- Al fijar el criterio que debía prevalecer, se expuso:

El artículo 211 del Código Nacional de Procedimientos Penales establece que dentro de la segunda fase de investigación o complementaria, se verificaba la audiencia inicial que, entre otros aspectos comprendía: a) la de formulación de la imputación; b) la solicitud ministerial de vinculación a proceso; y, c) la decisión que resuelve la situación jurídica del imputado.

El auto de vinculación a proceso se sitúa en la llamada audiencia inicial, y consiste en la determinación a través de la cual, el juzgador establece si hay méritos para iniciar un procedimiento penal en contra del imputado; y en su caso, se define el hecho o hechos delictivos por los que se seguirá la investigación correspondiente, a la que se le fija un periodo determinado.

Lo que tiene sustento en el párrafo primero del artículo 19 constitucional, que establece que en el auto de vinculación a proceso se expresará el delito que se impute al acusado, el lugar, tiempo y circunstancias de ejecución, así como los datos que establezcan que se ha cometido un hecho que la ley señale como delito y que exista la probabilidad de que el imputado lo cometió o participó en su comisión.

Se precisó que en el nuevo sistema procesal penal acusatorio adversarial, el auto de vinculación es, en estricto sentido, la decisión judicial que declara la continuación de la etapa de investigación en su parte formalizada; es decir, el Juez autoriza a continuar con el procedimiento.

Decisión que implica la autorización de continuar con la investigación para su conclusión; pero dentro del procedimiento penal, es decir, se trata de la misma investigación, pero ahora "judicializada", vigilada por un Juez de Control, sin que



ello involucre más que una labor de supervisión, únicamente en lo que se refiere a la restricción de derechos fundamentales.

En efecto, el hecho de que la investigación se judicialice, tiene principalmente dos efectos: a) Que el imputado tenga pleno acceso a la información de la investigación (salvo los supuestos de reserva de la investigación), lo que implica el fortalecimiento en la práctica del derecho de defensa; y, b) Que la investigación no podrá continuar indefinidamente; es decir, que el fiscal tendrá un límite temporal, en función del cual se definirá el momento en el que se deberá ejercer la acción penal, o en su defecto, su extinción.

Con la emisión del auto de vinculación a proceso se precisa y convalida, por una parte, la continuidad de la siguiente etapa de investigación formalizada; y, por otra, se genera la determinación o fijación obligada del plazo para el cierre de la investigación formal, lo que significa el establecimiento o precisión de un lapso durante el cual, el inculpado queda constreñido a los efectos y fines de esa investigación, con todas las consecuencias que pueda acarrear.

En relación con lo anterior, la Primera Sala de la Suprema Corte, al resolver la contradicción de tesis 414/2011, estableció que el hecho de que a una persona se le vincule a proceso penal, implica que su libertad se afecte, al menos parcialmente; pues su prosecución requiere de su ineludible presencia, como presupuesto de su continuidad; por lo que la obliga a comparecer en los plazos o las fechas precisadas por el Juez que conozca del asunto, cuantas veces resulte necesario, con miras a garantizar el seguimiento del procedimiento penal; ello, con independencia de las posibles medidas cautelares que pudieran imponérsele, en razón a que éstas tienen otras finalidades; motivo por el cual, resulta indudable que el auto de vinculación a proceso genera una perturbación que, aunque indirecta, incide en la libertad personal, por restringir temporalmente ese derecho humano a virtud de esa determinación judicial.

En dicha contradicción de tesis, la Primera Sala del Alto Tribunal, en lo que interesa, expuso:

"... el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en su anterior integración y la Primera Sala de este Alto Tribunal en su anterior y actual



integración, han considerado que la libertad personal de los individuos no sólo se afecta a través de actos de autoridad que tengan como consecuencia material privar al gobernado de su libertad personal o los que determinen, la permanencia del gobernado en una situación de privación de libertad personal, que modifiquen las condiciones en que tal privación deba ejecutarse; pues esta afectación también surge a la vida jurídica en el supuesto de que teniendo la posibilidad de gozar de una libertad absoluta, ésta se vea restringida por el hecho de estar sujeto a un proceso penal.

"... Cabe reiterar, lo considerado por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el sentido de que la libertad personal de los individuos no sólo se afecta a través de actos de autoridad que tengan como consecuencia material privar al gobernado de su libertad personal o los que determinen, la permanencia del gobernado en una situación de privación de libertad personal, que modifiquen las condiciones en que tal privación deba ejecutarse; pues esta afectación también surge a la vida jurídica en el supuesto de que teniendo la posibilidad de gozar de una libertad absoluta, ésta se vea restringida por el hecho de estar sujeto a un proceso penal.

"... la reforma al sistema de justicia penal, trajo como consecuencia el cambio de denominación del auto que resuelve la situación jurídica de un imputado: auto de vinculación a proceso; ello porque la idea de vinculación únicamente se refiere a la información formal que el Ministerio Público realiza al indiciado para los efectos de que conozca puntualmente los motivos por los que se sigue una investigación y para que el Juez intervenga para controlar las actuaciones que pudieran derivar en la afectación de un derecho fundamental. La razonabilidad de los argumentos expuestos por la representación social y, en su caso, la contra-argumentación o refutación del imputado o de su defensa, son los elementos que resultan suficientes para justificar racionalmente que el inculpado sea presentado ante el Juez de la causa, a fin de conocer formalmente la imputación de un hecho previsto como delito con pena privativa de libertad por la ley penal y pueda ejercer plenamente su derecho a la defensa.

"Esto es, los efectos de la imputación se formalizan y convalidan para la continuidad de la siguiente etapa de investigación formalizada, precisamente como consecuencia del auto de vinculación, lo que significa, entre otras cosas, la for-



malización y continuidad de la suspensión del curso de la prescripción de la acción penal y la confirmación de la pérdida de la facultad de archivo provisional de la investigación por parte del Ministerio Público.

"El auto de vinculación a proceso genera la determinación o fijación obligada del plazo para el cierre de la investigación formal, lo que significa el establecimiento o precisión de un lapso durante el cual el inculcado queda constreñido a los efectos y fines de dicha investigación, con todas las consecuencias que pueda acarrear.

"La exigencia de resolver sobre el auto de vinculación a proceso se refiere a un derecho constitucional del debido proceso penal, que garantiza de manera más amplia la libertad personal no sólo respecto de la restricción material en sentido estricto, como ocurre con la prisión preventiva, sino como certeza jurídica constitucionalmente protegida de que al fenecer el término respectivo ninguna persona puede ser sujeta o vinculada a proceso penal (con o sin medida cautelar adicional), a menos de que se cumplan los requisitos del artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; esto es, la demostración de un hecho que amerite justificadamente la intervención del derecho punitivo y los datos que razonablemente conduzcan a estimar al imputado con algún tipo de intervención en la comisión de dicho hecho.

"De donde se sigue, que el auto de vinculación a proceso tiene por objeto someter al imputado a la segunda fase de la etapa preliminar del proceso penal, esto es, a la investigación formalizada, la que concluye cuando el Ministerio Público declara cerrada la investigación y formula la acusación, entre otras determinaciones posibles, continuando así dicho proceso que puede terminar con el dictado de una sentencia condenatoria.

"Ahora bien, el hecho de que a una persona se le vincule a un proceso penal implica que su libertad se afecte, al menos parcialmente, en la medida en que su prosecución requiere de su ineludible presencia como presupuesto de continuidad, por lo que lo obliga a comparecer en los plazos o las fechas indicadas por el Juez que conozca del asunto cuantas veces resulte necesario con miras a garantizar el seguimiento del proceso penal; por lo que, aun cuando dicha determinación no lo priva, en sí misma, en forma directa de su libertad per-



sonal (pues es independiente de las posibles medidas cautelares adicionales), sí puede considerarse como un acto que la limita indirectamente, en tanto constituye una condición para someterlo formal y materialmente a proceso para la apertura y determinación del periodo de investigación subsecuente, para la continuidad del cauce procesal y para la posible imposición de alguna medida de coerción relacionada con las obligaciones derivadas de esa vinculación, lo cual sin duda repercute en la esfera jurídica del quejoso, al ubicar su condición como la de una persona sujeta a un proceso penal con todas las implicaciones jurídicas que ello conlleva.

"Por lo anterior, resulta indudable que el auto de vinculación a proceso genera una perturbación que, aunque indirecta, incide en la libertad personal, por encontrarse temporalmente restringido ese derecho humano a virtud de dicha determinación judicial; esto es, no se trata de cualquier proceso en el que resulta emplazada una persona, sino un procedimiento penal que le impone la obligación de comparecer cuantas veces sea requerida por el juzgador, ya que de no hacerlo se podría acudir al auxilio de la fuerza pública para lograr su comparecencia.

"Por todo lo anteriormente expuesto, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, determina que el auto de vinculación a proceso dictado dentro del nuevo sistema penal acusatorio y oral, debe considerarse como un acto que afecta la libertad personal; en atención a los efectos de sujeción que éste produce, de manera formal y de perturbación indirecta a la libertad del imputado y, por tanto, debe estimarse como un acto susceptible de reclamarse en el amparo.

"Ciertamente, si se atiende al efecto de su ejecución, se advierte que, a partir de su emisión se actualiza una afectación temporal a la libertad del imputado o indiciado; dado que el efecto o consecuencia que provoca es que se le sujete a la jurisdicción del Juez de Control o Juez de Garantía que lleva el proceso correspondiente, lo que de suyo hace que dicho acto afecte su libertad personal.

"Lo anterior, con independencia de que el proceso penal acusatorio y oral, prevea diversas medidas cautelares, de coerción o providencias precautorias, dis-



tintas a la prisión preventiva, pues éstas tienen entre otras finalidades, asegurar la presencia del imputado en el juicio y garantizar el desarrollo del proceso; siendo esta circunstancia –sujeción a proceso–; lo que precisamente restringe en forma temporal la libertad del imputado, porque además la imposición de dichas medidas, se encuentra sujeta a las condiciones y por el tiempo que el Juez determine para su efectividad.

"... En este orden de ideas debe tomarse en consideración, como se asentó en párrafos precedentes, que la libertad de una persona, sujeta a un proceso penal como probable responsable de la comisión de un hecho determinado que la ley señale como delito, en tal virtud, es innegable que cualquier acto, en relación con la restricción o privación de la libertad personal se traduce en una lesión, de manera cierta e inmediata, a ese derecho sustantivo que tutela la Constitución General de la República, específicamente, afectación que no puede ser modificada, revocada o nulificada, ni siquiera a través del dictado de una sentencia favorable.

"... Por tanto, atendiendo a los aspectos aludidos, afectación a un derecho sustantivo y que esa afectación sea de imposible reparación, es suficiente para considerar que en contra de un auto de vinculación a proceso, por afectar directamente la libertad que tutela la Constitución General de la República (caso en el cual no puede repararse la violación cometida a través del amparo directo), procede el juicio de amparo indirecto de acuerdo a los artículos 107, fracción III, inciso b), de la Constitución y 114, fracción IV, de la Ley de Amparo ..."

Lo que se plasmó en la jurisprudencia de rubro: "AUTO DE VINCULACIÓN A PROCESO. AL AFECTAR TEMPORALMENTE LA LIBERTAD DEL INculpADO SE ACTUALIZA UNA EXCEPCIÓN AL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD Y, POR TANTO, EN SU CONTRA PROCEDE EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO."

De la reproducción anterior, se coligió que el auto de vinculación a proceso, por los efectos de sujeción que produce, afectaba de manera formal e indirecta la libertad del imputado. Y esa premisa era de carácter obligatoria, en términos del artículo 217 de la Ley de Amparo.

Sobre esa base, se procedió dilucidar si el auto de vinculación a proceso podía ser materia de suspensión en el juicio de amparo indirecto.



Y para ello, debía atenderse preponderantemente a la afectación que producía ese acto sobre la libertad, que tenía una protección preferente a un bien superior, desde el punto de vista jurídico y axiológico; por lo que esa directriz debía regir el sentido de la contradicción de tesis.

En principio, se debía tomar en cuenta que, de una interpretación armónica y sistemática de los artículos 125, 126, 127 y 128 de la Ley de Amparo, la suspensión del acto reclamado era una medida cautelar a través de la cual, se paralizaba la ejecución de los actos reclamados; y su finalidad era conservar la materia del juicio mientras duraba su trámite, a efecto de evitar al impetrante los daños y perjuicios que se le pudieran ocasionar con su ejecución.

Por ello, la suspensión en el juicio de amparo encontraba su justificación en esa finalidad; pues al conservar la materia del juicio facilitaba, en su caso, restituir al quejoso en el goce de sus derechos vulnerados, e impedía la consumación de la violación a esos derechos o que se cometieran graves perjuicios.

La suspensión estaba en estrecha relación con la naturaleza del acto reclamado, pues no todos los actos reclamados eran susceptibles de ser suspendidos; por ello, era indispensable analizar su naturaleza, a efecto de establecer si tenía algún efecto en el mundo fáctico que pudiera ser paralizado.

Existían diversas clasificaciones de los actos reclamados, entre los que se encontraban los actos declarativos, que se limitaban a evidenciar una situación jurídica determinada, pero no implicaban modificación alguna de derechos o de situaciones existentes; y en su contra no procedía la suspensión.

Sin embargo, si un acto declarativo traía aparejada alguna ejecución (efectos positivos), era posible conceder la suspensión en los términos establecidos por la legislación.

El auto de vinculación a proceso, por su naturaleza jurídica, era un acto declarativo; pues sólo determinaba que había méritos para iniciar un procedimiento penal en contra del imputado; definía el hecho o hechos delictivos por los que se seguiría la investigación correspondiente; y como consecuencia, lo some-



tía a la segunda fase de la etapa preliminar del procedimiento penal, es decir, a la investigación formalizada.

Sin embargo, ese acto declarativo traía aparejados efectos positivos; pues como lo expuso la Primera Sala de la Suprema Corte, el hecho de que a una persona se le vinculara a un proceso penal, implicaba que su libertad se afectara, al menos parcialmente, en la medida en que su prosecución requería de su ineludible presencia como presupuesto de continuidad.

Ello, porque lo obligaba a comparecer en los plazos y fechas precisadas por el Juez que conociera del asunto, cuantas veces resultara necesario, con miras a garantizar el seguimiento del procedimiento penal.

Así, aun cuando el auto de vinculación a proceso no lo privaba en forma directa de su libertad personal, sí podía considerarse como un acto que lo limitaba indirectamente, porque constituía una condición para someterlo formal y materialmente a un procedimiento para la apertura y determinación del periodo de investigación subsecuente, para la continuidad del cauce procesal y para la posible imposición de alguna medida de coerción relacionada con las obligaciones derivadas de esa vinculación; lo que sin duda repercutía en la esfera jurídica del quejoso, al ubicar su condición como la de una persona sujeta a un procedimiento penal con todas las implicaciones jurídicas que ello conllevaba.

Esto permitía establecer que la emisión del auto de vinculación a proceso, era un acto declarativo que traía aparejados efectos positivos.

De esta manera, si bien el auto de vinculación a proceso dictado dentro del nuevo sistema penal acusatorio adversarial, en un primer término era un acto declarativo (respecto del cual no era procedente la suspensión); sin embargo, por sus efectos, al generar una perturbación que, aunque indirecta, incidía en la libertad personal, porque restringía temporalmente ese derecho humano, traía aparejada un acto de ejecución; y, por tanto, era susceptible del otorgamiento de la suspensión.

Ello, porque a partir de su emisión, se actualizaba una afectación temporal a la libertad del imputado, pues provocaba que se le sujetara a la jurisdicción del Juez de Control, lo que hacía que esa resolución afectara su libertad personal.



Lo anterior, con independencia de que el procedimiento penal acusatorio, como lo estableció la Primera Sala de la Suprema Corte, preveía diversas medidas cautelares, de coerción o providencias precautorias distintas a la prisión preventiva; pues tenían, entre otras finalidades, asegurar la presencia del imputado en el juicio y garantizar su desarrollo. Siendo que la sujeción al procedimiento, era lo que restringía en forma temporal la libertad del imputado (según lo determinó la Primera Sala de la Suprema Corte), porque además, la imposición de esas medidas estaba sujeta a las condiciones y por el tiempo que el Juez determinara para su efectividad.

En conclusión, como el auto de vinculación a proceso generaba una perturbación que, aunque indirecta, incidía en la libertad personal del impetrante, por estar temporalmente restringido ese derecho humano, podía ser materia de suspensión en el juicio de amparo indirecto.

Así, a pesar de que los efectos de la suspensión del acto reclamado (auto de vinculación a proceso), no formaron parte de la materia de estudio; tomando en consideración que se determinó que ese acto podía ser materia de suspensión, con la finalidad de dar claridad en el tema, se consideró necesario establecer que los efectos de dicha suspensión serían los establecidos en los artículos 163 y 166 de la Ley de Amparo; por ello, la autoridad de amparo debía tomarlos en consideración al momento de pronunciarse sobre ese tópico.

9. Consideraciones que dieron origen a la jurisprudencia siguiente:

"AUTO DE VINCULACIÓN A PROCESO. AL AFECTAR TEMPORALMENTE LA LIBERTAD DEL INculpADO, PUEDE SER MATERIA DE SUSPENSIÓN EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO.

"Hechos: Los órganos jurisdiccionales contendientes, al resolver el incidente de suspensión (revisión), analizaron una misma problemática jurídica y arribaron a posicionamientos contrarios, toda vez que para uno de ellos, en tratándose del auto de vinculación a proceso, la suspensión en el juicio de amparo indirecto no procede, pues considera que no trae implícita la aplicación de alguna medida cautelar para la afectación de la libertad dentro del procedimiento del orden



penal, mientras que para el otro, es procedente conceder la suspensión del acto reclamado, porque es un acto que afecta la libertad personal.

"Criterio jurídico: Este Pleno de Circuito determina que, procede conceder la suspensión contra el auto de vinculación a proceso.

"Justificación: Lo anterior, porque la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia 1a./J. 101/2012 (10a.), de rubro 'AUTO DE VINCULACIÓN A PROCESO. AL AFECTAR TEMPORALMENTE LA LIBERTAD DEL INculpADO SE ACTUALIZA UNA EXCEPCIÓN AL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD Y, POR TANTO, EN SU CONTRA PROCEDE EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO.', estableció que el hecho de que a una persona se le vincule a un proceso penal implica una afectación a su libertad, al menos parcialmente, en la medida en que su prosecución requiere de su ineludible presencia como presupuesto de continuidad, pues se le obliga a comparecer en los plazos o fechas indicados las veces que resulte necesario para garantizar el seguimiento del proceso penal. Así, aun cuando esa determinación no lo priva, en sí misma y directamente de su libertad personal, sí puede considerarse un acto que indirectamente lo hace, pues constituye una condición para someterlo formal y materialmente a procedimiento. Consecuentemente, el auto de vinculación a proceso sí puede ser materia de suspensión en el juicio de amparo indirecto, para lo cual deberá tomarse en consideración lo previsto por los artículos 163 y 166 de la ley de la materia."

10. CUARTO.—Existencia de la contradicción de criterios. Sobre la base de lo anterior, se debe dilucidar, en primer lugar, si existe o no la contradicción de criterios que se denunció.

11. Al respecto, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que para que se actualice la contradicción de criterios, basta que exista oposición respecto de un mismo punto de derecho, aunque no provenga de cuestiones fácticas exactamente iguales.

12. Lo anterior quedó plasmado en la tesis jurisprudencial en materia común, número P./J. 72/2010, consultable en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, agosto de dos mil diez,



página siete, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES."

13. En complemento, esta Primera Sala ha sostenido que como la finalidad de la contradicción de criterios es resolver los diferendos interpretativos a fin de generar seguridad jurídica.

14. Entonces, para que exista una contradicción de criterios, debe verificarse:

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 fuera.

B. Entre los ejercicios interpretativos respectivos, 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.

15. En ese orden de ideas, existe la contradicción de criterios que se denunció, porque del análisis de los procesos interpretativos involucrados, se advierte que los órganos judiciales contendientes, examinaron un mismo punto jurídico y adoptaron posiciones discrepantes; lo que se reflejó en los argumentos que soportaron sus respectivas decisiones.

16. En efecto, el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Sexto Circuito y el Pleno en Materia Penal del Segundo Circuito, abordaron el estudio de un mismo problema jurídico, relativo a determinar si respecto del auto de vinculación a proceso, era o no procedente decretar la suspensión; provisional en el caso del primer órgano jurisdiccional, y definitiva respecto del segundo, cuando



se impugnaba a través del juicio de amparo indirecto. Sin embargo, arribaron a conclusiones diferentes:

17. I. El Tercer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Sexto Circuito, conoció de un recurso de queja que se interpuso contra la resolución que le negó al quejoso la suspensión provisional del auto de vinculación a proceso, que se dictó en el incidente de suspensión relacionado con el juicio de amparo indirecto que promovió en contra del citado acto procesal que definió su situación jurídica. Y al respecto, declaró infundada la queja, bajo el argumento de que en su contra no era procedente conceder la suspensión provisional, porque se trataba de un acto declarativo consumado, que no generaba en automático la privación total de la libertad personal del imputado; pues ello, en su caso, obedecía a la medida cautelar de prisión preventiva que se llegara a imponer durante el desarrollo de la audiencia inicial, mediante resolución judicial diversa.

18. Asimismo, expuso que el capítulo relativo a la suspensión en materia penal en la Ley de Amparo, no incluía el auto de vinculación a proceso, porque ese acto no restringía por sí mismo la libertad personal del procesado; además, no era procedente paralizar el procedimiento penal, por ser de orden público e interés social, salvo cuando se tratara de la excepción a que se refiere la fracción XVII del artículo 61 de la Ley de Amparo, es decir, cuando concluía la etapa intermedia y aún no se había resuelto el juicio constitucional.

19. Consecuentemente, no procedía decretar la suspensión para que el quejoso quedara a disposición del Juez de amparo respecto de su libertad personal, y a disposición del Juez penal para la continuación del proceso, como lo establecía el artículo 163 de la Ley de Amparo.

20. Sin que se soslayara el criterio de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que derivó de la contradicción de tesis 414/2011, de rubro: "AUTO DE VINCULACIÓN A PROCESO. AL AFECTAR TEMPORALMENTE LA LIBERTAD DEL INculpADO SE ACTUALIZA UNA EXCEPCIÓN AL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD Y, POR TANTO, EN SU CONTRA PROCEDE EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO.", en el que se definió la procedencia del juicio de amparo contra el auto de vinculación a proceso, porque si bien se reconocía



que ese acto procesal afectaba la libertad del imputado; también sostenía que ello ocurría de manera indirecta y temporal.

21. En ese sentido, concluyó que no había razón para conceder la suspensión provisional en el juicio de amparo indirecto, porque el auto de vinculación a proceso, por sí mismo, no afectaba directamente la libertad personal del quejoso, sino sólo temporalmente, ya que constituía una condición para someterlo formal y materialmente a proceso.

22. II. Por su parte, el Pleno en Materia Penal del Segundo Circuito, al resolver la correspondiente contradicción de tesis, cuyo tema radicó en determinar si el auto de vinculación a proceso, como acto reclamado en el juicio de amparo indirecto, era susceptible de suspensión. Precisó que esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 414/2011, de la que derivó la jurisprudencia de rubro: "AUTO DE VINCULACIÓN A PROCESO. AL AFECTAR TEMPORALMENTE LA LIBERTAD DEL INculpADO SE ACTUALIZA UNA EXCEPCIÓN AL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD Y, POR TANTO, EN SU CONTRA PROCEDE EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO.", estableció que el auto de vinculación a proceso afectaba la libertad del imputado, al menos parcialmente, porque la prosecución del correspondiente proceso requería de su ineludible presencia como presupuesto para su continuidad, pues lo obligaba a comparecer en los plazos o fechas precisadas por el Juez, cuantas veces fuera necesario, con miras a garantizar el seguimiento del proceso penal; ello, con independencia de las posibles medidas cautelares que pudieran imponérsele, porque éstas tenían otras finalidades; por ello, el auto de vinculación a proceso generaba una perturbación que, aunque indirecta, incidía en la libertad personal del imputado, porque lo restringía temporalmente de ese derecho humano.

23. A partir de esa premisa, se sostuvo que el auto de vinculación a proceso implicaba un acto declarativo que traía aparejados efectos positivos; y, por ello, era susceptible de otorgarse la suspensión en el juicio de amparo indirecto, y sus efectos debían ser los que se establecían en los artículos 163 y 166 de la Ley de Amparo.

24. En ese orden de ideas, los citados órganos constitucionales abordaron el estudio de un mismo tema jurídico, relativo a determinar si procede o no la



suspensión, cuando se señalaba como acto reclamado en el amparo indirecto, el auto de vinculación a proceso; y en su solución, aunque hicieron pronunciamientos coincidentes, pues ambos, sobre la base de las consideraciones que emitió esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 414/2011, sostuvieron que el auto de vinculación a proceso afectaba la libertad de la persona imputada, sólo de manera indirecta y temporal.

25. Asimismo, coincidieron en que esa privación indirecta y temporal a la libertad personal del imputado, era independiente de las medidas cautelares que podían imponerse con la finalidad de asegurar la presencia del imputado durante el correspondiente procedimiento.

26. Sin embargo, difirieron en sus criterios con relación a la procedencia de la suspensión respecto del auto a vinculación a proceso; pues el Tribunal Colegiado sostuvo que esa resolución constituía un acto declarativo consumado, porque no afectaba directamente la libertad personal del quejoso, sino sólo temporalmente, al someterlo formal y materialmente a proceso y, por ello, no se acreditaban los supuestos legales para conceder la medida cautelar de forma provisional.

27. Mientras que el Pleno de Circuito, a pesar de que también consideró al auto de vinculación a proceso como un acto declarativo, le atribuyó efectos positivos, porque generaba una perturbación que aunque indirecta, incidía en la libertad personal del imputado, ya que lo restringía temporalmente de ese derecho humano, por lo que respecto de esos efectos procedía otorgar la suspensión definitiva.

28. III. En ese orden de ideas, se aprecian posturas divergentes que llevan a esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a determinar que el diferendo que existe, se centra en resolver el siguiente cuestionamiento:

¿Procede conceder la suspensión, provisional y/o definitiva, contra el auto de vinculación a proceso, cuando la persona imputada la solicita en el juicio de amparo indirecto que promueve contra ese acto que define su situación jurídica?



29. No se soslaya que el Tribunal Colegiado se pronunció con relación a la suspensión provisional del acto reclamado; y el Pleno de Circuito lo hizo respecto de la procedencia de la suspensión definitiva.

30. Sin embargo, ello no es impedimento para sostener la existencia de la antinomia en sus criterios, porque sus consideraciones eran aplicables, de manera general, para los dos tipos de medidas cautelares en el amparo indirecto, ya que en ambos casos, su finalidad era la de mantener con vida la materia del amparo y evitar que se generaran consecuencias irreparables para el quejoso, al evitar que se consumara el acto reclamado; y, por tanto, su diferencia no era sustancial, sino de grado.

31. Y sin que sea óbice para determinar la existencia de la contradicción de criterios, el hecho de que el sustentado por el Tribunal Colegiado, no constituya propiamente una tesis jurisprudencial; porque los artículos 107, fracción XIII, párrafos primero y tercero, de la Constitución Federal y 226, fracción II, de la Ley de Amparo, vigente a partir del tres de abril de dos mil trece, que establecen el procedimiento para resolverla, no imponen ese requisito.

32. Consideración que encuentra apoyo en la jurisprudencia en materia común P./J. 27/2001, sustentada por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIII, abril de dos mil uno, página setenta y siete, de rubro y texto:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. PARA QUE PROCEDA LA DENUNCIA BASTA QUE EN LAS SENTENCIAS SE SUSTENTEN CRITERIOS DISCREPANTES. Los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Federal, 197 y 197-A de la Ley de Amparo establecen el procedimiento para dirimir las contradicciones de tesis que sustenten los Tribunales Colegiados de Circuito o las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. El vocablo 'tesis' que se emplea en dichos dispositivos debe entenderse en un sentido amplio, o sea, como la expresión de un criterio que se sustenta en relación con un tema determinado por los órganos jurisdiccionales en su quehacer legal de resolver los asuntos que se someten a su consideración, sin que sea necesario que esté expuesta de manera formal,



mediante una redacción especial, en la que se distinga un rubro, un texto, los datos de identificación del asunto en donde se sostuvo y, menos aún, que constituya jurisprudencia obligatoria en los términos previstos por los artículos 192 y 193 de la Ley de Amparo, porque ni la Ley Fundamental ni la ordinaria establecen esos requisitos. Por tanto, para denunciar una contradicción de tesis, basta con que se hayan sustentado criterios discrepantes sobre la misma cuestión por Salas de la Suprema Corte o Tribunales Colegiados de Circuito, en resoluciones dictadas en asuntos de su competencia."

33. Tampoco es obstáculo para determinar la existencia de la contradicción de criterios, el hecho de que el emitido por alguno de los órganos constitucionales contendientes, pudiera ser erróneo o inaplicable, pues el objetivo fundamental de esta vía, es el terminar con la incertidumbre generada para los gobernados y órganos jurisdiccionales por la existencia de criterios contradictorios, evitando así que se siga resolviendo de forma diferente o incorrecta; con lo que se salvaguarda la garantía de seguridad jurídica y se preserva la unidad en la interpretación de las normas del orden jurídico nacional, al fijar el verdadero sentido y alcance del supuesto jurídico por el que se originó la oposición de criterios.

34. Situación que salva la diferencia entre los razonamientos legales que emplearon el Tribunal Colegiado y el Pleno de Circuito, para sustentar sus correspondientes criterios; esto es, no podría determinarse la inexistencia de contradicción de tesis por esa sola circunstancia, cuando es precisamente el fundamento que emplearon, lo que los llevó a resolver en el sentido que lo hicieron.

35. Consideración que encuentra apoyo en la jurisprudencia en materia común P./J. 3/2010, sustentada por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXI, febrero de dos mil diez, página seis, de rubro y texto siguientes:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. AUNQUE LOS CRITERIOS CONTENDIENTES SEAN ERRÓNEOS, DEBE RESOLVERSE EL FONDO A FIN DE PROTEGER LA GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA. La Suprema Corte de Justicia de la Nación debe resolver una con-



tradicción de tesis existente entre criterios de Tribunales Colegiados de Circuito aunque sean erróneos o inaplicables, pues el objetivo fundamental de ese procedimiento es terminar con la incertidumbre generada para los gobernados y los órganos jurisdiccionales por la existencia de criterios contradictorios, mediante la definición de una jurisprudencia producto de la sentencia dictada en ese procedimiento, que servirá para resolver uniformemente casos similares a los que motivaron la denuncia de contradicción, evitando que se sigan resolviendo diferente e incorrectamente, lo que permitirá preservar la unidad en la interpretación de las normas del orden jurídico nacional con la fijación de su sentido y alcance en protección de la garantía de seguridad jurídica. Además, esa definición jurídica no sería posible realizarla si se declara improcedente la contradicción suscitada respecto de tesis equivocadas o inaplicables de esos tribunales, ya que aunque se dejaran sin efecto, si no existiera pronunciamiento por declararse su improcedencia, lejos de garantizar a los gobernados y a los órganos jurisdiccionales del país la solución de otros asuntos de similar naturaleza, se generaría incertidumbre, por lo cual debe emitirse una sentencia que fije el verdadero sentido y alcance de la solución que deba darse al supuesto o problema jurídico examinado por los Tribunales Colegiados de Circuito que originó la oposición de criterios."

36. QUINTO.—Estudio de fondo. Debe prevalecer con el carácter de jurisprudencia, el criterio que sustenta esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

37. Para dar respuesta al cuestionamiento que se planteó, se impone, en primer lugar, analizar la ejecutoria de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente a la contradicción de tesis 414/2011, porque los criterios de los órganos colegiados con relación a la procedencia de la suspensión respecto del auto de vinculación a proceso, entraron en conflicto, precisamente, con motivo de la interpretación que hicieron de ella.

38. En segundo término, se procederá a verificar si el auto de vinculación a proceso tiene alguna implicación en el derecho fundamental a la libertad de la persona imputada, conforme al Código Nacional de Procedimientos Penales, por ser el ordenamiento legal que analizaron los órganos constitucionales contendientes.



39. En tercer orden, se estudiará la suspensión respecto del auto de vinculación a proceso en el juicio de amparo indirecto en materia penal.

40. Y finalmente, se resolverá el cuestionamiento que resultó del punto de toque entre los criterios de los órganos colegiados contendientes.

41. I) Análisis de la ejecutoria correspondiente a la contradicción de tesis 414/2011,⁴ resuelta por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de doce de septiembre de dos mil doce, de la que derivó la jurisprudencia 1a./J. 101/2012 (10a.), de rubro y texto siguientes:

"AUTO DE VINCULACIÓN A PROCESO. AL AFECTAR TEMPORALMENTE LA LIBERTAD DEL INculpADO SE ACTUALIZA UNA EXCEPCIÓN AL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD Y, POR TANTO, EN SU CONTRA PROCEDE EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. El hecho de que a una persona se le vincule a un proceso penal implica una afectación a su libertad, al menos parcialmente, en la medida en que su prosecución requiere de su ineludible presencia como presupuesto de continuidad, pues se le obliga a comparecer en los plazos o fechas indicados las veces que resulte necesario para garantizar el seguimiento del proceso penal. Así, aun cuando dicha determinación no lo priva, en sí misma y directamente de su libertad personal, sí puede considerarse un acto que indirectamente lo hace, pues constituye una condición para someterlo formal y materialmente a proceso. Lo anterior, con independencia de que el nuevo sistema de justicia penal prevea diversas medidas cautelares, de coerción o providencias precautorias, distintas a la prisión preventiva, pues éstas tienen entre otras finalidades, asegurar la presencia del imputado en el juicio y garantizar el desarrollo del proceso, siendo la sujeción a éste lo que restringe temporalmente su libertad. Consecuentemente, al encontrarse ésta afectada temporalmente con el dictado de

⁴ Por mayoría de cuatro votos de los señores Ministros: Jorge Mario Pardo Rebolledo, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Olga Sánchez Cordero de García Villegas (ponente) y presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, en contra del emitido por el Ministro José Ramón Cossío Díaz, en cuanto a la competencia se refiere y por mayoría de cuatro votos de los señores Ministros: José Ramón Cossío Díaz, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Olga Sánchez Cordero de García Villegas (ponente) y presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, en contra del emitido por el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, en cuanto al fondo.



un auto de vinculación a proceso, es incuestionable que se actualiza el supuesto de excepción al principio de definitividad contenido en los artículos 107, fracción XII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 37 de la Ley de Amparo y, atento a que se afecta un derecho sustantivo y que dicha afectación es de imposible reparación, procede en su contra el juicio de amparo indirecto, conforme a los artículos 107, fracción III, inciso b), de la Constitución General de la República y 114, fracción IV, de la mencionada Ley, el cual, además, puede promoverse en cualquier tiempo, al ubicarse en el caso de excepción previsto en el artículo 22, fracción II, de la Ley de Amparo."

42. El estudio de ese criterio, tiene por objeto verificar su alcance legal, porque como se anticipó, los órganos colegiados entraron en conflicto, precisamente con motivo de la interpretación que hicieron del mismo.

43. Esto es, analizaron la viabilidad de otorgar la suspensión del auto de vinculación a proceso en el juicio de amparo indirecto, en observancia a la conclusión a la que se arribó en el precedente de referencia, en el sentido de que esa resolución procesal producía algún tipo de afectación a la libertad personal del imputado.

44. Ello es así, porque el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Sexto Circuito, sostuvo que si bien en la citada jurisprudencia se consideró que el auto de vinculación a proceso afectaba el derecho fundamental a la libertad de la persona imputada; como esa afectación sólo era temporal e indirecta, no resultaba procedente conceder su suspensión en el juicio de amparo indirecto.

45. En tanto que el Pleno en Materia Penal del Segundo Circuito, concluyó que el auto de vinculación a proceso era susceptible de suspenderse en el juicio de amparo indirecto, derivado de que en la citada ejecutoria, se estableció que esa resolución producía una afectación temporal e indirecta al derecho fundamental a la libertad personal del imputado.

46. El punto jurídico a resolver en la contradicción de tesis 414/2011, consistió en: "Determinar la procedencia del juicio de amparo indirecto en contra de un auto de vinculación a proceso, dictado conforme a las reglas del nuevo sis-



tema procesal penal acusatorio y oral, sin agotar previamente el principio de definitividad."

47. Al respecto, se señaló que la definición del tema implicaba el análisis de las correspondientes disposiciones de los Códigos de Procedimientos Penales de los Estados de México y Oaxaca, vigentes en la época en que se dictaron sendas resoluciones motivo de la contradicción (antes del inicio de vigencia del Código Nacional de Procedimientos Penales), por ser las que se aplicaron en sus determinaciones.

48. En las consideraciones alcanzadas para llegar a la solución de la problemática planteada, en la parte que interesa al presente asunto, se señaló:

"... la reforma al sistema de justicia penal, trajo como consecuencia el cambio de denominación del auto que resuelve la situación jurídica de un imputado: auto de vinculación a proceso; ello porque la idea de vinculación únicamente se refiere a la información formal que el Ministerio Público realiza al indiciado para los efectos de que conozca puntualmente los motivos por los que se sigue una investigación y para que el Juez intervenga para controlar las actuaciones que pudieran derivar en la afectación de un derecho fundamental. La razonabilidad de los argumentos expuestos por la representación social y, en su caso, la contra-argumentación o refutación del imputado o de su defensa, son los elementos que resultan suficientes para justificar racionalmente que el inculpado sea presentado ante el Juez de la causa, a fin de conocer formalmente la imputación de un hecho previsto como delito con pena privativa de libertad por la ley penal y pueda ejercer plenamente su derecho a la defensa.

"Esto es, los efectos de la imputación se formalizan y convalidan para la continuidad de la siguiente etapa de investigación formalizada, precisamente como consecuencia del auto de vinculación, lo que significa, entre otras cosas, la formalización y continuidad de la suspensión del curso de la prescripción de la acción penal y la confirmación de la pérdida de la facultad de archivo provisional de la investigación por parte del Ministerio Público.

"El auto de vinculación a proceso genera la determinación o fijación obligada del plazo para el cierre de la investigación formal, lo que significa el estable-



cimiento o precisión de un lapso durante el cual el inculpado queda constreñido a los efectos y fines de dicha investigación, con todas las consecuencias que pueda acarrear.

"La exigencia de resolver sobre el auto de vinculación a proceso se refiere a un derecho constitucional del debido proceso penal, que garantiza de manera más amplia la libertad personal no sólo respecto de la restricción material en sentido estricto, como ocurre con la prisión preventiva, sino como certeza jurídica constitucionalmente protegida de que al fenecer el término respectivo ninguna persona puede ser sujeta o vinculada a proceso penal (con o sin medida cautelar adicional), a menos de que se cumplan los requisitos del artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; esto es, la demostración de un hecho que amerite justificadamente la intervención del derecho punitivo y los datos que razonablemente conduzcan a estimar al imputado con algún tipo de intervención en la comisión de dicho hecho.

"De donde se sigue, que el auto de vinculación a proceso tiene por objeto someter al imputado a la segunda fase de la etapa preliminar del proceso penal, esto es, a la investigación formalizada, la que concluye cuando el Ministerio Público declara cerrada la investigación y formula la acusación, entre otras determinaciones posibles, continuando así dicho proceso que puede terminar con el dictado de una sentencia condenatoria.

"Ahora bien, el hecho de que a una persona se le vincule a un proceso penal, implica que su libertad se afecte, al menos parcialmente, en la medida en que su prosecución requiere de su ineludible presencia como presupuesto de continuidad, por lo que lo obliga a comparecer en los plazos o las fechas indicadas por el Juez que conozca del asunto cuantas veces resulte necesario con miras a garantizar el seguimiento del proceso penal; por lo que, aun cuando dicha determinación no lo priva, en sí misma, en forma directa de su libertad personal (pues es independiente de las posibles medidas cautelares adicionales), sí puede considerarse como un acto que la limita indirectamente, en tanto constituye una condición para someterlo formal y materialmente a proceso para la apertura y determinación del periodo de investigación subsecuente, para la continuidad del cauce procesal y para la posible imposición de alguna medida de coerción relacionada con las obligaciones derivadas de esa vinculación, lo cual



sin duda repercute en la esfera jurídica del quejoso, al ubicar su condición como la de una persona sujeta a un proceso penal con todas las implicaciones jurídicas que ello conlleva.

"Por lo anterior, resulta indudable que el auto de vinculación a proceso genera una perturbación que, aunque indirecta, incide en la libertad personal, por encontrarse temporalmente restringido ese derecho humano a virtud de dicha determinación judicial; esto es, no se trata de cualquier proceso en el que resulta emplazada una persona, sino un procedimiento penal que le impone la obligación de comparecer cuantas veces sea requerida por el juzgador, ya que de no hacerlo se podría acudir al auxilio de la fuerza pública para lograr su comparecencia.

"Por todo lo anteriormente expuesto, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que el auto de vinculación a proceso dictado dentro del nuevo sistema penal acusatorio y oral, debe considerarse como un acto que afecta la libertad personal; en atención a los efectos de sujeción que éste produce, de manera formal y de perturbación indirecta a la libertad del imputado y por tanto, debe estimarse como un acto susceptible de reclamarse en el amparo.

"Ciertamente, si se atiende al efecto de su ejecución, se advierte que, a partir de su emisión se actualiza una afectación temporal a la libertad del imputado o indiciado; dado que el efecto o consecuencia que provoca es que se le sujete a la jurisdicción del Juez de Control o Juez de garantía que lleva el proceso correspondiente, lo que de suyo hace que dicho acto afecte su libertad personal.

"Lo anterior, con independencia de que el proceso penal acusatorio y oral, prevea diversas medidas cautelares, de coerción o providencias precautorias, distintas a la prisión preventiva, pues éstas tienen entre otras finalidades, asegurar la presencia del imputado en el juicio y garantizar el desarrollo del proceso; siendo esta circunstancia –sujeción a proceso– lo que precisamente restringe en forma temporal la libertad del imputado, porque además la imposición de dichas medidas, se encuentra sujeta a las condiciones y por el tiempo que el Juez determine para su efectividad.

"En ese orden de ideas, debe concluirse que al encontrarse afectada en forma temporal la libertad personal del inculcado, por virtud de la resolución que



lo sujeta a un proceso penal, es incuestionable que dicho supuesto se ubica en el caso de excepción al principio de definitividad, consagrado por la fracción XII del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 37 de la Ley de Amparo, debido a lo cual, no es necesario que agote previamente a acudir al juicio de amparo, los recursos ordinarios previstos en la ley.

"Sentado lo anterior, procede dilucidar si es procedente el juicio de amparo indirecto, cuando se reclama un auto de vinculación a proceso, para ello debe atenderse preponderantemente a la afectación que produce tal acto sobre la libertad, la que tiene una protección preferente a un bien superior, desde el punto de vista jurídico y axiológico, como lo es la libertad personal, por lo que esa directriz debe regir el sentido de la contradicción de tesis que se resuelve.

"En este orden de ideas debe tomarse en consideración, como se asentó en párrafos precedentes, que la libertad de una persona, sujeta a un proceso penal como probable responsable de la comisión de un hecho determinado que la ley señale como delito, en tal virtud, es innegable que cualquier acto, en relación con la restricción o privación de la libertad personal se traduce en una lesión, de manera cierta e inmediata, a ese derecho sustantivo que tutela la Constitución General de la República, específicamente, afectación que no puede ser modificada, revocada o nulificada, ni siquiera a través del dictado de una sentencia favorable.

"En ese sentido se ha pronunciado el Tribunal Pleno en la tesis de jurisprudencia cuyos datos de localización y texto son los siguientes: 'EJECUCIÓN IRREPARABLE. SE PRESENTA, PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DEL AMPARO INDIRECTO CONTRA ACTOS DENTRO DEL JUICIO, CUANDO ÉSTOS AFECTAN DE MODO DIRECTO E INMEDIATO DERECHOS SUSTANTIVOS.'"⁵ (se transcribe el texto)

"Por tanto, atendiendo a los aspectos aludidos, afectación a un derecho sustantivo y que esa afectación sea de imposible reparación, es suficiente para

⁵ Octava Época. Instancia: Pleno. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Número 56, agosto de 1992, tesis P./J. 24/92, página 11.



considerar que en contra de un auto de vinculación a proceso, por afectar directamente la libertad que tutela la Constitución General de la República (caso en el cual no puede repararse la violación cometida a través del amparo directo), procede el juicio de amparo indirecto de acuerdo a los artículos 107, fracción III, inciso b), de la Constitución y 114, fracción IV, de la Ley de Amparo ..." (se transcriben).

"Conforme al primero de los preceptos transcritos, el legislador ha establecido como término para la presentación de la demanda de amparo el de quince días, mismo que deberá computarse a partir del día siguiente al en que haya surtido efectos la notificación al quejoso del acto que se reclame, conforme a la ley que lo regule; siempre y cuando el acto reclamado no se ubique en los casos de excepción previstos en el artículo 22 de la Ley de Amparo, entre los cuales, se prevén (fracción II) aquellos actos que importen ataques a la libertad personal, en cuyo caso la demanda de amparo podrá presentarse en cualquier tiempo.

"Ahora bien, si como se ha mencionado el auto de vinculación a proceso, constituye un acto que afecta la libertad personal del individuo, es claro que se ubica en el caso de excepción previsto por el legislador en el artículo 22, fracción II, de la Ley de Amparo, y en su contra puede promoverse juicio de amparo en cualquier tiempo."

49. Transcripción de la que se observa que esta Primera Sala analizó legislaciones procesales locales y, por ende, anteriores a la entrada en vigor del Código Nacional de Procedimientos Penales en toda la República Mexicana. Además, su estudio se realizó con base en los lineamientos que privaban en la Ley de Amparo anterior a su reforma de dos de abril de dos mil trece, en ese entonces en vigor.

50. Por tanto, por prelación lógica, previo a verificar el alcance legal de ese criterio, se debe constatar la obligatoriedad de su aplicación para los órganos colegiados contendientes en la presente antinomia de criterios, en atención a la temporalidad en que fue resuelta –doce de septiembre de dos mil doce–.

51. En efecto, la aplicación obligatoria de la jurisprudencia que establezca este Alto Tribunal es un mandato imperativo para todas las autoridades jurisdic-



cionales del país –sean federales o locales–, que se encuentra dispuesto en el párrafo primero, artículo 217 de la Ley de Amparo, desde su entrada en vigor el tres de abril de dos mil trece.⁶

52. Y sin que la esencia de esa obligación hubiera variado con motivo de la modificación de la que fue objeto la citada porción normativa, en reforma que se publicó en el Diario Oficial de la Federación, de siete de junio de dos mil veintiuno.⁷

53. Sin embargo, en el transitorio sexto del Decreto por el que se expidió la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el martes dos de abril de dos mil trece, y que entró en vigor al día siguiente, se estableció:

"La jurisprudencia integrada conforme a la ley anterior continuará en vigor en lo que no se oponga a la presente ley."

54. Norma de tránsito que condiciona la continuación de la vigencia de la jurisprudencia emitida con anterioridad a la entrada en vigor de la actual Ley de Amparo, al hecho de que no se oponga a las nuevas disposiciones y lineamientos que en ella se prevén.

55. Lo que impone a todas las autoridades jurisdiccionales del país, la necesidad de verificar, de forma previa a la aplicación de una jurisprudencia surgida al tenor de la abrogada Ley de Amparo de mil novecientos treinta y seis, que el correspondiente criterio no se contraponga a lo dispuesto en la vigente Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Federal.

⁶ **Artículo 217.** La jurisprudencia que establezca la Suprema Corte de Justicia de la Nación, funcionando en Pleno o en Salas, es obligatoria para éstas tratándose de la que decrete el Pleno, y además para los Plenos de Circuito, los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, los Juzgados de Distrito, tribunales militares y judiciales del orden común de los Estados y del Distrito Federal, y tribunales administrativos y del trabajo, locales o federales."

⁷ **Artículo 217.** La jurisprudencia que establezca la Suprema Corte de Justicia de la Nación será obligatoria para todas las autoridades jurisdiccionales de la Federación y de las entidades federales, con excepción de la propia Suprema Corte."



56. A la misma conclusión arribó la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver, en su parte conducente, el amparo en revisión 56/2017.⁸

57. En ese orden de ideas, tanto el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Sexto Circuito, como el Pleno en Materia Penal del Segundo Circuito, antes de atender a la aplicación interpretativa que hicieron respecto de la jurisprudencia 1a./J. 101/2012 (10a.), de rubro: "AUTO DE VINCULACIÓN A PROCESO. AL AFECTAR TEMPORALMENTE LA LIBERTAD DEL INculpADO SE ACTUALIZA UNA EXCEPCIÓN AL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD Y, POR TANTO, EN SU CONTRA PROCEDE EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO.", para resolver los correspondientes problemas jurídicos que enfrentaron, tenían la obligación de verificar que su aplicación no se opusiera a lo dispuesto en la Ley de Amparo en vigor, por ser la que regía su actuación.

58. Ello, porque a pesar de que ese criterio les resultaba obligatorio, en términos del párrafo primero del artículo 217 de la Ley de Amparo en vigor, por haber sido emitido por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

59. Sin embargo, en atención a lo dispuesto en el transitorio sexto del decreto por el que se expidió el citado ordenamiento legal, no debieron soslayar que la correspondiente ejecutoria se emitió el doce de septiembre de dos mil doce; y en consecuencia, se basó en los lineamientos y disposiciones de la Ley de Amparo abrogada el tres de abril de dos mil trece, en la que no se establecía expresamente la procedencia del juicio de amparo en contra del auto de vinculación a proceso, y menos aún se fijaban sus efectos. Razón por la cual, de forma interpretativa, se le catalogó como un acto que importaba ataques a la libertad personal, aunque ello fuera de forma temporal e indirecta, derivado de la obligación que le imponía al imputado de comparecer ante la autoridad judicial cuantas veces fuera necesario, a efecto de garantizar la prosecución del proceso penal.

⁸ En sesión de tres de mayo de dos mil diecisiete, por unanimidad de cinco votos, presentado bajo la ponencia del Ministro Alberto Pérez Dayán.



60. Esto es, los preceptos legales que sirvieron de fundamento al criterio que derivó de la contradicción de tesis 414/2011, fueron la fracción XII del artículo 107 de la Constitución Federal, en su texto correspondiente a su reforma de treinta y uno de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro,⁹ que precisaba que el órgano jurisdiccional ante quien se debía presentar la demanda de amparo en la que se reclamaran violaciones a las garantías de los artículos 16, en materia penal, 19 y 20 de la propia Constitución, era el Juez de Distrito que correspondiera o el superior del tribunal que hubiera cometido la violación. Preceptos de los que se desprendía que a través del juicio de amparo indirecto se podían impugnar violaciones a derechos fundamentales, entre las que figuraban, actos privativos de la libertad personal con motivo de la investigación ministerial o el proceso penal, como son las detenciones, autos de formal prisión, órdenes de aprehensión o reaprehensión y las determinaciones que negaban la libertad provisional bajo caución, respecto de las que no operaba el principio de definitividad.

61. El contenido de la citada fracción, en esencia, se replicaba en lo dispuesto por el artículo 37 de la Ley de Amparo que estuvo vigente hasta el dos de abril de dos mil trece,¹⁰ y que igualmente se invocó como fundamento de la ejecutoria en estudio.

⁹ (Reformado primer párrafo, D.O.F. 6 de junio de 2011)

"Artículo 107. Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes:

"...

(Reformada, D.O.F. 31 de diciembre de 1994)

XII. La violación de las garantías de los artículos 16, en materia penal, 19 y 20 se reclamará ante el superior del tribunal que la cometa, o ante el Juez de Distrito o Tribunal Unitario de Circuito que corresponda, pudiéndose recurrir, en uno y otro caso, las resoluciones que se pronuncien, en los términos prescritos por la fracción VIII.

"Si el Juez de Distrito o el Tribunal Unitario de Circuito no residieren en el mismo lugar en que reside la autoridad responsable, la ley determinará el Juez o tribunal ante el que se ha de presentar el escrito de amparo, el que podrá suspender provisionalmente el acto reclamado, en los casos y términos que la misma ley establezca."

¹⁰ **"Artículo 37.** La violación de las garantías de los artículos 16, en materia penal, 19 y 20 fracciones I, VIII y X, párrafos primero y segundo de la Constitución Federal, podrá reclamarse ante el Juez de Distrito que corresponda o ante el superior del tribunal que haya cometido la violación."



62. Cabe destacar que aunque en esa resolución no se hizo una cita expresa del párrafo segundo de la fracción XIII del artículo 73 de la Ley de Amparo que estuvo vigente hasta el dos de abril de dos mil trece;¹¹ lo cierto es que sus razonamientos conducen a la certeza de su aplicación, al hacerse referencia a la excepción al principio de definitividad, como causa de improcedencia del juicio constitucional. Por lo que es factible considerar que ese dispositivo legal también sirvió de fundamento al criterio en estudio; ello, de acuerdo con la tesis aislada, sustentada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. EL CUMPLIMIENTO A DICHA GARANTÍA TRATÁNDOSE DE RESOLUCIONES JURISDICCIONALES SE VERIFICA SIN QUE SE INVOQUEN DE MANERA EXPRESA SUS FUNDAMENTOS, CUANDO LOS RAZONAMIENTOS DE ÉSTAS CONDUZCAN A LAS NORMAS APLICADAS."¹²

¹¹ "Artículo 73. El juicio de amparo es improcedente:

"I. ...

"XIII. Contra las resoluciones judiciales o de tribunales administrativos o del trabajo respecto de las cuales conceda la ley algún recurso o medio de defensa, dentro del procedimiento, por virtud del cual puedan ser modificadas, revocadas o nulificadas, aun cuando la parte agraviada no lo hubiese hecho valer oportunamente, salvo lo que la fracción VII del artículo 107 constitucional dispone para los terceros extraños.

"Se exceptúan de la disposición anterior los casos en que el acto reclamado importe peligro de privación de la vida, deportación o destierro, o cualquiera de los actos prohibidos por el artículo 22 de la Constitución."

¹² Tesis aislada: P. CXVI/2000. Registro digital: 191358. Instancia: Pleno, Novena Época. Materias constitucional y común. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XII, agosto de 2000, página 143. De texto:

"La garantía de legalidad consagrada en el artículo 16 de la Constitución Federal consiste en la obligación que tiene la autoridad de fundar y motivar todo acto de molestia que se dirija a los particulares, pero su cumplimiento se verifica de manera distinta tratándose de actos administrativos y de resoluciones jurisdiccionales. Lo anterior es así, porque en el acto administrativo que afecta de manera unilateral los intereses del gobernado, se debe cumplir con la formalidad de invocar de manera precisa los fundamentos del mismo, a efecto de que esté en posibilidad de conocer el sustento jurídico del acto que le afecta, mientras que la resolución jurisdiccional presupone el debido proceso legal en que se plantea un conflicto o una litis entre las partes, en el cual el actor establece sus pretensiones apoyándose en un derecho y el demandado lo objeta mediante defensas y excepciones, constituyendo la fundamentación de la resolución el análisis exhaustivo de los puntos que integran la litis, es decir, el estudio de las acciones y excepciones del debate, sin que se requiera de la formalidad que debe prevalecer en los actos administrativos, toda vez que dentro del citado análisis se dan razonamientos que involucran las disposiciones en que se funda la resolución, aun sin citarlas de forma expresa. En consecuencia, aun cuando por regla general la autoridad emisora de una resolución jurisdiccional está obligada a fundar tal acto citando los preceptos con los que



63. Con base en lo dispuesto por la fracción III, inciso b), también del artículo 107 de la Constitución Federal, conforme al texto de su reforma de seis de junio de dos mil once,¹³ y el artículo 114, fracción IV, de la Ley de Amparo que estuvo vigente hasta el dos de abril de dos mil trece,¹⁴ se señaló que el juicio de amparo era procedente contra actos que tuvieran sobre las personas o las cosas, una ejecución de imposible reparación; y se concluyó que la afectación que causaba el auto de vinculación a proceso en el derecho a la libertad de la persona imputada, no podía ser reparada ni siquiera con una sentencia favorable o a través del amparo directo, lo que se estimó como una razón más para sostener que en contra del citado acto procesal, procedía el juicio de amparo en la vía indirecta.

64. Igualmente se invocaron los artículos 21 y 22, fracción II, de la Ley de Amparo, que estuvo vigente hasta el dos de abril de dos mil trece,¹⁵ que establecían,

se cumpla esa exigencia, excepcionalmente, si los razonamientos de la resolución conducen a la norma aplicada, la falta de formalidad puede dispensarse, de ahí que las resoluciones jurisdiccionales cumplen con la garantía constitucional de referencia sin necesidad de invocar de manera expresa el o los preceptos que las fundan, cuando de la resolución se advierte con claridad el artículo en que se basa.

"Amparo directo en revisión 1936/95. Industrias Peredia, S.A. de C.V. 22 de mayo de 2000. Once votos. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretaria: Ana Carolina Cienfuegos Posada."

¹³ (Reformado primer párrafo, D.O.F. 6 de junio de 2011)

"**Artículo 107.** Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes:

"...

(Reformada, D.O.F. 25 de octubre de 1967)

"III. Cuando se reclamen actos de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, el amparo sólo procederá en los casos siguientes: ...

"b) Contra actos en juicio cuya ejecución sea de imposible reparación, fuera de juicio o después de concluido, una vez agotados los recursos que en su caso procedan."

¹⁴ (Reformado primer párrafo, D.O.F. 19 de febrero de 1951)

"**Artículo 114.** El amparo se pedirá ante el Juez de Distrito:

"...

"IV. Contra actos en el juicio que tengan sobre las personas o las cosas una ejecución que sea de imposible reparación."

¹⁵ (Reformado, D.O.F. 16 de enero de 1984)

"**Artículo 21.** El término para la interposición de la demanda de amparo será de quince días. Dicho término se contará desde el día siguiente al en que haya surtido efectos, conforme a la ley del acto,



de manera respectiva, el plazo genérico de quince días para la presentación de la demanda de amparo indirecto, y un supuesto de excepción a ese plazo, cuando el acto reclamado importara un ataque a la libertad personal, en cuyo caso, la acción constitucional se podía ejercer en cualquier tiempo.

65. Y se determinó que el auto de vinculación a proceso encuadraba en ese supuesto de excepción, porque sus efectos producían una afectación al derecho a la libertad de la persona imputada, aunque sólo fuera de forma temporal e indirecta.

66. Derivado de lo anterior, en la ejecutoria de la contradicción de tesis 414/2011, se concluyó que el auto de vinculación a proceso afectaba el derecho a la libertad de la persona imputada de forma irreparable; y, por tanto, en su contra era procedente el juicio de amparo indirecto, sin necesidad de agotar el principio de definitividad y bajo la excepción al plazo genérico de quince días para el ejercicio de la acción constitucional, por lo que la demanda de amparo se podía promover en cualquier tiempo.

67. En otro orden de ideas, el recurso de queja que resolvió el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Sexto Circuito; y la contradicción de tesis que dilucidó el Pleno en Materia Penal del Segundo Circuito, que dieron origen a los criterios que constituyen la materia de la presente antinomia, datan respectivamente del veintinueve de junio de dos mil veintiuno, y el tres de noviembre de dos mil veinte. Es decir, en plena vigencia de la Ley de Amparo que rige actualmente.

68. Ordenamiento legal en el que ya se hace referencia expresa al auto de vinculación a proceso en diversos numerales, de los que además es factible

la notificación al quejoso de la resolución o acuerdo que reclame; al en que haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución, o al en que se hubiese ostentado sabedor de los mismos."

"**Artículo 22.** Se exceptúan de lo dispuesto en el artículo anterior:

"...

(Reformada, D.O.F. 29 de junio de 1976)

"II. Los actos que importen peligro de privación de la vida, ataques a la libertad personal, deportación, destierro, cualquiera de los actos prohibidos por el artículo 22 de la Constitución, o la incorporación forzosa al servicio del ejército o armada nacionales."



desprender, para los efectos del juicio constitucional, que no se relaciona con la libertad de las personas imputadas.

69. En efecto, en el texto original de la Ley de Amparo que se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el dos de abril de dos mil trece, y que entró en vigor al día siguiente, precisamente en el inciso b) de la fracción XVIII de su artículo 61, relativo a la improcedencia del juicio de amparo, se señalaba:

"Artículo 61. El juicio de amparo es improcedente:

"I. ...

"XVIII. Contra las resoluciones de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, respecto de las cuales conceda la ley ordinaria algún recurso o medio de defensa, dentro del procedimiento, por virtud del cual puedan ser modificadas, revocadas o nulificadas.

"Se exceptúa de lo anterior:

"a) Cuando sean actos que importen peligro de privación de la vida, ataques a la libertad personal fuera de procedimiento, incomunicación, deportación o expulsión, proscripción o destierro, extradición, desaparición forzada de personas o alguno de los prohibidos por el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como la incorporación forzosa al Ejército, Armada o Fuerza Aérea Nacionales;

"b) Cuando el acto reclamado consista en órdenes de aprehensión o reaprehensión, **autos de vinculación a proceso**, resolución que niegue la libertad bajo caución o que establezca los requisitos para su disfrute, resolución que decida sobre el incidente de desvanecimiento de datos, orden de arresto o cualquier otro que afecte la libertad personal del quejoso, siempre que no se trate de sentencia definitiva en el proceso penal;¹⁶

¹⁶ Énfasis añadido.



"c) Cuando se trate de persona extraña al procedimiento.

"Cuando la procedencia del recurso o medio de defensa se sujete a interpretación adicional o su fundamento legal sea insuficiente para determinarla, el quejoso quedará en libertad de interponer dicho recurso o acudir al juicio de amparo."

70. En ese orden de ideas, se aprecia que al auto de vinculación a proceso, por su ubicación sistemática en la norma anterior, se le consideró inicialmente como un acto que afectaba la libertad personal; lo que además impactaba en el plazo para su impugnación en la vía constitucional, por encuadrar en la excepción a que se refiere la fracción IV de su artículo 17,¹⁷ pues al tratarse de un acto que importaba un ataque a la libertad personal, la demanda de amparo se podía presentar en cualquier tiempo.

71. Sin embargo, en reforma que se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el diecisiete de junio de dos mil dieciséis, y que entró en vigor al día siguiente, la citada fracción XVIII del artículo 61, quedó redactada en los términos siguientes:

"Artículo 61. El juicio de amparo es improcedente:

"I. ...

"XVIII. Contra las resoluciones de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, respecto de las cuales conceda la ley ordinaria algún recurso o medio de defensa, dentro del procedimiento, por virtud del cual puedan ser modificadas, revocadas o nulificadas.

¹⁷ **Artículo 17.** El plazo para presentar la demanda de amparo es de quince días, salvo:

"I. ...

"IV. Cuando el acto reclamado implique peligro de privación de la vida, ataques a la libertad personal fuera de procedimiento, incomunicación, deportación o expulsión, proscripción o destierro, desaparición forzada de personas o alguno de los prohibidos por el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como la incorporación forzosa al Ejército, Armada o Fuerza Aérea Nacionales, en que podrá presentarse en cualquier tiempo."



"Se exceptúa de lo anterior:

"a) Cuando sean actos que importen peligro de privación de la vida, ataques a la libertad personal fuera de procedimiento, incomunicación, deportación o expulsión, proscripción o destierro, extradición, desaparición forzada de personas o alguno de los prohibidos por el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como la incorporación forzosa al Ejército, Armada o Fuerza Aérea Nacionales;

(Reformado, D.O.F. 17 de junio de 2016)

"b) Cuando el acto reclamado consista en órdenes de aprehensión o re-aprehensión, autos que establezcan providencias precautorias o impongan medidas cautelares restrictivas de la libertad, resolución que niegue la libertad bajo caución o que establezca los requisitos para su disfrute, resolución que decida sobre el incidente de desvanecimiento de datos, orden de arresto o cualquier otro que afecte la libertad personal del quejoso, siempre que no se trate de sentencia definitiva en el proceso penal;

"c) Cuando se trate de persona extraña al procedimiento.

(Adicionado, D.O.F. 17 de junio de 2016)

"d) Cuando se trate del auto de vinculación a proceso.¹⁸

"Cuando la procedencia del recurso o medio de defensa se sujete a interpretación adicional o su fundamento legal sea insuficiente para determinarla, el quejoso quedará en libertad de interponer dicho recurso o acudir al juicio de amparo."

72. Norma que hasta la fecha permanece incólume, y de la que se desprende que el auto de vinculación a proceso, a pesar de que sigue constituyendo una excepción al principio de definitividad; y, por ende, que el amparo se puede promover en su contra sin necesidad de agotar previamente los recursos ordinarios capaces de modificarlo, revocarlo o nulificarlo.

¹⁸ Énfasis añadido.



73. Sin embargo, ya no se considera expresamente que afecte la libertad personal, al no formar parte del inciso b) de la fracción de referencia, en el que se concentran precisamente ese tipo de actos; sino que se trata de una resolución independiente a la que el legislador le siguió reconociendo ese carácter de excepción al principio de definitividad, pero desvinculada por completo de los efectos que le correspondían al auto de formal prisión, en el sistema inquisitivo o mixto.

74. Así se desprende de la exposición de motivos que le dio origen al inciso d) de la fracción XVIII del artículo 61 de la Ley de Amparo, en la que el Senado de República, como Cámara de Origen, señaló:

"Cámara de Origen: Senadores
Exposición de motivos

"... Ley de Amparo Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"Por otra parte, en el artículo 61 en el que se establecen las excepciones a la improcedencia del juicio de amparo, se precisa en el inciso b) que será procedente respecto de autos que establezcan providencias precautorias o impongan medidas cautelares restrictivas y no por el auto de vinculación a proceso como prevé el artículo vigente, ello en razón de que el inciso de mérito hace referencia a las resoluciones que implican una restricción de la libertad, sin embargo, la vinculación a proceso no trae aparejada la restricción de la libertad sino que esa es una resolución independiente, por lo que se sugiere hacer esta distinción y establecer la procedencia del amparo contra el auto de vinculación a proceso como un nuevo inciso d) ya que de lo contrario se estaría conservando la tradición jurídica del sistema mixto-inquisitivo en respecto de la figura del auto de formal prisión y erróneamente equiparándola con el auto de vinculación a proceso que atiende a supuestos diversos y tiene efectos distintos."¹⁹

¹⁹ "Cámara de Origen: Senadores

"Exposición de motivos

"México, D.F., martes 25 de noviembre de 2014.



75. Lo que impacta en el plazo para la presentación de la acción constitucional, porque el auto de vinculación a proceso, al desligarse de la libertad personal de los imputados, la demanda de amparo en su contra se debe hacer valer dentro del plazo genérico de quince días a que se refiere el párrafo primero del artículo 17 de la Ley de Amparo.²⁰

76. Circunstancia que soslayaron el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Sexto Circuito y el Pleno en Materia Penal del Segundo Circuito, pues no obstante que la Ley de Amparo en vigor al momento de la emisión de sus correspondientes criterios, separó al auto de vinculación a proceso de los actos que afectaban la libertad personal de los imputados para los efectos del principio de definitividad y sus excepciones. Atendieron a un criterio que a pesar de que fue emitido por esta Primera Sala, ya no se encontraba vigente, al haberse conformado al tenor de lineamientos correspondientes a la Ley de Amparo que se abrogó a partir del tres de abril de dos mil trece, y que además se opone a los que se establecen en la Ley de Amparo en vigor, al atribuirle a la citada resolución procesal, efectos sobre la libertad personal de los imputados, que ya no le corresponden.

77. Lo anterior, en términos del citado transitorio sexto del Decreto por el que se expidió la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el martes dos de abril de dos mil trece, y que entró en vigor al día siguiente.

78. En ese orden de ideas, como conclusión del presente apartado, se tiene que el criterio de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que derivó de la contradicción de tesis 414/2011, y que dio origen a la jurisprudencia 1a./J. 101/2012 (10a.), de rubro: "AUTO DE VINCULACIÓN A PROCESO. AL AFECTAR TEMPORALMENTE LA LIBERTAD DEL INculpADO SE ACTUALIZA UNA EXCEPCIÓN AL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD Y, POR TANTO, EN SU

²⁰ "Iniciativa de senadores (diversos grupos parlamentarios)

"Gaceta No. LXII/3PPO-59/51468."

²⁰ **Artículo 17.** El plazo para presentar la demanda de amparo es de quince días, salvo ..."



CONTRA PROCEDE EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO.", ya no se encontraba vigente al momento en que fue empleada interpretativamente por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Sexto Circuito y el Pleno en Materia Penal del Segundo Circuito, para resolver, sobre la base de su contenido, los correspondientes problemas jurídicos que se les presentaron, y de los que derivaron sendos criterios que ahora se encuentran en contradicción. Y, por tanto, no debió ser aplicada.

79. II) Se procede ahora a verificar si en el ámbito del proceso penal acusatorio y oral, en términos del Código Nacional de Procedimientos Penales, el auto de vinculación a proceso tiene o no implicación alguna con el derecho fundamental a la libertad personal de los imputados.

80. Para tales efectos, cabe destacar que con la reforma constitucional de dieciocho de junio de dos mil ocho, en materia de justicia penal y seguridad pública, se introdujeron los elementos para un proceso penal acusatorio y oral, a fin de que fuera compatible con un Estado democrático y garantista.

81. En cuanto al auto de vinculación a proceso, en una de las diversas exposiciones de motivos que le dieron origen a la citada reforma, se señaló:

"Cámara de Origen: Diputados
Exposición de motivos

"México, D.F., a 19 de diciembre de 2006.

"2. Iniciativa de diputados (diversos grupos parlamentarios)

"...

"Artículo 19

"Se propone modificar este artículo para distinguir los supuestos y consecuencias que del auto de formal prisión respecto del diverso auto actualmente denominado 'de sujeción a proceso y al que esta propuesta llama auto de vinculación a proceso'. Este cambio obedece a la necesidad de abandonar el concepto de 'sujeción', de cuño inquisitorio.



"A diferencia del auto de formal prisión, que amerita la demostración del cuerpo del delito y la probable responsabilidad del indiciado, el auto de vinculación a proceso se sustenta únicamente en la existencia de un hecho punible, sin implicar la imposición de la prisión preventiva, aunque sí otras medidas cautelares menos lesivas, como la prohibición de abandonar una determinada circunscripción territorial.

"Cabe agregar que, originalmente, la Constitución no preveía la necesidad de acreditar cuerpo y responsabilidad del inculcado para sujeción a proceso. La asimilación del auto de sujeción a proceso al auto de formal prisión se introdujo como resultado de una interpretación jurisdiccional.

"De acuerdo con la propuesta aquí formulada, la persona que es vinculada a un proceso puede conocer los medios probatorios que el Ministerio Público considera que le incriminan para preparar adecuadamente su defensa ante un Juez y, al mismo tiempo, tiene la garantía que toda medida cautelar será decretada y controlada también por un Juez.

"De esta forma, la vinculación a proceso permite que el costo del acceso a la jurisdicción no sea la prisión preventiva: al disminuirse las exigencias probatorias para dar intervención al Juez, se facilita la investigación y se permite que el imputado haga valer sus derechos ya no ante su acusador, sino en la sede adecuada, con la imparcialidad necesaria que sólo puede garantizarse por un Juez ajeno a los intereses procesales de la acusación.

"Por su parte, el Ministerio Público podrá, bajo el nuevo sistema propuesto, hacer acopio de medios probatorios aun cuando ya haya intervenido la jurisdicción y, en su caso, solicitar la apertura del juicio sin necesidad de acreditar de antemano –por sí y ante sí, como sucede en la actualidad– la probable responsabilidad del inculcado. La exigencia de un estándar probatorio tan alto como se exige actualmente para apenas dar inicio al proceso, ha sido, paradójicamente, tanto fuente de impunidad como de abusos.

"Lo propuesto en este sentido es acorde con las reformas consolidadas en países como Costa Rica y Chile, en los que ya no exista un auto formal de procesamiento.



"Sólo cuando sea necesario decretar la medida cautelar extrema –la prisión preventiva– se requerirá que el Ministerio Público pruebe, ante la autoridad judicial, la existencia del cuerpo del delito y de la presunta responsabilidad del inculpado. Esta exigencia es una protección que debe permanecer, pero sólo cuando se trata de justificar una medida tan intrusiva como la prisión preventiva. ..."

82. De acuerdo con lo anterior, la intención para modificar el texto del artículo 19 constitucional, era que la persona vinculada a proceso pudiera conocer los datos de prueba con los que el Ministerio Público lo incriminaba, a efecto de que pudiera preparar adecuadamente su defensa ante un Juez y, al mismo tiempo, tener la garantía de que toda medida cautelar que se le impusiera, fuera decretada y controlada también por la autoridad judicial.

83. Así, la vinculación a proceso permitía que el costo del acceso a la jurisdicción no fuera la prisión preventiva, pues al disminuirse las exigencias probatorias para judicializar el asunto, se facilitaba la investigación y se permitía al imputado hacer valer sus derechos, no ante su acusador, sino ante la autoridad jurisdiccional, que garantizaba la imparcialidad necesaria al ser ajena a los intereses procesales del órgano de acusación.

84. Por su parte, el Ministerio Público podía hacer acopio de medios probatorios, aun cuando en la investigación ya se hubiera dado intervención a la autoridad judicial; y, en su caso, podía solicitar la apertura del juicio sin necesidad de acreditar de antemano, por sí y ante sí, la probable responsabilidad del inculpado.

85. Así, queda de manifiesto que la intención del legislador al diseñar el auto de vinculación a proceso, era que se sustentara únicamente en la existencia de un hecho punible. Sin que tuviera implicación alguna con la medida cautelar de la prisión preventiva; es decir, no se presentaba como una consecuencia causal e insalvable, que la persona en contra de quien se emitiera esa determinación, tuviera que ser privada preventivamente de su derecho fundamental a la libertad personal, para asegurar su presencia en el proceso.

86. En congruencia con lo anterior, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 47/2016, en sesión



de veintidós de noviembre de dos mil diecisiete, presentada bajo la ponencia de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández,²¹ en lo conducente al auto de vinculación a proceso, señaló que el procedimiento penal acusatorio y oral se divide en etapas, y la identificada como de investigación tiene dos fases, la investigación inicial e investigación complementaria, siendo en esta última donde tiene verificativo la audiencia inicial, que entre otros aspectos comprende: 1) la de formulación de la imputación; 2) la solicitud ministerial de vinculación a proceso; y, 3) la decisión que resuelve la situación jurídica del imputado.

87. Así, el auto de vinculación se sitúa procesalmente en la llamada audiencia inicial y consiste en la determinación mediante la cual, el juzgador establece si hay méritos para iniciar un proceso penal en contra del imputado; en él se define el hecho o hechos delictivos por los que se seguirá forzosamente el proceso y la investigación correspondiente, y es el momento oportuno para que en su caso se solicite la imposición de alguna medida cautelar a fin de garantizar la comparecencia del imputado en el juicio, el desarrollo de la investigación, así como la protección de la víctima, de los testigos o de la comunidad.

88. Por tanto, el artículo 19 constitucional prevé que en el auto de vinculación a proceso se expresará el delito que se impute al acusado, el lugar, tiempo y circunstancias de ejecución, así como los datos que establezcan que se ha cometido un hecho que la ley señale como delito y que exista la probabilidad de que el imputado lo cometió o participó en su comisión.

89. Conforme al citado precepto constitucional, la formulación de la imputación es un acto procesal previo a la solicitud ministerial de vinculación y a la resolución que determina la situación jurídica del imputado.

90. Lo anterior, porque no puede emitirse un auto de vinculación sin que previamente se haya formulado la imputación, que constituye un derecho fundamental

²¹ Por mayoría de tres votos de los señores Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Norma Lucía Piña Hernández (presidenta y ponente), en contra del voto emitido por el Ministro José Ramón Cossío Díaz, por lo que se refiere a la competencia y por mayoría de tres votos en cuanto al fondo, en contra del voto emitido por el Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Estuvo ausente el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.



del detenido en términos del artículo 20, apartado B, fracción III, constitucional, consistente en ser informado de los hechos que se le imputan.

91. Otro acto procesal que se debe verificar antes de que se emita el auto de vinculación, es precisamente la petición que debe realizar la representación social al Juez de Control, en el sentido de solicitarle la vinculación a proceso.

92. Acto que exige un ejercicio de motivación acerca de cómo es que los datos de prueba recabados, contenidos en la carpeta de investigación, acreditan la existencia del hecho delictivo y la probabilidad de que el imputado hubiera intervenido en su comisión.

93. Así, el auto de vinculación a proceso, en términos constitucionales, corresponde precisamente a la determinación jurisdiccional mediante la cual se establece que existen méritos suficientes para iniciar una investigación penal judicializada, contra determinada persona, pues la representación social aportó datos de prueba suficientes que establecen que se ha cometido un hecho que la ley señale como delito y que existe la probabilidad de que el indiciado lo cometió o participó en su comisión.

94. Además, el auto de vinculación a proceso constituye una garantía para el justiciable, pues en el mismo se fijará la materia de investigación, así como la litis del respectivo proceso, sin perjuicio de que posteriormente pueda cambiar la clasificación jurídica (no el hecho delictivo allí señalado).

95. Criterio que esencialmente se reiteró en la contradicción de tesis 203/2017, resuelta en sesión de trece de marzo de dos mil diecinueve.²²

96. De esta manera, queda de manifiesto que el auto de vinculación a proceso, por sí mismo, no genera consecuencia alguna sobre la libertad personal de los imputados.

²² Por unanimidad de cinco votos, presentada bajo la ponencia de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández.



97. Ello, porque para lograr que acudan al correspondiente procedimiento penal, el Juez de Control tiene que recurrir a figuras jurídicas distintas, como son las medidas cautelares –incluida aquí la prisión preventiva–, previstas, en lo que interesa, en los artículos 153 a 159 del Código Nacional de Procedimientos Penales;²³ y que esta Primera Sala, al resolver el amparo en revisión 13/2019, en

²³ "Capítulo IV

"Medidas cautelares

"Sección I

"Disposiciones generales

"**Artículo 153.** Reglas generales de las medidas cautelares

"Las medidas cautelares serán impuestas mediante resolución judicial, por el tiempo indispensable para asegurar la presencia del imputado en el procedimiento, garantizar la seguridad de la víctima u ofendido o del testigo, o evitar la obstaculización del procedimiento.

"Corresponderá a las autoridades competentes de la Federación y de las entidades federativas, para medidas cautelares, vigilar que el mandato de la autoridad judicial sea debidamente cumplido."

"**Artículo 154.** Procedencia de medidas cautelares

"El Juez podrá imponer medidas cautelares a petición del Ministerio Público o de la víctima u ofendido, en los casos previstos por este Código, cuando ocurran las circunstancias siguientes:

"I. Formulada la imputación, el propio imputado se acoja al término constitucional, ya sea éste de una duración de setenta y dos horas o de ciento cuarenta y cuatro, según sea el caso, o

"II. Se haya vinculado a proceso al imputado.

(Reformado, D.O.F. 17 de junio de 2016)

"En caso de que el Ministerio Público, la víctima, el asesor jurídico, u ofendido, solicite una medida cautelar durante el plazo constitucional, dicha cuestión deberá resolverse inmediatamente después de formulada la imputación. Para tal efecto, las partes podrán ofrecer aquellos medios de prueba pertinentes para analizar la procedencia de la medida solicitada, siempre y cuando la misma sea susceptible de ser desahogada en las siguientes veinticuatro horas."

"**Artículo 155.** Tipos de medidas cautelares

"A solicitud del Ministerio Público o de la víctima u ofendido, el Juez podrá imponer al imputado una o varias de las siguientes medidas cautelares:

"I. La presentación periódica ante el Juez o ante autoridad distinta que aquel designe;

"II. La exhibición de una garantía económica;

"III. El embargo de bienes;

"IV. La inmovilización de cuentas y demás valores que se encuentren dentro del sistema financiero;

"V. La prohibición de salir sin autorización del país, de la localidad en la cual reside o del ámbito territorial que fije el Juez;

"VI. El sometimiento al cuidado o vigilancia de una persona o institución determinada o internamiento a institución determinada;

"VII. La prohibición de concurrir a determinadas reuniones o acercarse o ciertos lugares;

"VIII. La prohibición de convivir, acercarse o comunicarse con determinadas personas, con las víctimas u ofendidos o testigos, siempre que no se afecte el derecho de defensa;

"IX. La separación inmediata del domicilio;

"X. La suspensión temporal en el ejercicio del cargo cuando se le atribuye un delito cometido por servidores públicos;



sesión de veintiuno de noviembre de dos mil diecinueve, presentado bajo la ponencia del señor Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena,²⁴ determinó que su objetivo era precisamente preservar las condiciones que permitieran la continuación del proceso en óptimas condiciones.

"XI. La suspensión temporal en el ejercicio de una determinada actividad profesional o laboral;

"XII. La colocación de localizadores electrónicos;

"XIII. El resguardo en su propio domicilio con las modalidades que el Juez disponga; o,

"XIV. La prisión preventiva.

"Las medidas cautelares no podrán ser usadas como medio para obtener un reconocimiento de culpabilidad o como sanción penal anticipada."

"Artículo 156. Proporcionalidad

"El Juez de Control, al imponer una o varias de las medidas cautelares previstas en este código, deberá tomar en consideración los argumentos que las partes ofrezcan o la justificación que el Ministerio Público realice, aplicando el criterio de mínima intervención según las circunstancias particulares de cada persona, en términos de lo dispuesto en el artículo 19 de la Constitución.

"Para determinar la idoneidad y proporcionalidad de la medida, se podrá tomar en consideración el análisis de evaluación de riesgo realizado por personal especializado en la materia, de manera objetiva, imparcial y neutral en términos de la legislación aplicable.

"En la resolución respectiva, el Juez de Control deberá justificar las razones por las que la medida cautelar impuesta es la que resulta menos lesiva para el imputado."

"Artículo 157. Imposición de medidas cautelares

"Las solicitudes de medidas cautelares serán resueltas por el Juez de Control, en audiencia y con presencia de las partes.

"El Juez de Control podrá imponer una de las medidas cautelares previstas en este código, o combinar varias de ellas según resulte adecuado al caso, o imponer una diversa a la solicitada siempre que no sea más grave. Sólo el Ministerio Público podrá solicitar la prisión preventiva, la cual no podrá combinarse con otras medidas cautelares previstas en este código, salvo el embargo precautorio o la inmovilización de cuentas y demás valores que se encuentren en el sistema financiero.

"En ningún caso el Juez de Control está autorizado a aplicar medidas cautelares sin tomar en cuenta el objeto o la finalidad de las mismas ni a aplicar medidas más graves que las previstas en el presente código."

"Artículo 158. Debate de medidas cautelares

"Formulada la imputación, en su caso, o dictado el auto de vinculación a proceso a solicitud del Ministerio Público, de la víctima o de la defensa, se discutirá lo relativo a la necesidad de imposición o modificación de medidas cautelares."

"Artículo 159. Contenido de la resolución

"La resolución que establezca una medida cautelar deberá contener al menos lo siguiente:

"I. La imposición de la medida cautelar y la justificación que motivó el establecimiento de la misma;

"II. Los lineamientos para la aplicación de la medida; y,

"III. La vigencia de la medida."

²⁴ Por unanimidad de cuatro votos de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández y los Ministros: Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (ponente) y presidente Juan Luis González Alcántara Carrancá. Ausente: Ministro Luis María Aguilar Morales.



98. Lo que corrobora que la imposición de medidas cautelares, no resulta como consecuencia directa del auto que vincula a proceso dictado a la persona imputada; sino que en su caso, se fijan a criterio del Juez de Control, para asegurar su presencia en el procedimiento, garantizar la seguridad de la víctima u ofendido o del testigo, o evitar la obstaculización del procedimiento.

99. Incluso, la prisión preventiva sólo es procedente cuando ninguna otra medida cautelar sea suficiente para el logro de los propósitos indicados. Y sin que se soslaye que las medidas cautelares deben ser proporcionales, tanto al delito que se impute como a la necesidad de cautela en cada caso concreto, y la autoridad jurisdiccional siempre debe optar por la que menos afectación causará a la esfera jurídica de la persona imputada.

100. Derivado de todo lo anterior, como conclusión en el presente apartado, se tiene que por su naturaleza jurídica, objeto, y sobre todo sus efectos, que se limitan a establecer el hecho o hechos delictivos sobre los que se continuará el proceso, o bien, respecto de los que se determinarán las formas anticipadas de su terminación, la apertura al juicio o el sobreseimiento;²⁵ el auto de vinculación a proceso no tiene incidencia alguna sobre el derecho fundamental a la libertad personal de los imputados.

101. III) En tercer orden, se analiza la suspensión respecto del auto de vinculación a proceso en el juicio de amparo indirecto en materia penal.

102. En términos generales, del contenido de la fracción I del artículo 103 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,²⁶ se desprende que el juicio de amparo indirecto procede contra normas generales, actos u omisiones

²⁵ **Artículo 318.** Efectos del auto de vinculación a proceso

"El auto de vinculación a proceso establecerá el hecho o los hechos delictivos sobre los que se continuará el proceso o se determinarán las formas anticipadas de terminación del proceso, la apertura a juicio o el sobreseimiento."

²⁶ **Artículo 103.** Los Tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite:

"I. Por normas generales, actos u omisiones de la autoridad que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por esta Constitución, así como por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte."



de las autoridades que violen los derechos humanos y las garantías para su protección. Y su finalidad, como medio de control constitucional, es restituir al quejoso en el goce de esos derechos.

103. Para garantizar la efectividad del juicio de amparo, en la fracción X del artículo 107 de la Constitución Federal,²⁷ se consagra la prerrogativa de la suspensión del acto reclamado; figura jurídica a la que le corresponde el carácter de una medida cautelar, que tiene como finalidad el conservar la materia del juicio de amparo, y evitar la consumación de daños irreparables a los derechos de los quejosos.

104. Así, la suspensión es una determinación judicial en el ámbito del juicio de amparo, que ordena detener temporalmente la realización del acto reclamado mientras se resuelve la cuestión constitucional planteada, con el objeto de mantener viva la materia del juicio constitucional, impidiendo que el acto que lo motiva, al consumarse irreparablemente, haga ilusoria para el agraviado la protección de la Justicia Federal, evitando para éste, los perjuicios que la ejecución del acto que reclama pudiera ocasionarle.

105. En ese orden de ideas, como lo determinó el Tribunal Pleno al resolver la contradicción de tesis 17/2000-PL,²⁸ por virtud de esa medida cautelar, el acto

²⁷ **Artículo 107.** Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes: ...

(Reformada, D.O.F. 6 de junio de 2011)

"X. Los actos reclamados podrán ser objeto de suspensión en los casos y mediante las condiciones que determine la ley reglamentaria, para lo cual el órgano jurisdiccional de amparo, cuando la naturaleza del acto lo permita, deberá realizar un análisis ponderado de la apariencia del buen derecho y del interés social.

"...

"Dicha suspensión deberá otorgarse respecto de las sentencias definitivas en materia penal al comunicarse la promoción del amparo, y en las materias civil, mercantil y administrativa, mediante garantía que dé el quejoso para responder de los daños y perjuicios que tal suspensión pudiere ocasionar al tercero interesado. La suspensión quedará sin efecto si éste último da contragarantía para asegurar la reposición de las cosas al estado que guardaban si se concediese el amparo y a pagar los daños y perjuicios consiguientes."

²⁸ En sesión de veintisiete de febrero del año dos mil uno, por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Azuela Güitrón, Díaz Romero, Aguinaco Alemán, Gudiño Pelayo,



que se reclama queda en suspenso mientras se decide si resulta o no violatorio de la Constitución Federal; es un medio más de protección que dentro del procedimiento del amparo, concede la ley a los particulares, toda vez que el Juez ante quien se presenta la demanda, antes de estudiar a fondo el caso que se lleva a su consideración, de recibir prueba alguna y de saber de un modo cierto si existe una violación constitucional, suspende la ejecución del acto (suspensión provisional); posteriormente, mediante un procedimiento sumarísimo que se reduce a una audiencia en la que se oye al quejoso, a la autoridad responsable y al Ministerio Público, determina si esa suspensión se concede en forma definitiva hasta tanto se resuelva el juicio de amparo.

106. En la Ley de Amparo en vigor, la suspensión del acto reclamado se regula en la sección tercera del capítulo I, de su título segundo, sección que, a su vez, está dividida en dos partes.

107. En la "primera parte", relativa a las "Reglas generales", se integra por los artículos 125 a 158, que establecen los tipos de suspensión, de oficio y a petición de parte, así como las reglas procesales para su otorgamiento y efectividad, aplicables a todas las materias.

108. Mientras que en la "segunda parte", que se integra por los artículos 159 a 169, se establece la citada medida cautelar, específicamente en "En materia penal"; en la que se regula lo relativo a la procedencia y efectos de la suspensión respecto de acto específicos dictados con motivo de la investigación ministerial y del proceso penal, así como sus efectos. Numerales que son del siguiente tenor literal:

"... Segunda parte

"En materia penal

Ortiz Mayagoitia, Román Palacios, Sánchez Cordero, Silva Meza y Góngora Pimentel. No asistió el señor Ministro Juventino V. Castro y Castro, por estar cumpliendo con una comisión de carácter oficial.



"Artículo 159. En los lugares donde no resida Juez de Distrito y especialmente cuando se trate de actos que importen peligro de privación de la vida, ataques a la libertad personal fuera de procedimiento, incomunicación, deportación o expulsión, proscripción o destierro, extradición, desaparición forzada de personas o alguno de los prohibidos por el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como la incorporación forzosa al Ejército, Armada o Fuerza Aérea Nacionales, el Juez de primera instancia dentro de cuya jurisdicción radique la autoridad que ejecute o trate de ejecutar el acto reclamado, deberá recibir la demanda de amparo y acordar de plano sobre la suspensión de oficio conforme a las siguientes reglas:

"I. Formará por duplicado un expediente que contenga la demanda de amparo y sus anexos, el acuerdo que decrete la suspensión de oficio y el señalamiento preciso de la resolución que se mande suspender; las constancias de notificación y las determinaciones que dicte para hacer cumplir su resolución;

"II. Ordenará a la autoridad responsable que mantenga las cosas en el estado en que se encuentren o que, en su caso, proceda inmediatamente a poner en libertad o a disposición del Ministerio Público al quejoso y que rinda al Juez de Distrito el informe previo; y,

"III. Remitirá de inmediato el original de las actuaciones al Juez de Distrito competente y conservará el duplicado para vigilar el cumplimiento de sus resoluciones, hasta en tanto el Juez de Distrito provea lo conducente, con plena jurisdicción.

"En caso de la probable comisión del delito de desaparición forzada, el Juez de primera instancia procederá conforme lo establecido por el artículo 15 de esta ley.

"Cuando el amparo se promueva contra actos de un Juez de primera instancia y no haya otro en el lugar, o cuando se impugnen actos de otras autoridades y aquel no pueda ser habido, la demanda de amparo podrá presentarse ante cualquiera de los órganos judiciales que ejerzan jurisdicción en el mismo lugar, siempre que en él resida la autoridad ejecutora o, en su defecto, ante el órgano jurisdiccional más próximo."



"Artículo 160. Cuando el acto reclamado sea la orden de deportación, expulsión o extradición, la suspensión tiene por efecto que no se ejecute y el interesado quede en el lugar donde se encuentre a disposición del órgano jurisdiccional de amparo, sólo en lo que se refiere a su libertad personal.

"Artículo 161. Cuando el acto reclamado consista en la orden de traslado del quejoso de un centro penitenciario a otro, la suspensión, si procede, tendrá por efecto que éste no se lleve a cabo."

"Artículo 162. Cuando el acto reclamado consista en una orden de privación de la libertad o en la prohibición de abandonar una demarcación geográfica, la suspensión tendrá por efecto que no se ejecute o cese inmediatamente, según sea el caso. El órgano jurisdiccional de amparo tomará las medidas que aseguren que el quejoso no evada la acción de la justicia, entre ellas, la obligación de presentarse ante la autoridad y ante quien concedió la suspensión cuantas veces le sea exigida.

"De acuerdo con las circunstancias del caso, la suspensión podrá tener como efecto que la privación de la libertad se ejecute en el domicilio del quejoso."

"Artículo 163. Cuando el amparo se pida contra actos que afecten la libertad personal dentro de un procedimiento del orden penal, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 166 de esta ley, la suspensión producirá el efecto de que el quejoso quede a disposición del órgano jurisdiccional que conozca del amparo, sólo en lo que se refiere a dicha libertad, pero a disposición de la autoridad que deba juzgarlo, para la continuación del procedimiento."

"Artículo 164. Cuando el acto reclamado consista en la detención del quejoso efectuada por autoridades administrativas distintas del Ministerio Público, en relación con la comisión de un delito, se ordenará que sin demora cese la detención, poniéndolo en libertad o a disposición del Ministerio Público.

"Cuando en los supuestos del párrafo anterior, la detención del quejoso no tenga relación con la comisión de un delito, la suspensión tendrá por efecto que sea puesto en libertad."



(Reformado, D.O.F. 17 de junio de 2016)

"Artículo 165. Cuando el acto reclamado afecte la libertad personal del quejoso y se encuentre a disposición del Ministerio Público por cumplimiento de orden de detención del mismo, salvo el caso de la detención por caso urgente, la suspensión se concederá para el efecto de que dentro del término de cuarenta y ocho horas o en un plazo de noventa y seis, tratándose de delincuencia organizada, contadas a partir del momento de la detención, sea puesto en libertad o a disposición ante el órgano jurisdiccional correspondiente.

"Cuando el quejoso se encuentre a disposición del Ministerio Público por haber sido detenido en flagrancia o caso urgente, el plazo contará a partir de que sea puesto a disposición.

"En cualquier caso distinto de los anteriores y en la detención por caso urgente, en los que el Ministerio Público restrinja la libertad del quejoso, la suspensión se concederá para el efecto de que sea puesto en inmediata libertad o a disposición ante el órgano jurisdiccional correspondiente."

"Artículo 166. Cuando se trate de orden de aprehensión o reaprehensión o de medida cautelar que implique privación de la libertad, dictadas por autoridad competente, se estará a lo siguiente:

"I. Si se trata de delitos de prisión preventiva oficiosa a que se refiere el artículo 19 constitucional, la suspensión sólo producirá el efecto de que el quejoso quede a disposición del órgano jurisdiccional de amparo en el lugar que éste señale únicamente en lo que se refiera a su libertad, quedando a disposición de la autoridad a la que corresponda conocer el procedimiento penal para los efectos de su continuación;

"II. Si se trata de delitos que no impliquen prisión preventiva oficiosa, la suspensión producirá el efecto de que el quejoso no sea detenido, bajo las medidas de aseguramiento que el órgano jurisdiccional de amparo estime necesarias a fin de que no evada la acción de la justicia y se presente al proceso penal para los efectos de su continuación y pueda ser devuelto a la autoridad responsable en caso de que no obtenga la protección de la Justicia Federal.



"Cuando el quejoso ya se encuentre materialmente detenido por orden de autoridad competente y el Ministerio Público que interviene en el procedimiento penal solicite al Juez la prisión preventiva porque considere que otras medidas cautelares no sean suficientes para garantizar la comparecencia del imputado en el juicio, el desarrollo de la investigación, la protección a la víctima, de los testigos o de la comunidad, así como cuando el imputado esté siendo procesado o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso, y el Juez del proceso penal acuerde la prisión preventiva, el efecto de la suspensión sólo será el establecido en la fracción I de este artículo.

"Si el quejoso incumple las medidas de aseguramiento o las obligaciones derivadas del procedimiento penal, la suspensión será revocada con la sola comunicación de la autoridad responsable.

(Adicionado, D.O.F. 17 de junio de 2016)

"En el caso de órdenes o medidas de protección impuestas en cualquiera de las etapas de un procedimiento penal se estará a lo dispuesto en el penúltimo párrafo del artículo 128."

"Artículo 167. La libertad otorgada al quejoso con motivo de una resolución suspensiva podrá ser revocada cuando éste incumpla con cualquiera de las obligaciones establecidas por el órgano jurisdiccional de amparo o derivadas del procedimiento penal respectivo."

"Artículo 168. Para la procedencia de la suspensión contra actos derivados de un procedimiento penal que afecten la libertad personal, el órgano jurisdiccional de amparo deberá exigir al quejoso que exhiba garantía, sin perjuicio de otras medidas de aseguramiento que estime convenientes.

"Para fijar el monto de la garantía se tomará en cuenta:

"I. La naturaleza, modalidades y características del delito que se le impute;

"II. Las características personales y situación económica del quejoso; y,



"III. La posibilidad de que se sustraiga a la acción de la justicia.

"No se exigirá garantía cuando la suspensión únicamente tenga los efectos a que se refiere el artículo 163 de esta ley."

"Artículo 169. Cuando haya temor fundado de que la autoridad responsable trate de burlar la orden de libertad del quejoso o de ocultarlo, el órgano jurisdiccional de amparo podrá hacerlo comparecer ante él a través de los medios que estime pertinente o trasladarse al lugar de su detención para ponerlo en libertad. Para tal efecto las autoridades civiles y militares estarán obligadas a brindar el auxilio necesario al órgano jurisdiccional de amparo."

109. Como se puede apreciar, en las disposiciones correspondientes a la suspensión en materia penal, no se hace referencia alguna al auto de vinculación a proceso, como acto susceptible de esa medida cautelar.

110. Sin embargo, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 397/2016, en sesión de diecisiete de mayo de dos mil dieciséis, presentada bajo la ponencia de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández,²⁹ arribó a la conclusión de que el hecho de que un acto de la materia penal no se encuentre contemplado dentro de los supuestos que precisó el legislador en los numerales transcritos, no es suficiente para determinar que la medida cautelar sea improcedente.

111. En efecto, en dicho precedente se señaló que en principio, todo acto reclamable es susceptible de ser suspendido, como consecuencia directa del derecho fundamental a la tutela jurisdiccional efectiva.

112. Sin embargo, para determinar si un acto reclamado específico debía o no ser suspendido, además de que su naturaleza lo permitiera, debía hacerse

²⁹ Por mayoría de cuatro votos de los señores Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Norma Lucía Piña Hernández (presidenta y ponente) en contra del emitido por el Ministro José Ramón Cossío Díaz, por lo que se refiere a la competencia, y unanimidad de cinco votos en cuanto al fondo de los señores Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Norma Lucía Piña Hernández (presidenta y ponente).



una ponderación entre distintos elementos, como la apariencia del buen derecho, el peligro en la demora y la afectación al interés social.

113. Así, para establecer si un acto reclamado en concreto, podía o no suspenderse ante la gran variedad de casos y diversidad de situaciones específicas, el legislador reguló la suspensión en el juicio de amparo indirecto, mediante una parte general (primera parte), que contiene disposiciones aplicables a cualquier materia, y una parte especial (segunda parte) que contiene normas aplicables a la materia penal.

114. Para determinar si los actos en materia penal sólo podían ser suspendidos en términos de la parte especial o, en su caso, también les eran aplicables las disposiciones de la parte general, se analizó la finalidad de incluir en la Ley de Amparo, un apartado específico para la materia penal a partir de dos perspectivas: indagando por una parte, cuál fue la voluntad legislativa expresada en el proceso de creación de la norma; y, por otra, a través de un análisis sistemático del capítulo relativo a la suspensión del acto reclamado, a la luz del derecho fundamental a la tutela jurisdiccional efectiva.

115. En cuanto al primer aspecto, se destacó que el dos de abril de dos mil trece, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el decreto por el que se expidió la nueva Ley de Amparo, que entró en vigor al día siguiente.

116. Entre otras cuestiones, en la segunda parte de la sección tercera, relativa a la regulación de la suspensión del acto reclamado, se introdujeron algunas precisiones y se incluyó un apartado especial de rubro [suspensión] "En materia penal", conformado por los artículos del 159 al 169, antes transcritos.

117. Y del proceso legislativo, precisamente de su iniciativa,³⁰ se advirtió que el establecimiento o diseño normativo de un apartado especial para regular

³⁰ "Suspensión del acto reclamado.

"En el caso de la suspensión del acto reclamado, se establece un sistema equilibrado que permita que la medida cautelar cumpla cabalmente con su finalidad protectora, pero que cuente con mecanismos que eviten y corrijan los abusos que desvían su objetivo natural.



la suspensión en amparo penal, se debió principalmente a la necesidad de evitar confusiones en torno a los efectos que debían darse a esa medida cautelar en la materia penal, pues se asumió que no existía un criterio uniforme respecto de los alcances que debía darse a la suspensión en cada caso concreto.

118. De esta forma, se precisó que la inclusión de un apartado especial para regular los términos y condiciones bajo los que habría de resolverse lo relativo a la suspensión de los actos en materia penal, seguía al menos dos propósitos: primero, unificar los efectos bajo los cuales podía concederse la suspensión de ciertos actos de naturaleza penal, a fin de evitar confusiones; y segundo, armonizar las disposiciones de la suspensión en materia penal de la nueva legislación reglamentaria, con las etapas procedimentales del sistema penal acusatorio que acogió la Constitución Federal, y la plena vigencia del principio de presunción de inocencia que lo caracterizaba.

119. Apartado de la Ley de Amparo que contenía un conjunto de normas que regulaban, entre otras cuestiones, los efectos que debían imprimirse a la

"Para tal efecto, se privilegia la ponderación que deban realizar los Jueces entre la apariencia del buen derecho y la no afectación al interés social.

"En efecto, se dispone expresamente en el artículo 128 del texto del proyecto como elemento a considerar por parte de los Jueces para el otorgamiento de la suspensión la apariencia de buen derecho, requisito éste reconocido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y que constituye uno de los avances más importantes en la evolución del juicio de amparo en las últimas décadas. Con ello se pretende lograr que la medida cautelar sea eficaz pero que por otro lado no se afecte el interés social, caso en el cual se deberá negar la suspensión. Asimismo, debe referirse que se llevó a cabo una revisión puntual de los supuestos que en términos de la ley se actualiza la afectación al interés social, ello con el propósito de dar mayor certeza a las partes en el juicio de amparo así como parámetros al Juez para resolver sobre la suspensión.

"Por otro lado, se prevén en el proyecto elementos mínimos formales y sustantivos que deben cumplir las resoluciones suspensionales, lo que facilita su control a través de los recursos que se prevén en el proyecto. Asimismo, se faculta al órgano jurisdiccional para solicitar documentos y ordenar las diligencias que considere convenientes para resolver sobre la suspensión definitiva.

"Sin perjuicio de lo anterior, en los casos en que se consideró necesario o conveniente, se precisaron los efectos de la medida suspensiva para evitar confusiones. Esto es lo que ocurre en la materia penal, en la cual se establecen los distintos efectos de la suspensión dependiendo de la etapa procedimental. Debe destacarse que se buscó un sistema que, sin menoscabo de la eficaz persecución de los delitos, permitiera que el amparo cumpliera con su finalidad protectora y tuviera plena vigencia el principio de presunción de inocencia. Por ello se prevé que la suspensión definitiva pueda concederse excepcionalmente y de acuerdo a las circunstancias del caso, incluso tratándose de delitos que la ley señala como graves."



suspensión, cuando procediera, respecto de clases de casos que podía considerarse como las más recurrentes en materia penal.

120. Se trataba, además, de actos que podían incidir directa o indirectamente sobre uno de los derechos humanos más importantes, como lo era la libertad de las personas, lo que explicaba porqué el legislador decidió emitir una regulación especial al respecto.

121. Sin embargo, se destacó que era posible que en materia penal, se reclamaran actos distintos de los expresamente regulados en ese apartado. Ello, porque el abanico de actos reclamables en materia penal, no se agotaba con aquellos lesivos actual o potencialmente de la libertad personal, regulados en ese apartado de la Ley de Amparo; sino que también podía reclamarse cualquier otro acto en materia penal distintos de los ahí especificados.

122. En esos casos, debía tenerse presente que, derivado del derecho a un recurso efectivo, esos actos debían considerarse, en principio, susceptibles de suspensión, pues también podría quedar el juicio sin materia y el quejoso resentir daños a sus derechos de difícil o imposible reparación.

123. Asimismo, que del proceso legislativo se advertía que la finalidad de establecer un epígrafe especial para la materia penal, no fue la de excluir de la suspensión a los actos reclamados en materia penal que no estuvieran expresamente contemplados en la misma, sino dar un tratamiento unitario a las clases de actos reclamados más recurrentes en materia penal que –en general– pudieran incidir directa o indirectamente en la libertad personal, sin que ello implicara que los actos reclamables en materia penal se limitaran a los allí previstos, ya que existía una cantidad indeterminada de actos reclamables en materia penal que no estaban regulados específicamente por el apartado respectivo de la Ley de Amparo, y que sin embargo, como cualquier otro acto, eran susceptibles de generar los efectos que pretendían evitarse mediante la suspensión: dejar sin materia el juicio y causar daños irreparables o difícilmente reparables.

124. De igual forma, se señaló que de una lectura sistemática del capítulo de la suspensión del acto reclamado, se advertía que no existía norma alguna que prohibiera o excluyera que los actos en materia penal, distintos de



los expresamente regulados en la sección especial, fueran susceptibles de suspensión.

125. Y no sólo no existía esa prohibición, sino que además, el último párrafo del artículo 166 de la Ley de Amparo, inmerso en el apartado relativo a la suspensión en materia penal, remitía expresamente a las disposiciones generales sobre la suspensión; en concreto, al penúltimo párrafo del artículo 128, para proveer sobre la suspensión de órdenes o medidas de protección dictadas durante el procedimiento penal, lo que evidenciaba sin lugar a dudas, que el propio legislador admitió la posibilidad de que algunos actos en materia penal podían ser analizados, para efectos de la suspensión, en términos de la parte general de la sección respectiva.

126. Por ende, cuando los artículos 128 y 138 de la Ley de Amparo establecen que con excepción de los casos en que procede de oficio la suspensión, se decretará en todas las materias cuando la solicite el quejoso y no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público, y que promovida la suspensión del acto reclamado el órgano jurisdiccional deberá realizar un análisis ponderado de la apariencia del buen derecho, la no afectación al interés social y la no contravención de disposiciones de orden público; admitían una lectura según la cual, debían ser aplicables para decidir sobre la suspensión de cualquier acto reclamado en materia penal que no estuviera expresamente regulado mediante alguna norma del apartado especial, a fin de garantizar, también en estos casos, la vigencia del derecho a un recurso efectivo.

127. Consecuentemente, se coligió que las normas establecidas en el apartado relativo a la suspensión en materia penal, eran aplicables a los actos que de forma expresa ahí se establecían, porque obedecían a circunstancias específicas, valoradas *a priori* por el legislador ordinario, que consideró especialmente relevantes para darles una solución específica.

128. Sin embargo, ello no implicaba que los actos reclamados en materia penal, distintos de los expresamente establecidos en el apartado precisado, no fueran susceptibles de suspenderse; sino únicamente, que el legislador no los incluyó en la clase de actos que merecían una regulación especial.



129. Así, cualquier acto en materia penal que no estuviera expresamente contemplado en el apartado especial de la Ley de Amparo, debía ser analizado para efectos de la suspensión, con base en las normas de la parte general que regulaban la suspensión del acto reclamado.

130. Pensar lo contrario, implicaría establecer una prohibición implícita que restringiría, sin justificación, el derecho fundamental a un recurso efectivo; lo que era incompatible con el espíritu protector del juicio de amparo, y violatorio del principio pro persona establecido en el artículo 1o. constitucional, que ordena procurar la solución más favorable al derecho humano en cuestión.

131. Por tanto, se determinó que los actos reclamados en materia penal, distintos de los expresamente regulados por la segunda parte, de la sección III del capítulo I del título segundo de la Ley de Amparo, correspondiente a la suspensión en materia penal; eran susceptibles de ser suspendidos en términos de las disposiciones generales sobre la suspensión del acto reclamado, previstas en la primera parte de esa sección.³¹

132. Sobre la base de lo anterior, fundadamente se concluye para los efectos del presente apartado, que tratándose de actos de autoridad como lo es el caso del auto de vinculación a proceso, su suspensión procede a pesar de que no se encuentra expresamente prevista en la parte especial que regula esa medida cautelar en el juicio de amparo indirecto en materia penal a la que pertenece; sino conforme a las disposiciones de la parte general, como se establece en el artículo 128 de la Ley de Amparo, que señala:

"Artículo 128. Con excepción de los casos en que proceda de oficio, la suspensión se decretará, en todas las materias salvo las señaladas en el último párrafo de este artículo, siempre que concurren los requisitos siguientes:

³¹ Precedente del que derivó la jurisprudencia 1a./J. 50/2017 (10a.). Registro digital: 2015310. Instancia: Primera Sala. Décima Época. Materias común y penal. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 47, octubre de 2017, Tomo I, página 483. De rubro: "SUSPENSIÓN EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO EN MATERIA PENAL. PARA DECIDIR SOBRE LA SUSPENSIÓN DE ACTOS RECLAMADOS NO PREVISTOS EN LA PARTE ESPECIAL DE LA LEY DE AMPARO ('EN MATERIA PENAL'), DEBEN APLICARSE LAS NORMAS DE LA PARTE GENERAL, QUE PERMITEN PONDERAR LA APARIENCIA DEL BUEN DERECHO, EL PELIGRO EN LA DEMORA Y LA AFECTACIÓN AL INTERÉS SOCIAL."



"I. Que la solicite el quejoso; y

"II. Que no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público.

"La suspensión se tramitará en incidente por separado y por duplicado. ..."

133. Precepto que pone de manifiesto que para la procedencia de la suspensión, se requiere ponderar la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora, como aspectos generales de la medida cautelar, así como la satisfacción de tres presupuestos específicos: i) que lo solicite el agraviado; ii) que no se siga perjuicio al interés social; y, iii) no se contravengan disposiciones de orden público.

134. IV) Por último, se da respuesta al punto de toque que surgió respecto de los criterios asumidos por los Tribunales Colegiados en conflicto, y que se planteó en los términos siguientes:

135. ¿Procede conceder la suspensión, provisional y/o definitiva, contra el auto de vinculación a proceso, cuando la persona imputada la solicita en el juicio de amparo indirecto que promueve contra ese acto que define su situación jurídica?

136. Y al respecto, se tiene que si bien en la Ley de Amparo no se regula expresamente la procedencia de la suspensión respecto del auto de vinculación a proceso; en respeto al derecho fundamental a un recurso judicial efectivo, procede conceder esa medida cautelar, ya sea provisional y/o definitiva, cuando la solicita el quejoso en el juicio de amparo indirecto que promueve contra esa determinación procesal.

137. Resulta importante recordar que lo establecido en el artículo 61, fracción XVIII, inciso d), de la actual Ley de Amparo, en su texto reformado el diecisiete de junio de dos mil dieciséis, aplicable a los asuntos sometidos a jurisdicción de los Tribunales Colegiados contendientes, contiene regulación expresa que dispone la procedencia del juicio de amparo indirecto en contra del auto de vinculación a proceso, sin agotar el principio de definitividad y sin relacionarlo con la afectación a la libertad de la persona imputada.



138. Es decir, a diferencia de lo que estimó el criterio jurisprudencial reflejado en la jurisprudencia 1a./J. 101/2012 (10a.), al auto de vinculación a proceso ya no se le estima como uno que afecte la libertad personal; y, por tanto, la demanda de amparo que en su contra se promueva, se debe hacer valer dentro del plazo genérico de quince días a que se refiere el párrafo primero del artículo 17 de la Ley de Amparo en vigor.

139. Asimismo, del análisis de las correspondientes disposiciones del Código Nacional de Procedimientos Penales, destaca que el auto de vinculación a proceso no tiene incidencia alguna sobre el derecho fundamental a la libertad personal de los imputados, porque el dictado de una resolución en ese sentido, por su naturaleza jurídica, objeto, y sobre todo sus efectos, que se limitan a establecer el hecho o hechos delictivos sobre los que se continuará el proceso, o bien, respecto de los que se determinarán las formas anticipadas de su terminación, la apertura al juicio o el sobreseimiento, es decir, tiene como objeto definir la situación jurídica de la persona y garantizarle su derecho a la defensa; pero no privarla de su libertad para asegurar su presencia en el procedimiento, ya que para ello están previstas otras medidas legales.

140. De manera que el auto de vinculación a proceso, por sí mismo, no genera consecuencia alguna sobre la libertad personal de los imputados, ya que para lograr que acudan al correspondiente procedimiento penal, en el propio el Código Nacional de Procedimientos Penales, se prevén diversas medidas cautelares que no resultan como consecuencia directa de la vinculación a proceso, sino que son medidas que fija el Juez de Control para asegurar su presencia en el procedimiento, garantizar la seguridad de la víctima u ofendido o del testigo, o evitar la obstaculización del procedimiento.

141. En ese orden, queda claro que conforme a la regulación que se prevé en el Código Nacional de Procedimientos Penales, el auto de vinculación a proceso no es una resolución que afecte la libertad personal y, por tanto, ese parámetro no es el observable a efecto de decidir sobre la concesión de la suspensión en el juicio de amparo indirecto que se promueve contra ese acto procesal.

142. En esa tesitura, para establecer la procedencia de la suspensión del auto de vinculación a proceso, lo conducente es acudir a la sección tercera, capítulo I, del título segundo, de la Ley de Amparo en vigor, que en su "primera



parte", relativa a las "Reglas generales", establece los tipos de suspensión, de oficio y a petición de parte, así como las reglas procesales para su otorgamiento y efectividad, aplicables a todas las materias.

143. Ello, porque en la "segunda parte" de ese capítulo, que establece la citada medida cautelar, específicamente en "En materia penal", en la que se regula lo relativo a la procedencia y efectos de la suspensión respecto de actos específicos dictados con motivo de la investigación ministerial y del proceso penal, así como sus efectos, no se hace referencia alguna al auto de vinculación a proceso, como acto susceptible de esa medida cautelar.

144. Sin embargo, es criterio de esta Primera Sala que el hecho de que un acto de la materia penal no se encuentre contemplado dentro de los específicos supuestos que precisó el legislador para esa materia, no era suficiente para determinar que la medida cautelar sea improcedente, ya que en principio, todo acto reclamable es susceptible de ser suspendido, como consecuencia directa del derecho fundamental a la tutela jurisdiccional efectiva, caso en el cual, se deben observar las reglas de la parte general.

145. Por tanto, se concluye que en contra del auto de vinculación a proceso, cuando se reclama en amparo indirecto y se realiza la correspondiente solicitud, procede su suspensión a pesar de que no tiene efecto alguno sobre la libertad personal de la persona imputada, ni se encuentra expresamente previsto en los supuestos de la parte especial que regula esa medida cautelar en materia penal a la que pertenece, sino que le serán aplicables las disposiciones de la parte general; en concreto, lo que se establece en los artículos 128 y 138 de la Ley de Amparo, que ponen de manifiesto que para la procedencia de la suspensión, se requiere ponderar la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora, como aspectos generales de la medida cautelar, así como la satisfacción de tres presupuestos específicos: i) que lo solicite el agraviado; ii) que no se siga perjuicio al interés social; y, iii) no se contravengan disposiciones de orden público.

146. Cabe destacar que lo relativo a los efectos que le corresponden a la suspensión del auto de vinculación a proceso, formalmente no es materia de la contradicción de criterios que se analiza.



147. Ello, porque el Tribunal Colegiado determinó que no procedía decretar la medida cautelar para que el quejoso quedara a disposición del Juez de Amparo respecto de su libertad personal, y a disposición del Juez penal para la continuación del proceso, como lo establecía el artículo 163 de la Ley de Amparo; en tanto que el Tribunal Pleno, concluyó que los efectos de esa medida debían ser los que se establecen en los artículos 163 y 166 de la Ley de Amparo.

148. En ese orden de ideas, es claro que dichas consideraciones se basaron en circunstancias fácticas diferentes, porque el primero de ellos partió de la premisa de que no procedía la suspensión del acto reclamado; mientras que el segundo, erigió su criterio bajo el supuesto de que sí procedía la medida cautelar. Y, por otra parte, a pesar de lo anterior, lo cierto es que existe coincidencia entre los efectos a los que ambos órganos jurisdiccionales hicieron referencia, en términos del artículo 163 de la Ley de Amparo en vigor.

149. Sin embargo, se estima que para cumplir con la teleología que rige a la figura jurídica de la contradicción de criterios, que esencialmente radica en brindar seguridad y certeza jurídica con relación a la interpretación del derecho y, en consecuencia, su correcta aplicación en los mismos supuestos de hecho; se impone la necesidad de definir los efectos que le corresponden a la suspensión que se debe decretar respecto del auto de vinculación a proceso, señalado como acto reclamado en una demanda de amparo indirecto.

150. En primer lugar, éstos no pueden ser los que derivan de los artículos 163 y 166 de la Ley de Amparo en vigor,³² porque son propios de actos de autoridad que afectan la libertad personal dentro de un procedimiento del orden penal, como es el caso, a guisa de ejemplo, de órdenes de aprehensión o reaprehensión y medidas cautelares que impliquen privación de la libertad; y por esa razón se establece como medida cautelar, que el quejoso afectado quede a disposición del órgano jurisdiccional que conozca del amparo, sólo en lo que

³² "**Artículo 163.** Cuando el amparo se pida contra actos que afecten la libertad personal dentro de un procedimiento del orden penal, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 166 de esta Ley, la suspensión producirá el efecto de que el quejoso quede a disposición del órgano jurisdiccional que conozca del amparo, sólo en lo que se refiere a dicha libertad, pero a disposición de la autoridad que deba juzgarlo, para la continuación del procedimiento."



se refiere a su libertad personal, y a disposición de la autoridad que deba juzgarlo, para la continuación del procedimiento.

151. Pues como se precisó, el auto de vinculación a proceso no tiene incidencia alguna sobre el derecho fundamental a la libertad de la persona imputada, toda vez que sus efectos se limitan a definir su situación jurídica.

152. En ese orden de ideas, cuando en el juicio de amparo indirecto, el imputado solicite la suspensión de dicha resolución procesal, lo procedente es que, luego de verificar que se reúnan los requisitos de los artículos 128 y 138 de la Ley de Amparo, se conceda esa medida cautelar, para los efectos que se prevén en el párrafo segundo de la fracción XVII del artículo 61 de la Ley de Amparo, que dispone:

"Artículo 61. El juicio de amparo es improcedente:

"...

"XVII. ...

"Cuando en amparo indirecto se reclamen violaciones a los artículos 19 o 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, solamente la sentencia de primera instancia hará que se consideren irreparablemente consumadas las violaciones para los efectos de la improcedencia prevista en este precepto. **La autoridad judicial que conozca del proceso penal, suspenderá en estos casos el procedimiento en lo que corresponda al quejoso, una vez concluida la etapa intermedia y hasta que sea notificada de la resolución que recaiga en el juicio de amparo pendiente;**³³ ..."

153. Numeral que si bien es cierto que sistemáticamente se ubica como una causa de improcedencia del juicio de amparo indirecto por cambio de situación jurídica; sin embargo, los efectos de su párrafo segundo, válidamente se pueden emplear como una medida suspensiva, porque incide para preservar la materia del juicio constitucional, y evitar la consumación de daños irreparables

³³ Énfasis añadido.



a los derechos de los quejosos, al propender a evitar que se actualice esa causa de improcedencia.

154. Lo que resulta por demás razonable, al ser congruente con el derecho fundamental de acceso a la justicia, en este caso constitucional; y, con ello, con el principio *pro actione*, como una de sus manifestaciones, que por una parte implica que se debe buscar favorecer la procedencia del juicio de amparo y, por otra, como consecuencia, que las causales de improcedencia deben ser excepcionales y estar debidamente justificadas.

155. En efecto, por una parte, establece que sólo la sentencia de primera instancia hará que se consideren irreparablemente consumadas las violaciones para los efectos de la improcedencia del juicio constitucional.

156. Y, por otra, precisa: "la autoridad judicial que conozca del proceso penal, suspenderá en estos casos el procedimiento en lo que corresponda al quejoso, una vez concluida la etapa intermedia y hasta que sea notificada de la resolución que recaiga en el juicio de amparo pendiente."

157. Luego, como el auto de vinculación a proceso, se encuentra contemplado dentro del artículo 19 de la Constitución Federal, la medida contenida en dicha disposición normativa, le resulta aplicable.

158. Y derivado de que se trata de un acto procesal que se emite por autoridad jurisdiccional dentro de la etapa inicial del proceso acusatorio y oral, lo conducente, a fin de no actualizar la improcedencia del juicio de amparo que se promueva en su contra, será atender a lo que se establece en el segundo de los presupuestos mencionados; es decir, que se suspenda el procedimiento en lo que corresponda al quejoso "una vez concluida la etapa intermedia y hasta que sea notificada de la resolución que recaiga en el juicio de amparo pendiente".

159. De lo que se obtiene que, cuando se promueva juicio de amparo contra el auto de vinculación a proceso, y se otorgue la suspensión provisional y/o definitiva, la medida cautelar no podrá implicar la paralización inmediata del correspondiente procedimiento, que por ser de orden público, debe continuar.

160. Lo anterior, envuelve la posibilidad de seguir realizando los actos que se suscitan a partir del dictado del auto de vinculación a proceso, teniendo como



límite al cierre de la etapa intermedia; luego de lo cual, el Juez de Control debe suspender el procedimiento penal. Lo que significa que mientras no se resuelva el juicio de amparo, la subsiguiente etapa de juicio en el proceso penal, no podrá aperturarse.

161. Así, la temporalidad de la suspensión del proceso penal que se decrete en esos términos contra el auto de vinculación a proceso, sólo es desde que concluya la etapa intermedia del proceso penal y hasta que el juicio de amparo se resuelva en lo principal y la resolución relativa se haya notificado a la autoridad jurisdiccional que esté conociendo del correspondiente procedimiento penal, a fin de que pueda continuar con el trámite respectivo.

162. En esa tesitura, si bien es cierto que los efectos que derivan del párrafo segundo de la fracción XVII del artículo 61 de la Ley de Amparo, por regla general se decretan en el cuaderno principal del juicio constitucional; sin embargo, cuando se presentan supuestos como los que generaron los criterios en contradicción, en los que la parte quejosa, en la demanda de amparo que promueve contra el auto de vinculación a proceso, solicita la suspensión de dicho acto; no existe impedimento para que esos efectos se fijen como medida cautelar en el cuaderno incidental, con el fin de conservar la materia del amparo.

163. En ese orden de ideas, debe prevalecer con el carácter de jurisprudencia, el siguiente criterio:

SUSPENSIÓN DEL AUTO DE VINCULACIÓN A PROCESO EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. PROCEDE SU CONCESIÓN EN RESPETO AL DERECHO FUNDAMENTAL A UN RECURSO JUDICIAL EFECTIVO.

Hechos: Un Tribunal Colegiado y un Pleno de Circuito se pronunciaron respecto a la procedencia de la suspensión; provisional en el caso del primer órgano jurisdiccional y definitiva respecto del segundo, cuando el acto reclamado en el amparo indirecto consistía en el auto de vinculación a proceso. Y en sus respectivas resoluciones, sobre la base de las consideraciones que emitió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 414/2011, que dio origen a la jurisprudencia 1a./J. 101/2012 (10a.), el primero de ellos sostuvo que no era procedente conceder la suspensión provisional porque se trataba de un acto que no generaba en automático la privación



total de la libertad personal del imputado; mientras que el segundo consideró que el auto de vinculación a proceso generaba una perturbación que, aunque indirecta, incidía en la libertad personal del imputado y, por ello, era susceptible de otorgarse la suspensión definitiva.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que el auto de vinculación a proceso no genera efecto alguno sobre la libertad de la persona imputada. Sin embargo, en respeto al derecho fundamental a un recurso judicial efectivo, una vez reunidos los requisitos establecidos en los artículos 128 y 138 de la Ley de Amparo, procede su suspensión, ya sea provisional y/o definitiva, en términos y para los efectos del segundo párrafo de la fracción XVII del artículo 61 de la propia ley, cuando la parte quejosa solicita esa medida cautelar en el juicio de amparo indirecto que promueve contra esa determinación procesal que define su situación jurídica.

Justificación: El criterio reflejado en la jurisprudencia 1a./J. 101/2012 (10a.), de rubro: "AUTO DE VINCULACIÓN A PROCESO. AL AFECTAR TEMPORALMENTE LA LIBERTAD DEL INculpADO SE ACTUALIZA UNA EXCEPCIÓN AL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD Y, POR TANTO, EN SU CONTRA PROCEDE EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO.", con relación a los alcances y efectos del auto de vinculación a proceso sobre el derecho fundamental a la libertad personal de los imputados, no resulta acorde con las disposiciones de la Ley de Amparo en vigor, a partir del tres de abril de dos mil trece; y en consecuencia, no es aplicable a supuestos regidos por ésta. Ello, porque tanto del Código Nacional de Procedimientos Penales como de la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Federal, se desprende que el auto de vinculación a proceso no tiene incidencia alguna sobre el derecho fundamental a la libertad de la persona imputada; pues del código mencionado se colige que sus efectos se limitan a establecer el hecho o los hechos delictivos sobre los que se continuará el proceso, o bien, respecto de los que se determinarán las formas anticipadas de su terminación, la apertura al juicio o el sobreseimiento, lo que pone en evidencia que su objetivo se construye a definir la situación jurídica de la persona imputada y no privarla de su libertad para asegurar su presencia en el procedimiento, ya que para tales efectos se prevén otras medidas legales; y en la Ley de Amparo, a pesar de que el auto de vinculación a proceso constituye una resolución que para los efectos de la procedencia del juicio constitucional, exceptiona el principio de definitividad, se le desvincula por completo de aquellos



actos que afectan la libertad personal. Y precisamente porque el auto de vinculación a proceso no afecta ese derecho fundamental de los imputados de un delito, es por lo que no figura en la parte especial dedicada a la procedencia y efectos de la suspensión de actos en materia penal, que se regula en los artículos 159 a 169 de la Ley de Amparo. Sin embargo, ello no implica que dicha medida cautelar no proceda respecto de esa resolución procesal porque la Primera Sala, en la contradicción de tesis 397/2016, estableció que el hecho de que un acto de la materia penal no se encuentre contemplado dentro de los supuestos de procedencia de la suspensión del acto reclamado que precisó el legislador en la parte especial de la Ley de Amparo, no es suficiente para determinar que la medida cautelar sea improcedente porque, en principio, todo acto reclamable es susceptible de ser suspendido, como consecuencia directa del derecho fundamental a la tutela jurisdiccional efectiva. En ese orden de ideas, tratándose de la suspensión del auto de vinculación a proceso, se debe atender a las reglas generales que regulan los tipos de suspensión de oficio y a petición de parte, aplicables a todas las materias, previstas en la Ley de Amparo; y una vez constatado que se reúnen los requisitos establecidos en los artículos 128 y 138 de ese ordenamiento legal, procederá la medida cautelar, ya sea provisional y/o definitiva, en términos y para los efectos del segundo párrafo de la fracción XVII del artículo 61 de la misma ley, es decir, para que la autoridad jurisdiccional de control suspenda el procedimiento en lo que corresponda al quejoso, una vez concluida la etapa intermedia y hasta que sea notificada de la resolución que recaiga en el juicio de amparo pendiente.

164. Por lo expuesto y fundado, se:

RESUELVE:

PRIMERO.—Sí existe la contradicción de criterios a que este expediente se refiere, en los términos del considerando cuarto de esta resolución.

SEGUNDO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos de la tesis redactada en el presente fallo.

TERCERO.—Dese publicidad a la tesis jurisprudencial que se sustenta en la presente resolución, en términos del artículo 219 de la Ley de Amparo.



Notifíquese; con testimonio de la presente resolución y, en su oportunidad, archívese el presente toca como asunto concluido.

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por **unanimidad de cuatro votos** de las señoras y los señores Ministros: Norma Lucía Piña Hernández, Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien se reserva su derecho a formular voto concurrente, Jorge Mario Pardo Rebolledo (ponente), y presidenta Ana Margarita Ríos Farjat, quien está con el sentido pero por consideraciones adicionales. Ausente el señor Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

Firman la Ministra presidenta de la Primera Sala y el Ministro ponente, con el secretario de Acuerdos que autoriza y da fe.

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

Nota: La tesis de jurisprudencia 1a./J. 101/2012 (10a.) citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XVIII, Tomo 1, marzo de 2013, página 534, con número de registro digital: 2002977.

La tesis de jurisprudencia 1a./J. 50/2017 (10a.) citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 20 de octubre de 2017 a las 10:30 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 47, Tomo I, octubre de 2017, página 483, con número de registro digital 2015310.

La parte conducente de las ejecutorias relativas a las contradicciones de tesis 414/2011, 17/2000-PL y 397/2016 citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XVIII, Tomo 1, marzo de 2013, página 478; Novena Época, Tomo XIII, abril de 2001, página 268 y en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 20



de octubre de 2017 a las 10:30 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 47, Tomo I, octubre de 2017, página 455, con números de registro digital: 24265, 7115 y 27389, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 12 de mayo de 2023 a las 10:17 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente que formula el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá con relación a la contradicción de criterios 302/2021.

I. Antecedentes

1. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió por unanimidad de cuatro votos¹ la contradicción de criterios citada al rubro, en sesión de dieciséis de noviembre de dos mil veintidós, en la que se determinó declarar existente la contradicción, debiendo prevalecer el criterio sostenido por la Sala.

II. Razones de la sentencia

2. Las Ministras y Ministros integrantes de esta Primera Sala coincidimos en que existe contradicción de criterios, al estimar que el Tribunal Colegiado y el Pleno de Circuito contendientes difirieron con relación a la procedencia de la suspensión respecto del auto a vinculación a proceso.
3. El Tribunal Colegiado sostuvo que no era procedente conceder la suspensión provisional porque se trataba de un acto que no generaba en automático la privación total de la libertad personal del imputado. En tanto, el Pleno de Circuito consideró que el auto de vinculación a proceso generaba una perturbación que, aunque indirecta, incidía en la libertad personal del imputado y, por ello, era susceptible de otorgarse la suspensión definitiva.
4. El cuestionamiento al que dio contestación la Sala es el siguiente: ¿Procede conceder la suspensión, provisional y/o definitiva, contra el auto de vinculación a proceso, cuando la persona imputada la solicita en el juicio de amparo indirecto que promueve contra ese acto que define su situación jurídica?

¹ De las señoras y los señores Ministros: Norma Lucía Piña Hernández, Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien se reserva su derecho a formular voto concurrente, Jorge Mario Pardo Rebolledo (ponente), y presidenta Ana Margarita Ríos Farjat, quien está con el sentido pero por consideraciones adicionales. Ausente el señor Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.



5. En respuesta a la interrogante, esta Primera Sala determinó que el auto de vinculación a proceso no genera efecto alguno sobre la libertad de la persona imputada. No obstante, cuando la parte quejosa solicite la medida cautelar, en aras del respeto al derecho fundamental a un recurso judicial efectivo, reunidos los requisitos establecidos en los artículos 128 y 138 de la Ley de Amparo, procede la suspensión provisional y/o definitiva, en términos y para los efectos del segundo párrafo de la fracción XVII del artículo 61 de la ley de la materia.²

6. Finalmente, se dio origen a la jurisprudencia de rubro:

"SUSPENSIÓN DEL AUTO DE VINCULACIÓN A PROCESO EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. PROCEDE SU CONCESIÓN EN RESPETO AL DERECHO FUNDAMENTAL A UN RECURSO JUDICIAL EFECTIVO."

III. Razones de la concurrencia

7. Si bien voté a favor de la ejecutoria recaída al asunto que nos ocupa, emito el presente voto porque no comparto que los efectos de la suspensión, ya sea provisional o definitiva, cuando el acto reclamado sea un auto de vinculación a proceso, deben ser los establecidos en el artículo 61, fracción XVII, segundo párrafo, de la Ley de Amparo.

8. Lo anterior es así, ya que dicho precepto señala que la autoridad judicial que conozca del proceso penal, es decir, el Juez de la causa suspenderá el procedimiento en lo que corresponda al quejoso, una vez concluida la etapa intermedia y hasta que sea notificada la resolución que recaiga en el juicio de amparo pendiente. Sin embargo, desde mi punto de vista, no coincido que esa condición pueda ser aplicable para los efectos de la suspensión del acto reclamado que vía incidental se establecen en la Ley de Amparo.

² "Artículo 61. El juicio de amparo es improcedente:

"...

"XVII. ... Cuando en amparo indirecto se reclamen violaciones a los artículos 19 o 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, solamente la sentencia de primera instancia hará que se consideren irreparablemente consumadas las violaciones para los efectos de la improcedencia prevista en este precepto. La autoridad judicial que conozca del proceso penal, suspenderá en estos casos el procedimiento en lo que corresponda al quejoso, una vez concluida la etapa intermedia y hasta que sea notificada de la resolución que recaiga en el juicio de amparo pendiente."



9. Como lo señalé en la concurrencia que emití en la contradicción de criterios 118/2022,³ si bien el citado artículo 61, fracción XVII, segundo párrafo, de la Ley de Amparo tiene como fin evitar un cambio de situación jurídica, en ese supuesto no es necesario que el Juez de amparo ordene abrir el incidente de suspensión para cumplir con su contenido.
10. En mi opinión, para que los Jueces de amparo "ordenen" la suspensión del procedimiento a la que alude el artículo 61, fracción XVII, segundo párrafo, de la Ley de Amparo, a fin de evitar un cambio de situación jurídica, no es necesario abrir el incidente de suspensión previsto en la ley de la materia. Ello, porque no se trata de una cuestión que deba hacer el Juez de Distrito como medida suspensiva del acto reclamado, sino que es una disposición expresa en la Ley de Amparo dirigida a la autoridad judicial penal responsable.
11. En efecto, la disposición de dicha porción normativa establece que cuando en la demanda de amparo se reclamen violaciones a los artículos 19 o 20 constitucionales, la autoridad judicial que conozca del proceso penal debe ordenar la suspensión del procedimiento, una vez concluida la etapa intermedia y hasta que le sea notificada la resolución recaída en el juicio de amparo (debiéndose aclarar que no se trata de una paralización total del proceso penal, sino que éste continúa hasta que concluya la etapa intermedia).
12. Como puede observarse, tal precepto se encuentra dirigido a los Jueces penales que conocen del proceso penal del cual deriva el acto que se reclama, para que una vez que tengan conocimiento de la presentación y admisión de una demanda de amparo, al concluir la etapa intermedia, suspendan el procedimiento "penal" con el fin de evitar un posible cambio de situación jurídica y el juicio de amparo no sea sobreesido.
13. En ese sentido, no se trata de una medida para que, a petición de parte, se aperture el incidente de suspensión previsto en la Ley de Amparo y se provea al respecto, pues tal circunstancia, me parece, es totalmente ajena a la suspensión de los actos reclamados que establece dicha normatividad, tan es así que ello no se encuentra previsto ni se rige en el capítulo correspon-

³ Resuelta en sesión de dieciséis de noviembre de dos mil veintidós, por unanimidad de cuatro votos de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, quien se reservó su derecho a formular voto concurrente, y de los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, Jorge Mario Pardo Rebolledo y la Ministra presidenta Ana Margarita Ríos Farjat (ponente). Estuvo ausente el Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.



diente de la Ley de Amparo titulado "Suspensión de los actos reclamados". Tampoco se advierte que tal disposición se encuentre en los supuestos del artículo 127 de la ley de la materia, para que, de oficio, se abra el cuaderno incidental.

14. En ese entendido, si bien puedo coincidir que la suspensión contra el auto de vinculación a proceso debe concederse acorde con los requisitos establecidos en los artículos 128 y 138 de la Ley de Amparo, atento a que el auto de vinculación a proceso no afecta la libertad personal. Sin embargo, considero que, en todo caso, el efecto de dicha medida debe establecerse para mantener las cosas en el estado en que se encuentren, o bien, concederse para cualquier otra consecuencia o efecto que dicha resolución tenga para la persona del quejoso con motivo del procedimiento penal, distinta a la suspensión de este último en la etapa intermedia. Lo cual no implicaría, por ningún motivo, suspender la continuación del procedimiento hasta antes de la apertura a juicio oral.
15. Consecuentemente, aunque compartí el sentido de la resolución que nos ocupa, me separo de los efectos de la suspensión que se proponen.

Este voto se publicó el viernes 12 de mayo de 2023 a las 10:17 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

SUSPENSIÓN DEL AUTO DE VINCULACIÓN A PROCESO EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. PROCEDE SU CONCESIÓN EN RESPETO AL DERECHO FUNDAMENTAL A UN RECURSO JUDICIAL EFECTIVO.

Hechos: Un Tribunal Colegiado y un Pleno de Circuito se pronunciaron respecto a la procedencia de la suspensión; provisional en el caso del primer órgano jurisdiccional y definitiva respecto del segundo, cuando el acto reclamado en el amparo indirecto consistía en el auto de vinculación a proceso. Y en sus respectivas resoluciones, sobre la base de las consideraciones que emitió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 414/2011, que dio origen a la jurisprudencia 1a./J. 101/2012 (10a.), el primero de ellos sostuvo que no era procedente conceder la suspensión provisional porque se trataba de un acto que no generaba en automático la privación total de la libertad personal del imputado; mientras que el segundo consideró que el auto de vinculación a proceso generaba una perturbación que, aunque indirecta, incidía en la libertad personal del imputado y, por ello, era susceptible de otorgarse la suspensión definitiva.



Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que el auto de vinculación a proceso no genera efecto alguno sobre la libertad de la persona imputada. Sin embargo, en respeto al derecho fundamental a un recurso judicial efectivo, una vez reunidos los requisitos establecidos en los artículos 128 y 138 de la Ley de Amparo, procede su suspensión, ya sea provisional y/o definitiva, en términos y para los efectos del segundo párrafo de la fracción XVII del artículo 61 de la propia ley, cuando la parte quejosa solicita esa medida cautelar en el juicio de amparo indirecto que promueve contra esa determinación procesal que define su situación jurídica.

Justificación: El criterio reflejado en la jurisprudencia 1a./J. 101/2012 (10a.), de rubro: "AUTO DE VINCULACIÓN A PROCESO. AL AFECTAR TEMPORALMENTE LA LIBERTAD DEL INculpADO SE ACTUALIZA UNA EXCEPCIÓN AL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD Y, POR TANTO, EN SU CONTRA PROCEDE EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO.", con relación a los alcances y efectos del auto de vinculación a proceso sobre el derecho fundamental a la libertad personal de los imputados, no resulta acorde con las disposiciones de la Ley de Amparo en vigor, a partir del tres de abril de dos mil trece; y en consecuencia, no es aplicable a supuestos regidos por ésta. Ello, porque tanto del Código Nacional de Procedimientos Penales como de la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Federal, se desprende que el auto de vinculación a proceso no tiene incidencia alguna sobre el derecho fundamental a la libertad de la persona imputada; pues del código mencionado se colige que sus efectos se limitan a establecer el hecho o los hechos delictivos sobre los que se continuará el proceso, o bien, respecto de los que se determinarán las formas anticipadas de su terminación, la apertura al juicio o el sobreseimiento, lo que pone en evidencia que su objetivo se constriñe a definir la situación jurídica de la persona imputada y no privarla de su libertad para asegurar su presencia en el procedimiento, ya que para tales efectos se prevén otras medidas legales; y en la Ley de Amparo, a pesar de que el auto de vinculación a proceso constituye una resolución que para los efectos de la procedencia del juicio constitucional, excepciona el principio de definitividad, se le desvincula por completo de aquellos actos que afectan la libertad personal.



Y precisamente porque el auto de vinculación a proceso no afecta ese derecho fundamental de los imputados de un delito, es por lo que no figura en la parte especial dedicada a la procedencia y efectos de la suspensión de actos en materia penal, que se regula en los artículos 159 a 169 de la Ley de Amparo. Sin embargo, ello no implica que dicha medida cautelar no proceda respecto de esa resolución procesal porque la Primera Sala, en la contradicción de tesis 397/2016, estableció que el hecho de que un acto de la materia penal no se encuentre contemplado dentro de los supuestos de procedencia de la suspensión del acto reclamado que precisó el legislador en la parte especial de la Ley de Amparo, no es suficiente para determinar que la medida cautelar sea improcedente porque, en principio, todo acto reclamable es susceptible de ser suspendido, como consecuencia directa del derecho fundamental a la tutela jurisdiccional efectiva. En ese orden de ideas, tratándose de la suspensión del auto de vinculación a proceso, se debe atender a las reglas generales que regulan los tipos de suspensión de oficio y a petición de parte, aplicables a todas las materias, previstas en la Ley de Amparo; y una vez constatado que se reúnen los requisitos establecidos en los artículos 128 y 138 de ese ordenamiento legal, procederá la medida cautelar, ya sea provisional y/o definitiva, en términos y para los efectos del segundo párrafo de la fracción XVII del artículo 61 de la misma ley, es decir, para que la autoridad jurisdiccional de control suspenda el procedimiento en lo que corresponda al quejoso, una vez concluida la etapa intermedia y hasta que sea notificada de la resolución que recaiga en el juicio de amparo pendiente.

1a./J. 25/2023 (11a.)

Contradicción de tesis 302/2021. Entre las sustentadas por el Pleno en Materia Penal del Segundo Circuito y el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Sexto Circuito. 16 de noviembre de 2022. Unanimidad de cuatro votos de las Ministras Norma Lucía Piña Hernández y Ana Margarita Ríos Farjat, quien está con el sentido por consideraciones adicionales, y los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, y Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ausente: Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretario: Héctor Vargas Becerra.



Tesis y/o criterios contendientes:

El emitido por el Pleno en Materia Penal del Segundo Circuito, al resolver la contradicción de tesis 2/2019, la cual dio origen a la tesis jurisprudencial PC.II.P. J/10 P (10a.), de rubro: "AUTO DE VINCULACIÓN A PROCESO. AL AFECTAR TEMPORALMENTE LA LIBERTAD DEL INculpADO, PUEDE SER MATERIA DE SUSPENSIÓN EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO."; publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 4 de junio de 2021 a las 10:10 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 2, junio de 2021, Tomo IV, página 3865, con número de registro digital: 2023193; y

El sostenido por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Sexto Circuito, al resolver la queja 78/2021, en la que consideró que el criterio de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que derivó de la contradicción de tesis 414/2011, definió la procedencia del juicio de amparo contra el auto de vinculación a proceso, porque consideró que ese acto procesal afectaba la libertad del imputado de manera indirecta y temporal. Sin embargo, no había razón para conceder la suspensión provisional en el juicio de amparo indirecto, dado que el auto de vinculación a proceso, por sí mismo, no afectaba directamente la libertad personal del quejoso, sino sólo temporalmente, ya que constituía una condición para someterlo formal y materialmente a proceso.

Nota: La jurisprudencia 1a./J. 101/2012 (10a.) citada, se publicó en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XVIII, marzo de 2013, Tomo 1, página 534, con número de registro digital: 2002977.

Tesis de jurisprudencia 25/2023 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de quince de febrero de dos mil veintitrés.

La parte conducente de las sentencias relativas a las contradicciones de tesis 414/2011 y 397/2016 citadas, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XVIII, Tomo 1, marzo de 2013, página 478 y en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 20 de octubre de 2017 a las 10:30 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 47, Tomo I, octubre de 2017, página 455, con números de registro digital: 24265 y 27389, respectivamente..

Esta tesis se publicó el viernes 12 de mayo de 2023 a las 10:17 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 15 de mayo 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

CARGA DE LA PRUEBA. EN LOS PROCEDIMIENTOS DE NATURALEZA FAMILIAR, CUANDO SE SOLICITE UNA PENSIÓN COMPENSATORIA EN SU VERTIENTE RESARCITORIA LA PARTE ACTORA GOZARÁ DE LA PRESUNCIÓN DE HABERSE DEDICADO PREPONDERANTEMENTE A LAS LABORES DEL HOGAR O AL CUIDADO DE LOS HIJOS, Y CORRESPONDERÁ A LA PARTE DEMANDADA DESACREDITAR ESTA ASEVERACIÓN.

Hechos: Una mujer demandó de su cónyuge la disolución del vínculo matrimonial y el pago de una pensión alimenticia provisional y definitiva. En apelación, la Sala determinó que la actora no contaba con derecho a gozar de una pensión compensatoria, en sus vertientes resarcitoria y asistencial. En vía de amparo directo, el Tribunal Colegiado determinó la procedencia de una pensión compensatoria únicamente en su vertiente resarcitoria, concediendo la protección federal para efecto de que la Sala dictara una nueva sentencia reconociendo este derecho. Contra ello, el tercero interesado interpuso recurso de revisión.

Criterio jurídico: La Primera Sala resolvió que en los procedimientos de naturaleza familiar en los que se demanden esta clase de medidas de naturaleza resarcitoria bajo el argumento de haberse dedicado preponderantemente a las labores del hogar y/o al cuidado de los hijos –como es el caso de la pensión compensatoria en su vertiente resarcitoria– asiste a la parte actora la presunción de haber realizado estas actividades, por lo que la carga probatoria se revierte al demandado, quien deberá demostrar un cúmulo suficiente de circunstancias que desacrediten los extremos de la acción resarcitoria, cuestiones que deberán ser evaluadas por el tribunal en turno con especial atención a las implicaciones que el género de las partes tenga dentro de la distribución de tareas domésticas.



Justificación: Cuando el goce de un derecho se encuentra condicionado a la satisfacción de una determinada carga probatoria, ésta puede constituir un auténtico obstáculo para dicho goce. Así, al exigir a la parte actora la presentación de pruebas que no sólo resultan difíciles de adquirir, sino que, en muchos casos, no existen, la norma le impone una carga probatoria diabólica, cuyo efecto último es frustrar el acceso a la justicia y el goce de sus derechos sustantivos. En cambio, al revertirla al deudor, la carga probatoria resulta mucho más fácil de acreditar (por ejemplo, demostrando que fue una tercera persona quien desempeñó estas funciones). Asimismo, considerando la distribución tradicional que aún impera respecto de estas labores con base en estereotipos de género, tanto el deber de protección efectiva de la mujer contra todo acto de discriminación consagrado en la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, como el deber de juzgar con perspectiva de género, exigen la implementación de un remedio efectivo contra estas instancias de discriminación indirecta. En consecuencia, el establecimiento de una presunción en favor de la parte actora, cuando su acción se base en la dedicación preponderante a las labores del hogar o al cuidado de los hijos, resulta necesario, en atención a sus circunstancias particulares de vulnerabilidad, para garantizar el acceso efectivo a la justicia y su impartición en condiciones de igualdad y con perspectiva de género.

1a. XI/2023 (11a.)

Amparo directo en revisión 1615/2022. 30 de noviembre de 2022. Mayoría de tres votos de los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, y la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat, quien formuló voto concurrente y comparte las consideraciones de la presente tesis. Disidentes: Ministra Norma Lucía Piña Hernández, quien formuló voto particular, y el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto particular. Ponente: Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá. Secretario: Fernando Sosa Pastrana.

Esta tesis se publicó el viernes 19 de mayo de 2023 a las 10:24 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

PENSIÓN COMPENSATORIA EN SU VERTIENTE RESARCITORIA. CON BASE EN EL PRINCIPIO DE UNIDAD DEL JUICIO DE DIVORCIO, EL TRIBUNAL DEBE CONTAR CON UN PANORAMA COMPLETO DE LA SITUACIÓN ECO-



NÓMICA DE LAS PARTES, INCLUYENDO, EN SU CASO, LA CUANTIFICACIÓN Y LIQUIDACIÓN DE LA SOCIEDAD CONYUGAL.

Hechos: Una mujer demandó de su cónyuge la disolución del vínculo matrimonial y el pago de una pensión alimenticia provisional y definitiva, mientras que su contraparte demandó, entre otras prestaciones, la disolución de la sociedad conyugal. En apelación, la Sala determinó que la actora no contaba con derecho a gozar de una pensión compensatoria, en sus vertientes resarcitoria y asistencial. Asimismo, una vez decretado el divorcio, reservó para ejecución de sentencia la liquidación de la sociedad conyugal. En vía de amparo directo, el Tribunal Colegiado determinó la procedencia de una pensión compensatoria únicamente en su vertiente resarcitoria, concediendo la protección federal para efecto de que la Sala dictara una nueva sentencia reconociendo este derecho. Contra ello, el tercero interesado interpuso recurso de revisión.

Criterio jurídico: A fin de determinar la existencia o no de un desequilibrio patrimonial, el tribunal de enjuiciamiento debe contar con un panorama completo de la situación patrimonial de las partes, el cual incluye, entre otros elementos, los bienes que en su caso pudieran formar parte de la sociedad conyugal.

Justificación: El principio de unidad en el juicio de divorcio exige que el tribunal de conocimiento resuelva todas las cuestiones inherentes a la disolución del matrimonio, sin reservar su determinación para la vía incidental, pues ello además de contravenir el principio general de economía procesal, genera el riesgo de generar resoluciones incongruentes. En el contexto de las medidas resarcitorias –como la pensión compensatoria– la fragmentación de estas cuestiones inhibe, por su propia naturaleza, el proceso valorativo que debe implementarse. En específico, el reservar la cuantificación y liquidación de la sociedad conyugal para un momento posterior impide al tribunal contar con un panorama integral de la situación económica de las partes, lo que constituye un requisito indispensable para dictar las medidas resarcitorias adecuadas para cada caso concreto.

1a. XIV/2023 (11a.)

Amparo directo en revisión 1615/2022. 30 de noviembre de 2022. Mayoría de tres votos de los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, y la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat, quien formuló voto



concurrente y comparte las consideraciones de la presente tesis. Disidentes: Ministra Norma Lucía Piña Hernández, quien formuló voto particular, y el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto particular. Ponente: Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá. Secretario: Fernando Sosa Pastrana.

Esta tesis se publicó el viernes 19 de mayo de 2023 a las 10:24 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

PENSIÓN COMPENSATORIA EN SU VERTIENTE RESARCITORIA. DERIVA SU FUNDAMENTO DEL PRINCIPIO GENERAL DE ENRIQUECIMIENTO INJUSTIFICADO Y DEL MANDATO DE PROTECCIÓN INTEGRAL A LA FAMILIA, INDEPENDIENTEMENTE DE SU CONSAGRACIÓN EXPRESA EN LA LEGISLACIÓN LOCAL.

Hechos: Una mujer demandó de su cónyuge la disolución del vínculo matrimonial y el pago de una pensión alimenticia provisional y definitiva. En apelación, la Sala determinó que la actora no contaba con derecho a gozar de una pensión compensatoria, en sus vertientes resarcitoria y asistencial. En vía de amparo directo, el Tribunal Colegiado determinó la procedencia de una pensión compensatoria únicamente en su vertiente resarcitoria, concediendo la protección federal para efecto de que la Sala dictara una nueva sentencia reconociendo este derecho. Contra ello, el tercero interesado interpuso recurso de revisión.

Criterio jurídico: La aplicación de remedios concretos encaminados a resarcir el desequilibrio producido por enriquecimientos y empobrecimientos injustos no puede constituir una aplicación retroactiva de la ley en contravención del párrafo primero del artículo 14 constitucional, pues deriva del principio general que prohíbe el enriquecimiento injustificado.

Justificación: La igualdad de los cónyuges con respecto a los derechos y obligaciones derivados del matrimonio es un principio reconocido en todos los ordenamientos civiles y familiares a lo largo de la República y por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Por lo tanto, si al concluir el matrimonio, una de las partes presenta un enriquecimiento considerable al tiempo que su contraparte se ha empobrecido, resulta evidente que tal situación no es



compatible con esta finalidad del matrimonio, configurándose así un enriquecimiento injustificado que faculta a la parte empobrecida a exigir su resarcimiento. El fundamento de dichos remedios proviene de un principio general del derecho reconocido como fuente normativa por el párrafo cuarto del artículo 14 constitucional y ha sido reconocido expresamente, en materia familiar, como consecuencia directa del mandato constitucional de protección a la familia, por lo que la actualización de la justicia sustantiva en materia familiar justifica extender este principio al contexto de las relaciones familiares y en específico a su dimensión patrimonial, pues privar a los cónyuges o concubinos de esta misma protección, disponible para todos los demás justiciables, resultaría incompatible con el mandato de protección familiar. En consecuencia, el hecho de que la figura de la pensión compensatoria se haya incorporado expresamente en la legislación local con posterioridad al inicio del procedimiento judicial resulta irrelevante, pues la obligación de resarcir a la parte empobrecida tiene un fundamento constitucional independiente de su incorporación en la legislación local.

1a. XII/2023 (11a.)

Amparo directo en revisión 1615/2022. 30 de noviembre de 2022. Mayoría de tres votos de los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, y la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat, quien formuló voto concurrente y comparte las consideraciones de la presente tesis. Disidentes: Ministra Norma Lucía Piña Hernández, quien formuló voto particular, y el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto particular. Ponente: Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá. Secretario: Fernando Sosa Pastrana.

Esta tesis se publicó el viernes 19 de mayo de 2023 a las 10:24 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

PENSIÓN COMPENSATORIA. LA VERTIENTE RESARCITORIA DE ÉSTA PUEDE COEXISTIR CON LA ASISTENCIAL Y SER ANALIZADA DE MANERA AUTÓNOMA.

Hechos: Una mujer demandó de su cónyuge la disolución del vínculo matrimonial y el pago de una pensión alimenticia provisional y definitiva. En apelación, la Sala determinó que la actora no contaba con derecho a gozar de una pensión



compensatoria, en sus vertientes resarcitoria y asistencial. En vía de amparo directo, el Tribunal Colegiado determinó la procedencia de una pensión compensatoria únicamente en su vertiente resarcitoria, concediendo la protección federal para efecto de que la Sala dictara una nueva sentencia reconociendo este derecho. Contra ello, el tercero interesado interpuso recurso de revisión.

Criterio jurídico: La Primera Sala resolvió que en la pensión compensatoria las vertientes asistencial y resarcitoria, respectivamente, son susceptibles de análisis autónomo y pueden existir de manera independiente, pues los extremos de las acciones son distintos.

Justificación: Al analizar la pensión compensatoria, la Primera Sala estimó que ésta no se reduce exclusivamente a una vertiente asistencial, derivada del deber de solidaridad familiar, sino que posee también una dimensión resarcitoria que obedece a razones y persigue finalidades distintas de las prestaciones de naturaleza asistencial. Así, mientras que estas últimas obedecen a un imperativo de solidaridad familiar y tienen su fundamento en las relaciones familiares reconocidas por la legislación civil, las medidas resarcitorias, como la compensación o la pensión compensatoria, buscan reparar el desequilibrio económico ocasionado por una distribución asimétrica de las labores durante una relación de pareja. Por lo anterior, se estima que la vertiente resarcitoria de la pensión compensatoria puede existir y ser analizada de manera autónoma a la asistencial. Toda vez que las acciones resarcitorias en general, y la pensión compensatoria en específico, tienen como supuesto de procedencia el desequilibrio patrimonial generado por una distribución desigual de los trabajos domésticos, las autoridades jurisdiccionales deberán evaluar cada caso conforme a una perspectiva completa de la situación patrimonial de las partes a fin de confeccionar el remedio (o combinación de remedios) idóneo para satisfacer los imperativos de justicia y protección a la familia en el caso específico.

1a. XIII/2023 (11a.)

Amparo directo en revisión 1615/2022. 30 de noviembre de 2022. Mayoría de tres votos de los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, y la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat, quien formuló voto concurrente y comparte las consideraciones de la presente tesis. Disidentes:



Ministra Norma Lucía Piña Hernández, quien formuló voto particular, y el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto particular. Ponente: Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá. Secretario: Fernando Sosa Pastrana.

Esta tesis se publicó el viernes 19 de mayo de 2023 a las 10:24 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



Subsección 2

SENTENCIAS DICTADAS EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y EN ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD

I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PERSONA TITULAR DE LA SINDICATURA DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE IXTLAHUACÁN, ESTADO DE JALISCO TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVER LA DEMANDA RELATIVA (ARTÍCULO 52, FRACCIÓN II, DE LA LEY DE GOBIERNO Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE JALISCO).

II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PERSONA TITULAR DE LA CONSEJERÍA JURÍDICA DEL EJECUTIVO FEDERAL TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL PARA INTERVENIR EN EL JUICIO EN NOMBRE DEL TITULAR DE ESE PODER (ACUERDO PRESIDENCIAL PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL NUEVE DE ENERO DE DOS MIL UNO).

III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PERSONA QUE PRESIDA 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 QUE PRESIDA LA MESA DIRECTIVA DE LA CÁMARA DE SENADORES 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].

V. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PERSONA TITULAR DE LA COORDINACIÓN DE ASUNTOS CONTENCIOSOS, ADSCRITA A LA UNIDAD



DE INVESTIGACIONES Y PROCESOS JURÍDICOS DE LA DIRECCIÓN JURÍDICA DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL, TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL DE ÉSTE (ARTÍCULO 78, FRACCIONES I, III Y IV, DEL REGLAMENTO INTERIOR DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL).

VI. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SOBRESEIMIENTO POR FALTA DE LEGITIMACIÓN PASIVA DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, AL SER UN ÓRGANO SUBORDINADO AL PODER EJECUTIVO FEDERAL (ARTÍCULO 9o. DE LA LEY DE COORDINACIÓN FISCAL).

VII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PLAZO PARA LA PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA, TRATÁNDOSE DE NORMAS GENERALES, ES DE TREINTA DÍAS CONTADOS A PARTIR DEL SIGUIENTE AL DE SU PUBLICACIÓN O AL EN QUE SE PRODUZCA SU PRIMER ACTO DE APLICACIÓN, DE CONFORMIDAD CON EL ARTÍCULO 21, FRACCIÓN II, DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LA MATERIA.

VIII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ES IMPROCEDENTE CONTRA UN SEGUNDO O ULTERIOR ACTO DE APLICACIÓN DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA (ARTÍCULO 9o. DE LA LEY DE COORDINACIÓN FISCAL).

IX. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SOBRESEIMIENTO CUANDO LOS ACTOS IMPUGNADOS CARECEN DE DEFINITIVIDAD (OFICIOS 0952759300/2976 Y 351-A-DPGPA-A-652 DE DIEZ Y VEINTE DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL DIECINUEVE, RESPECTIVAMENTE).

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 3/2020. MUNICIPIO DE IXTLAHUACÁN DEL RÍO, ESTADO DE JALISCO. 19 DE OCTUBRE DE 2022. PONENTE: ANA MARGARITA RÍOS FARJAT. SECRETARIO: MANUEL POBLETE RÍOS.

ÍNDICE TEMÁTICO

Norma y actos impugnados: El artículo 9o. de la Ley de Coordinación Fiscal, con motivo de su aplicación.



	APARTADO	DECISIÓN	PÁGS.
I.	COMPETENCIA	La Primera Sala es competente para conocer del presente asunto.	34-35
II.	PRECISIÓN DE LAS NORMAS, ACTOS Y OMISIONES IMPUGNADAS	Se tiene por impugnado únicamente el artículo 9o. de la Ley de Coordinación Fiscal.	35-42
III.	EXISTENCIA DEL ACTO IMPUGNADO	Se tiene por demostrada la existencia de la norma impugnada.	42
IV.	LEGITIMACIÓN ACTIVA	La demanda fue presentada por parte legitimada.	42-43
V.	LEGITIMACIÓN PASIVA	Se tienen como demandados a los Poderes Ejecutivo y Legislativo, ambos de la Federación, así como al IMSS. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público carece de legitimación pasiva en este caso.	43-49
VI.	CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO	La demanda es extemporánea, ya que la norma impugnada se combatió con motivo de un ulterior acto de aplicación y no del primero. Además, los actos y norma impugnados son materia de un diverso juicio de amparo y de un juicio contencioso administrativo federal, por lo que no se agotó el principio de definitividad.	49-61
VII.	DECISIÓN	PRIMERO.—Se sobresee en la controversia constitucional. SEGUNDO.—Publíquese esta resolución en el <i>Semanario Judicial de la Federación</i> y en su <i>Gaceta</i> .	62

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



SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la controversia constitucional 3/2020, promovida por el Municipio de Ixtlahuacán del Río, Estado de Jalisco, en contra de diversas autoridades de la Federación y de dicha entidad federativa.

ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

1. Convenio de Incorporación Voluntaria al Régimen Obligatorio del Seguro Social. El primero de marzo de dos mil once se celebró el Convenio de Incorporación Voluntaria al Régimen Obligatorio del Seguro Social de los Trabajadores al Servicio de Ayuntamientos, entre el Instituto Mexicano del Seguro Social (en adelante IMSS), el Municipio de Ixtlahuacán del Río, Estado de Jalisco, y el Gobierno del Estado de Jalisco, en los términos siguientes:

Convenio de Incorporación Voluntaria al Régimen Obligatorio del Seguro Social de los Trabajadores al Servicio de Ayuntamientos

"Convenio que celebran por una parte el Instituto Mexicano del Seguro Social, representado por el **Lic. Benito Gerardo Carranco Ortiz**, en su carácter de delegado estatal y por la otra el **Ayuntamiento de Ixtlahuacán del Río Jalisco**, representado por su presidente municipal, **C. M.V.Z. Roberto Martínez Delgado**, síndico **C. Francisco Plascencia Sánchez**, y el Gobierno del Estado Libre y Soberano de Jalisco, representado por el Gobernador Constitucional del Estado de Jalisco **Lic. Emilio González Márquez**, el secretario general de Gobierno **Lic. Fernando Antonio Guzmán Pérez Peñalé**, el secretario de Finanzas **L.E. Martín Mendoza López**, el secretario de Administración **L.C.P. José Ricardo Serrano Leyzaola**, para **incorporar voluntariamente** al régimen obligatorio del Seguro Social a los trabajadores al servicio del citado **Ayuntamiento**, a quienes en lo sucesivo y respectivamente se les denomina '**el insituto**', '**el Ayuntamiento**' y '**el Gobierno del Estado**'; al tenor de las siguientes declaraciones y cláusulas, en el entendido de que las referencias a la Ley del Seguro Social y al Reglamento de la Ley del Seguro Social en Materia de Afiliación, Clasificación de Empresas, Recaudación y Fiscalización se expresarán con las palabras 'la ley' y 'el reglamento', respectivamente.

"DECLARACIONES

"...

"II. Declara 'el Ayuntamiento' que:

"...



"II.2 Por acta de Ayuntamiento número 01 (uno) del mes de enero de 2011, fue autorizado a convenir con '**el instituto**' para incorporar voluntariamente al régimen obligatorio del Seguro Social a los trabajadores a su servicio.

"Asimismo, a pactar con 'el instituto' la fecha de inicio de la prestación de los servicios y los sujetos de aseguramiento que comprenderá; la vigencia; las prestaciones que se otorgarán; las cuotas a cargo de los asegurados y demás sujetos obligados; y, los procedimientos de inscripción y cobro de las cuotas respectivas.

"También fue autorizado para que el pago de las cuotas obrero patronales que se deriven por el aseguramiento de los trabajadores, se cubra directamente a '**el instituto**', aceptando, en caso de que no lo haga de conformidad con lo dispuesto por el artículo 39 de 'la ley' y en el numeral 120 de 'el reglamento', a que el pago se efectúe, a solicitud de 'el instituto', que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público retenga y entere dichas cuotas, con cargo a los subsidios, transferencias o a las participaciones en ingresos federales que le correspondan, a '**el Ayuntamiento**' en términos de los artículos 232 y 233 de 'la ley' y 9o. de la Ley de Coordinación Fiscal.

"...

"II.4 Mediante Decreto Número 22269 del Congreso del Estado de Jalisco, emitido por la honorable LVIII Legislatura del Estado Libre y Soberano de Jalisco, según publicación oficial en el Periódico del Estado, el día 12 de julio de 2008 fue autorizado a convenir con 'el instituto', la Legislatura Local lo autorizó a pagar directamente las cuotas obrero patronales que se deriven del aseguramiento de sus trabajadores, aceptando, en caso de que no lo haga de conformidad con lo dispuesto por el artículo 39 de 'la ley' y en el numeral 120 de 'el reglamento', a solicitud de 'el instituto', que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público retenga y entere dichas cuotas, con cargo a los subsidios, transferencias o a las participaciones que en ingresos federales le correspondan, en términos de los artículos 232 y 233 de 'la ley' y 9o. de la Ley de Coordinación Fiscal.

"Asimismo, en el decreto citado en el párrafo anterior, la Legislatura Local autorizó al Gobierno del Estado de Jalisco a otorgar la garantía solidaria al **Ayuntamiento de Ixtlahuacán del Río Jalisco**, que establece el artículo 9o. de la Ley de Coordinación Fiscal.

"...

"III. Declara 'el Gobierno del Estado' que:

"...

"III.2 De acuerdo con la autorización de la Legislatura Local a través del decreto referido en la declaración II.4, se constituye en obligado solidario con '**el Ayuntamiento**' al pago de las cuotas obrero patronales que deriven de la aplicación de este convenio, aceptando, en caso de así requerirse, a solicitud de 'el instituto', que la Secretaría



de Hacienda y Crédito Público retenga y entere los créditos respectivos con cargo a los subsidios, transferencias o a las participaciones que por ingresos federales le correspondan.

"...

"Cláusulas

"...

"Décima quinta. En el caso de que **'el Ayuntamiento'** no cubra directamente a **'el instituto'** los créditos a su cargo por los conceptos fiscales señalados en el artículo 287 de **'la ley'**, en los plazos establecidos en dicho ordenamiento legal, con fundamento en los artículos 232 y 233 de **'la ley'**, así como en el **artículo 9o. de la Ley de Coordinación Fiscal** y de conformidad con las autorizaciones del Cabildo y del Congreso Local, referidas en las declaraciones II.2 y II.4, respectivamente, **'el Ayuntamiento'** acepta expresamente, a solicitud de **'el instituto'**, que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público retenga y entere a **'el instituto'** el importe de dichos créditos fiscales, con cargo a los subsidios, transferencias o **participaciones** en los ingresos federales que correspondan al propio Municipio, en los términos de las disposiciones aplicables.

"Décima sexta. **'el Gobierno del Estado'**, de conformidad con la autorización del Congreso Local referida en la declaración III.2 de este convenio, se constituye en obligado solidario con **'el Ayuntamiento'**, para garantizar el pago de los créditos fiscales relativos al aseguramiento de los trabajadores que **'el Ayuntamiento'** no efectúe en el plazo correspondiente para este efecto, **'el Gobierno del Estado'** manifiesta su conformidad en que el pago de los créditos mencionados sea efectuado con cargo a los subsidios, transferencias o a las participaciones en los ingresos federales que correspondan al propio Gobierno Estatal, en los términos de las disposiciones aplicables.

"Asimismo, conforme al artículo 9o., segundo párrafo, de la Ley de Coordinación Fiscal, **'el Gobierno del Estado'** se obliga a inscribir el presente instrumento jurídico en el registro de obligaciones y empréstitos de entidades y **Ayuntamientos**.

"El Ayuntamiento' autoriza expresamente a **'el Gobierno del Estado'** para que recupere las cantidades afectadas con cargo al subsidio asignado a **'el Ayuntamiento'** en el presupuesto de egresos de **'el Gobierno del Estado'**.

"Décima séptima. Para los efectos de las cláusulas décima quinta y décima sexta, **'el Ayuntamiento'** y **'el Gobierno del Estado'**, mediante el presente instrumento jurídico, autorizan a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a retener y enterar el importe de los créditos fiscales establecidos en el artículo 287 de **'la ley'**, cuando **'el instituto'** lo solicite por escrito, por lo que en ningún caso se requerirá de la conformidad previa o expresa de **'el Ayuntamiento'** o de **'el Gobierno del Estado'**.



.....
"...

"**Décima novena.** Las partes convienen que el presente instrumento jurídico tendrá una vigencia **indefinida** y podrá darse por terminado por voluntad expresa de cualesquiera de ellas, debiéndose comunicar, previamente, por escrito con sesenta días de anticipación, dicha determinación.

"**Vigésima.** Para efectos de la cláusula anterior, serán causas de terminación de este convenio las siguientes:

"**A)** La declaración expresa firmada por 'el Ayuntamiento'.

"**B)** Dejar de pagar las cuotas obrero patronales causadas durante dos o más meses.

"...

"**Vigésima primera.** Respecto a la falta de las cuotas a que se refiere el inciso B) de la cláusula anterior, se estará a lo siguiente:

"a) En el supuesto de que, dentro del mes en que debió hacerse el pago de las cuotas, '**el Ayuntamiento**', directamente o por conducto de 'el Gobierno del Estado', o en su caso, de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público no entere las cuotas obrero patronales y accesorios adeudados, 'el instituto' suspenderá los servicios y concederá a partir de la fecha de suspensión, un plazo de treinta días naturales para cubrir el adeudo, el cual deberá incluir las cuotas correspondientes al periodo transcurrido hasta la fecha de suspensión del servicio.

"b) Si transcurrido el plazo señalado en el inciso anterior, '**el Ayuntamiento**', directamente o por conducto de 'el Gobierno del Estado', o en su caso, de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público no entera los adeudos a su cargo, 'el instituto' procederá a dar de baja a los trabajadores, reservándose sus derechos para ejercer las acciones legales procedentes, a fin de obtener el pago de los adeudos respectivos, incluyendo los accesorios legales, las erogaciones y costos derivados del otorgamiento de prestaciones en especie que 'el instituto' hubiese realizado durante el periodo de omisión de pago.

"...

"**Vigésima cuarta.** Para la interpretación y cumplimiento del presente convenio, así como para todo lo que no esté expresamente estipulado en el mismo, las partes se someten a la jurisdicción de los tribunales federales con residencia en la ciudad de Guadalajara Jalisco, renunciando al fuero que pudiera corresponderles en razón de su domicilio presente o futuro.

.....
".....
.....



POR EL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL

POR EL AYUNTAMIENTO DE IXTLAHUACAN DEL RIO JALISCO.

LIC. BENITO GERARDO CARRANCO ORTIZ

MVZ. ROBERTO MARTÍNEZ DELGADO

DELEGADO ESTATAL EN JALISCO

PRESIDENTE MUNICIPAL

C. FRANCISCO PLASCENCIA

SINDICO MUNICIPAL IXTLAHUACAN DEL RIO JALISCO.

POR EL GOBIERNO DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE JALISCO

LIC. EMILIO GONZÁLEZ MÁRQUEZ

GOBERNADOR CONSTITUCIONAL

POR LA SECRETARIA DE FINANZAS

POR LA SECRETARIA GENERAL DE GOBIERNO DEL ESTADO

INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL

1 ABR 2021

LIC. MARTÍN MENDOZA LÓPEZ

LIC. FERNANDO ANTONIO GUZMAN PEREZ PELAEZ

COBRANZA

AyfoM38bls

18

60655807124934.6e49c227603ad9a5089310e4ed711f7276d99312546264

2. Solicitud de retención de participaciones. El diez de septiembre de dos mil diecinueve, el titular de la Unidad de Fiscalización y Cobranza de la



Dirección de Incorporación y Recaudación del IMSS emitió el **oficio 09 52 75 93 00/2976**, a través del cual solicitó a la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público lo siguiente:

"Primero. Que se afecten las participaciones que en ingresos federales corresponden al Municipio de Ixtlahuacán del Río, con registro patronal I.46 10758 42, por la cantidad de **\$6'172,393.24 (seis millones ciento setenta y dos mil trescientos noventa y tres pesos 24/100 M.N.)**, para pagar créditos firmes a cargo, por la omisión de pago de cuotas obrero patronales de sus trabajadores.

"Ahora bien, en virtud de que las participaciones que percibe dicho Municipio son inferiores a la cantidad antes señalada, según informa esa Unidad Administrativa a su cargo, por ello se solicita la retención de un importe de **\$1'082,216.00 (un millón ochenta y dos mil doscientos dieciséis pesos 00/100 moneda nacional)**, para cubrir parte del adeudo.

"Segundo. La solicitud antes señalada, tiene sustento en los artículos 6 y 11 de la Ley del Seguro Social, los cuales señalan los seguros del régimen obligatorio y voluntario, (ilegible) que el régimen obligatorio comprende los seguros de: I. Riesgos de trabajo; II. Enfermedades y maternidad; III. Invalidez y vida; IV. Retiro, cesantía en edad avanzada y vejez; y, V. Guarderías y prestaciones sociales, así como el Convenio de Incorporación Voluntaria al Régimen Obligatorio de los Trabajadores al Servicio del Municipio de Ixtlahuacán del Río, celebrado el 01 de marzo de 2011, cuya vigencia es indefinida de acuerdo a la cláusula décima novena, entre el Instituto Mexicano del Seguro Social, el citado Municipio y el Gobierno del Estado de Jalisco como obligado solidario, conforme a sus declaraciones I, II y III, y con las cláusulas décima quinta, décima sexta y décima séptima, en el que se establece la facultad de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para pagar directamente al IMSS en caso de incumplimiento de pago, las cuotas y accesorios que se deriven del convenio.

"Tercero. Se sustenta la presente, en el contenido del oficio número 14380019200/COB/1657/2019, de fecha 06 de septiembre de 2019, mediante el cual el titular de la Delegación Estatal del IMSS en Jalisco informa al titular de la Unidad de Fiscalización y Cobranza, de los adeudos que tiene a su cargo el citado Municipio, a fin de cubrir los adeudos mediante la retención de participaciones federales de las cuotas obrero patronales de los seguros IMSS."



3. Orden de retención de participaciones. Mediante **oficio 351-A-DGPA-A-652** de veinte de septiembre de dos mil diecinueve, el director de Administración de Participaciones e Ingresos Federales Coordinados de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público solicitó al director de Administración de Egresos de la Tesorería de la Federación que dispusiera lo necesario a fin de que se cubriera el importe de \$1'082,216.00 (un millón ochenta y dos mil doscientos dieciséis pesos 00/100 moneda nacional) mencionado en el diverso oficio 09 52 75 9300/2976 antes referido.

4. Juicio de amparo indirecto 2669/2019. El trece de diciembre de dos mil diecinueve, Gloria Isabel Moya, en su carácter de síndico municipal del Ayuntamiento de Ixtlahuacán del Río, Estado de Jalisco, promovió juicio de amparo indirecto en el que reclamó:

- Del Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Cámara de Diputados y de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión: La iniciativa, promulgación, orden de publicación, discusión y aprobación del decreto que contiene la Ley de Coordinación Fiscal, particularmente el artículo 9o. del citado ordenamiento.

- Del titular de Coordinación con Entidades Federativas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (designada incorrectamente como Dirección de Administración de Participaciones e Ingresos Federales Coordinados dependiente de la Dirección Adjunta de Transferencias Federales de la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público); titular de la Unidad de Fiscalización y Cobranza del IMSS; titular de la Dirección de Administración de Egresos de la Tesorería de la Federación y titular de la Secretaría de la Hacienda Pública del Estado de Jalisco: a) la aplicación tácita y expresa de la norma reclamada; b) la ejecución y/o aplicación del Convenio de Incorporación Voluntaria al Régimen Obligatorio de los Trabajadores al Servicio del Municipio de Ixtlahuacán del Río, Estado de Jalisco; c) el procedimiento y resolución mediante los cuales se determinó la forma, meses y cantidades a embargar y/o compensar las participaciones federales de la quejosa, por un adeudo del Ayuntamiento con el IMSS; d) las órdenes de descuento de participaciones federales, las cuales son inembargables; e) la orden verbal emitida el diez de diciembre de dos mil diecinueve, mediante la cual se determinó la retención



de participaciones federales en los meses de diciembre de dos mil diecinueve y enero de dos mil veinte; y, f) La inminente ejecución de las órdenes verbales.

- Del titular de la Unidad de Fiscalización y Cobranza del IMSS, el oficio 09 52 75 93 00/2976 de diez de septiembre de dos mil diecinueve y otros posteriores (09 52 75 93 00/3617, 09 52 75 93 00/4082, 09 52 75 93 00/4516 y 09 52 75 93 00/0058, emitidos respectivamente en los meses de octubre, noviembre y diciembre de dos mil diecinueve, y enero de dos mil veinte).

- Del titular de la Dirección de Administración de Participaciones e Ingresos Federales Coordinados de la Dirección General Adjunta de Transferencias Federales de la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el oficio 351-A-DGPA-A-652 de veinte de septiembre de dos mil diecinueve.

5. Del juicio de amparo correspondió conocer a la Jueza Segundo de Distrito en Materia Administrativa, Civil y de Trabajo del Tercer Circuito, quien lo registró con el número 2669/2019.

6. El once de marzo de dos mil veintidós la Jueza del conocimiento dictó sentencia en el sentido de sobreseer por haberse actualizado la causal de improcedencia contenida en el artículo 61, fracción XIX, de la Ley de Amparo,¹ pues advirtió que el mismo Ayuntamiento quejoso había promovido un juicio contencioso administrativo federal en contra de los mismos actos de aplicación reclamados, en específico, en contra de los oficios 09 52 75 9300/2976 y 351-A-DGPA-A-652, y se precisó que dicho juicio contencioso podía modificar o anular esos actos, consistentes en el descuento de participaciones federales, así como el procedimiento que les dio sustento.²

¹ "Artículo 61. El juicio de amparo es improcedente:

"...

"XIX. Cuando se esté tramitando ante los tribunales ordinarios algún recurso o medio de defensa legal propuesto por el quejoso que pueda tener por efecto modificar, revocar o nulificar el acto reclamado."

² En la sentencia de amparo se precisó que el juicio contencioso administrativo se encontraba registrado con el número de expediente 614/20-07-02-3 del índice de la Segunda Sala Regional de Occidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, y se encontraba pendiente de resolución.



7. La Jueza de Distrito consideró que al resultar improcedente el juicio de amparo respecto de los actos de aplicación del artículo 9o. de la Ley de Coordinación Fiscal, también debía sobreseerse por dicho precepto, en términos de la tesis de jurisprudencia 2a./J. 71/2000, titulada: "LEYES, AMPARO CONTRA. REGLAS PARA SU ESTUDIO CUANDO SE PROMUEVE CON MOTIVO DE UN ACTO DE APLICACIÓN."

8. En contra de la sentencia de amparo, el Municipio de Ixtlahuacán del Río interpuso recurso de revisión, el cual se encuentra pendiente de resolución.

9. Controversia constitucional 3/2020. El siete de enero de dos mil veinte, Gloria Isabel Moya, en su calidad de síndica del Municipio de Ixtlahuacán del Río, Estado de Jalisco, promovió controversia constitucional ante esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la que señaló como actos y normas impugnados, los siguientes:

- El artículo 9o. de la Ley de Coordinación Fiscal, así como su aplicación expresa y tácita;

- La ejecución del Convenio de Incorporación Voluntaria al Régimen Obligatorio de los Trabajadores al Servicio del Municipio de Ixtlahuacán del Río del Estado de Jalisco;

- El procedimiento y resolución por los que se determinó la forma, meses y cantidades en que se debían embargar y/o compensar las participaciones federales establecidas en favor del Municipio actor, con motivo de un adeudo del Ayuntamiento con el IMSS;

- Las órdenes de descuento de las participaciones federales que le corresponden al Municipio actor;

- La orden verbal por la que se determina la retención de las participaciones federales que le corresponden al Municipio actor para los meses de diciembre del año dos mil veinte y enero del año dos mil veintiuno;

- El oficio número 09 52 75 9300/2976 de fecha diez de septiembre de dos mil diecinueve emitido por el titular de la Unidad de Fiscalización y Cobranza del IMSS;



- El oficio número 351-A-DGPA-A-652 de fecha veinte de septiembre de dos mil diecinueve emitido por el titular de la Dirección de Administración de Participaciones e Ingresos Federales Coordinados de la Dirección General Adjunta de Transferencias Federales de la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
- La ejecución de todos los actos señalados anteriormente.

10. Asimismo, solicitó la suspensión a efecto de que no se llevara a cabo la ejecución de la orden verbal por la que se determinó la retención de las participaciones federales que corresponden al Municipio actor para cubrir el adeudo con el IMSS, por el mes de enero de dos mil veinte y los subsecuentes, hasta tanto no se resolviera el fondo del asunto.

11. Conceptos de invalidez. En su demanda, el Municipio actor precisó que el diseño constitucional actual reconoce la libre administración de la hacienda municipal en los artículos 115 y 117 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo que incluye las participaciones federales que corresponden a los Municipios, y señala que la retención de dichas participaciones solamente puede realizarse por medio de un convenio en aras del equilibrio de las finanzas públicas. En este contexto, señala como conceptos de invalidez los siguientes:

• **Primero.** El artículo 9o. de la Ley de Coordinación Fiscal,³ en los términos en que fue interpretado por las demandadas, genera inseguridad jurídica y un desequilibrio en las finanzas públicas al oponerse a lo dispuesto en los diversos

³ **Artículo 9o.** Las participaciones que correspondan a las entidades y los Municipios son inembargables; no pueden afectarse a fines específicos, ni estar sujetas a retención, salvo aquellas correspondientes al Fondo General de Participaciones, al Fondo de Fomento Municipal y a los recursos a los que se refiere el artículo 4-A, fracción I, de la presente ley, que podrán ser afectadas en garantía, como fuente de pago de obligaciones contraídas por las entidades o los Municipios, o afectadas en ambas modalidades, con autorización de las Legislaturas Locales e inscritas en el Registro Público Único, de conformidad con el capítulo VI del título tercero de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, a favor de la Federación, de las instituciones de crédito que operen en territorio nacional, así como de las personas físicas o morales de nacionalidad mexicana.

"Los Municipios podrán convenir que la entidad correspondiente afecte sus participaciones o aportaciones susceptibles de afectación, para efectos de lo establecido en el párrafo anterior de este artículo.



artículos 5, 6 y 13 de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios,⁴ pues permite cubrir las cantidades adeudadas a favor del IMSS a través de una disminución del monto que perciba el Municipio por concepto de participaciones federales.

Ello es así, pues de acuerdo con la interpretación realizada por las demandas, el artículo 9o. de la Ley de Coordinación Fiscal permite que el IMSS cobre por medio de las participaciones federales los adeudos que tengan los Municipios, sin que exista convenio en el cual se determinen las formas, plazos y cantidades a cobrar, e incluso que se puedan ejecutar dichos cobros sin que estén avalados por las legislaciones de los Estados y sin estar inscritos en el registro único.

"No estarán sujetas a lo dispuesto en el primer párrafo de este artículo, las compensaciones que se requieran efectuar a las entidades como consecuencia de ajustes en participaciones o de descuentos originados del incumplimiento de metas pactadas con la Federación en materia de administración de contribuciones. Asimismo, procederán las compensaciones entre las participaciones federales e incentivos de las entidades y de los Municipios y las obligaciones que tengan con la Federación, cuando exista acuerdo entre las partes interesadas o esta ley así lo autorice."

⁴ **Artículo 5.** Las iniciativas de las Leyes de Ingresos y los proyectos de Presupuestos de Egresos de las entidades federativas se deberán elaborar conforme a lo establecido en la legislación local aplicable, en la Ley General de Contabilidad Gubernamental y las normas que para tal efecto emita el Consejo Nacional de Armonización Contable, con base en objetivos, parámetros cuantificables e indicadores del desempeño; deberán ser congruentes con los planes estatales de desarrollo y los programas derivados de los mismos, e incluirán cuando menos lo siguiente:

I. Objetivos anuales, estrategias y metas;

II. Proyecciones de finanzas públicas, considerando las premisas empleadas en los Criterios Generales de Política Económica. Las proyecciones se realizarán con base en los formatos que emita el Consejo Nacional de Armonización Contable y abarcarán un periodo de cinco años en adición al ejercicio fiscal en cuestión, las que se revisarán y, en su caso, se adecuarán anualmente en los ejercicios subsecuentes;

III. Descripción de los riesgos relevantes para las finanzas públicas, incluyendo los montos de deuda contingente, acompañados de propuestas de acción para enfrentarlos; ..."

Artículo 6. El gasto total propuesto por el Ejecutivo de la entidad federativa en el proyecto de presupuesto de egresos, aquél que apruebe la Legislatura Local y el que se ejerza en el año fiscal, deberá contribuir a un balance presupuestario sostenible."

Artículo 13. Una vez aprobado el presupuesto de egresos, para el ejercicio del gasto, las entidades federativas deberán observar las disposiciones siguientes:

I. Sólo podrán comprometer recursos con cargo al presupuesto autorizado, contando previamente con la suficiencia presupuestaria, identificando la fuente de ingresos;

" ...

IV. Sólo procederá hacer pagos con base en el presupuesto de egresos autorizado, y por los conceptos efectivamente devengados, siempre que se hubieren registrado y contabilizado debida y oportunamente las operaciones consideradas en éste; ..."



• **Segundo.** El artículo 9o. de la Ley de Coordinación Fiscal transgrede los principios de autonomía financiera y libre administración de la hacienda pública municipal, la integridad de los recursos económicos y la coordinación fiscal, establecidos en los artículos 73, fracción VIII, párrafo tercero,⁵ 115, fracción IV, inciso b);⁶ 117, fracción VIII,⁷ y 133 de la Constitución Federal,⁸ pues por una

⁵ **Artículo 73.** El Congreso tiene facultad:

"...

VIII. En materia de deuda pública, para:

"...

3o. Establecer en las leyes las bases generales, para que los Estados, el Distrito Federal y los Municipios puedan incurrir en endeudamiento; los límites y modalidades bajo los cuales dichos órdenes de gobierno podrán afectar sus respectivas participaciones para cubrir los empréstitos y obligaciones de pago que contraigan; la obligación de dichos órdenes de gobierno de inscribir y publicar la totalidad de sus empréstitos y obligaciones de pago en un registro público único, de manera oportuna y transparente; un sistema de alertas sobre el manejo de la deuda; así como las sanciones aplicables a los servidores públicos que no cumplan sus disposiciones. Dichas leyes deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados conforme a lo dispuesto por la fracción H del artículo 72 de esta Constitución."

⁶ **Artículo 115.** Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

"...

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

"...

b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados."

⁷ **Artículo 117.** Los Estados no pueden, en ningún caso:

"...

VIII. Contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros, o cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional.

"Los Estados y los Municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas y a su refinanciamiento o reestructura, mismas que deberán realizarse bajo las mejores condiciones del mercado, inclusive los que contraigan organismos descentralizados, empresas públicas y fideicomisos y, en el caso de los Estados, adicionalmente para otorgar garantías respecto al endeudamiento de los Municipios. Lo anterior, conforme a las bases que establezcan las Legislaturas en la ley correspondiente, en el marco de lo previsto en esta Constitución, y por los conceptos y hasta por los montos que las mismas aprueben. Los Ejecutivos informarán de su ejercicio al rendir la cuenta pública. En ningún caso podrán destinar empréstitos para cubrir gasto corriente.

"Las Legislaturas Locales, por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, deberán autorizar los montos máximos para, en las mejores condiciones del mercado, contratar dichos empréstitos y obligaciones, previo análisis de su destino, capacidad de pago y, en su caso, el otorgamiento de garantía o el establecimiento de la fuente de pago.



parte, el legislador omitió delimitar los alcances del último párrafo del referido artículo 9o., y por otra, su aplicación en los actos combatidos generó la retención de las participaciones federales que le corresponden al Municipio, sin que éste haya sido partícipe en el procedimiento correspondiente, por lo que también se violenta el derecho de audiencia previa previsto en los artículos 14 y 16 constitucionales.

- **Tercero.** Los actos combatidos contravienen el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por no estar debidamente fundados y motivados, con lo que se violentan los derechos fundamentales de legalidad y certeza jurídica, dado que las participaciones federales son inembargables y no pueden ser afectadas sino mediante un convenio.

- **Cuarto.** La ejecución del convenio supuestamente celebrado entre el Municipio actor y el IMSS es ilegal, puesto que no se ha firmado ningún instrumento que permita llevar a cabo la retención de participaciones ni consta su registro ante una autoridad estatal o federal, e incluso en la posibilidad que existiera alguno, debe ser considerado ilegal que dicho convenio no determine los plazos, cantidades y términos en los que será posible llevar a cabo la retención del adeudo, con lo que se vulneran los artículos 5, 6 y 13 de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios.

- **Quinto.** Se violaron en perjuicio del Municipio actor el derecho de audiencia y el principio de legalidad, dado que se determinó la retención de participaciones federales sin mediar un procedimiento administrativo instaurado para tal efecto, lo que se traduce en un perjuicio al patrimonio y finanzas municipales.

"Sin perjuicio de lo anterior, los Estados y Municipios podrán contratar obligaciones para cubrir sus necesidades de corto plazo, sin rebasar los límites máximos y condiciones que establezca la ley general que expida el Congreso de la Unión. Las obligaciones a corto plazo, deberán liquidarse a más tardar tres meses antes del término del periodo de gobierno correspondiente y no podrán contratarse nuevas obligaciones durante esos últimos tres meses."

⁸ "Artículo 133. Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los Jueces de cada entidad federativa se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de las entidades federativas."



• **Sexto.** Se contraviene el principio de anualidad presupuestal con el que se determina la sustentabilidad entre los ingresos y egresos de la hacienda municipal, lo que afecta a las personas que residen en el Municipio, pues la disminución de las participaciones federales afecta la prestación de los servicios públicos.

• **Séptimo.** Se actualiza una violación a los artículos 14, 16, 17, 115, fracción IV, inciso b), y 117, fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos antes referidos.

• **Octavo.** Los actos impugnados atentan contra el principio de progresividad que rige en materia de derechos humanos, conforme al cual todas las autoridades en el ámbito de su competencia tienen la obligación de lograr de manera progresiva el pleno ejercicio de los derechos fundamentales por todos los medios apropiados.

12. 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 siete de enero de dos mil veinte.

13. En esa misma fecha, el Ministro presidente ordenó formar y registrar el expediente con el número 3/2020 y lo turnó a la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat para que fungiera como instructora en el asunto.

14. Desechamiento de la demanda. Por acuerdo de quince de enero de dos mil veinte, la Ministra instructora desechó la demanda de controversia constitucional, al advertir que se actualizaba de manera manifiesta e indudable la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,⁹ en relación con el artículo 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Federal, por considerar que la litis planteada en la demanda no se relacionaba con la invasión de esferas competenciales, sino con

⁹ Texto vigente en la fecha en que se emitió el acuerdo de desechamiento.

"**Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes:

"...

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



aspectos de mera legalidad consistentes en verificar la existencia de un convenio, procedimiento y resolución mediante el cual se hubiese determinado la retención de las participaciones federales que le corresponden al Municipio actor, por adeudos al IMSS. Asimismo, se indicó que aunque el Municipio actor invocaba el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ello resultaba insuficiente para la procedencia de la controversia constitucional, en tanto la citada porción no contenía una atribución, facultad o competencia exclusiva a favor de los Municipios, sino una cláusula sustantiva que aludía a la forma en la que se integraba la hacienda pública municipal, haciendo una remisión, precisamente, a la legislación local.

15. En lo que concierne a la impugnación del artículo 9o. de la Ley de Coordinación Fiscal, se consideró que resultaba indispensable que el acto de aplicación que permitía su impugnación en este caso, por así señalarlo el Municipio, fuera susceptible de ser revisado en esta vía, debido a que el análisis constitucional no podía llevarse a cabo de manera abstracta, sino en relación con el acto en el que fue aplicado. De ahí que al resultar improcedente la controversia en contra del acto de aplicación, también resultaba improcedente contra la norma.

16. Recurso de reclamación 29/2020-CA. Inconforme con el desechamiento de la demanda, la síndica del Municipio de Ixtlahuacán del Río, Estado de Jalisco, interpuso recurso de reclamación, el cual fue radicado en la Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación con el número 29/2020-CA y resuelto en sesión de nueve de septiembre de dos mil veinte, por mayoría de tres votos,¹⁰ en el sentido de revocar el auto recurrido y admitir la controversia constitucional.

17. En la resolución de la Segunda Sala se sostuvo que "la litis planteada por el actor sí implica un tema de posible violación directa a lo previsto por el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal, que prevé el principio de libre administración de la hacienda municipal, pues el artículo 9o. de la Ley de Coordinación Fiscal establece la posibilidad de que las participaciones de los Municipios se afecten como garantía para el pago de obligaciones contraídas por los Municipios", por lo que "si en el caso que nos ocupa se combate el artícu-

¹⁰ Mayoría de tres votos de los Ministros Franco González Salas, Laynez Potisek y la Ministra Esquivel Mossa. Los Ministros Pérez Dayán y Aguilar Morales emitieron su voto en contra.



lo 9o. de la Ley de Coordinación Fiscal, con motivo de un acto concreto de aplicación que invoca expresamente tal precepto, que es el que permite la retención de participaciones para los casos en que exista convenio entre el Municipio y el órgano de seguridad social que brinde servicio a los trabajadores municipales, entonces tal aspecto involucra una violación directa al artículo 115, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (independientemente de si los argumentos de fondo resulten fundados o no)".

18. Asimismo, se sostuvo que "contrariamente a lo que se determinó en el acuerdo recurrido, no se demandó únicamente la invalidez de retenciones sino que también se controvertió la constitucionalidad del artículo 9o. de la Ley de Coordinación Fiscal y, como se ha expuesto, la litis planteada por el actor no se limita a dilucidar una cuestión de mera legalidad, pues también se planteó la posible violación constitucional directa, en relación con los artículos 73, fracción VIII, párrafo tercero; 115, fracción IV, inciso b); 117, fracción VIII; y 133 de la Constitución Federal".

19. Acuerdo de admisión. Por acuerdo de diez de marzo de dos mil veintiuno, en acatamiento a lo determinado por la Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, la Ministra instructora admitió a trámite la controversia constitucional; tuvo como demandados al Poder Ejecutivo Federal, al Congreso de la Unión por conducto de las Cámaras de Diputados y de Senadores, a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, al IMSS y al Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco;¹¹ ordenó abrir el incidente de suspensión respectivo y dio vista a la Fiscalía General de la República para que manifestara lo que a su representación correspondiera.

20. Incidente de suspensión. Por acuerdo de diez de marzo de dos mil veintiuno, dictado en el cuaderno incidental, se otorgó la suspensión solicitada

¹¹ La Ministra instructora indicó que "no se reconoce el carácter de demandados al titular de la Dirección de Administración de Participaciones e Ingresos Federales Coordinados, dependiente de la Dirección General Adjunta de Transferencias Federales de la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, al titular de la Unidad de Fiscalización y Cobranza del Instituto Mexicano del Seguro Social, al titular de la Dirección de Administración de Egresos de la Tesorería de la Federación, así como al titular de la Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas del Gobierno del Estado de Jalisco, ya que se trata de órganos internos o subordinados ..."



por el actor para el efecto de que el Poder Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Tesorería de la Federación y, en su caso, por el Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco, en lo que resultara de su participación por conducto de la Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas Estatal, así como cualquier otra autoridad que por razón de sus funciones debiera intervenir en la ejecución del acto impugnado, se abstuvieran de hacerlo, con la finalidad de que no se ejecutara la orden verbal o escrita para cubrir el adeudo del Municipio de Ixtlahuacán del Río, Estado de Jalisco, con el IMSS, por el mes de enero de dos mil veinte, hasta tanto se resolviera el fondo de la controversia constitucional.

21. Recursos de reclamación 28/2021-CA y 29/2021-CA. El Poder Ejecutivo Federal y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público interpusieron sendos recursos de reclamación en contra del auto de diez de marzo de dos mil veintiuno, dictado en el incidente de suspensión derivado de la controversia constitucional 3/2020, por el cual la Ministra instructora concedió la medida cautelar solicitada por el Municipio actor. La Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió ambos recursos en el sentido de declararlos infundados y confirmar el auto recurrido,¹² por no actualizarse ninguna de las prohibiciones previstas en la ley reglamentaria de la materia.

22. Contestación del Poder Ejecutivo de la Federación. El treinta de abril de dos mil veintiuno, Julio Scherer Ibarra, en su calidad de consejero jurídico del Poder Ejecutivo Federal, dio contestación a la demanda y planteó las siguientes causas de improcedencia:

- **Extemporaneidad** en la impugnación del artículo 9o. de la Ley de Coordinación Fiscal, de conformidad con lo previsto en el artículo 19, fracción VII, en

¹² El recurso de reclamación 28/2021-CA fue resuelto en sesión de veintitrés de junio de dos mil veintiuno por unanimidad de cinco votos de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, quien está con el sentido, pero se aparta de los párrafos cincuenta y cincuenta y tres, y de los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá (ponente), Jorge Mario Pardo Rebollo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Ministra presidenta Ana Margarita Ríos Farjat.

El recurso de reclamación 29/2021-CA fue resuelto en sesión de catorce de julio de dos mil veintiuno por unanimidad de cuatro votos de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández y de los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá (ponente), Jorge Mario Pardo Rebollo, y Ministra presidenta Ana Margarita Ríos Farjat. Ausente el Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.



relación con el 21, fracción II, de la ley reglamentaria de la materia, puesto que el cómputo del plazo para combatir una norma general comienza a partir del día siguiente de la fecha de su publicación, de ahí que el plazo de presentación de la demanda ha transcurrido en exceso.

Tampoco es posible considerar que los actos que ahora se impugnan constituyen el primer acto de aplicación de dicha norma, pues en fecha primero de marzo de dos mil once se celebró el Convenio para Incorporar Voluntariamente al Régimen Obligatorio del Seguro Social a los Trabajadores al Servicio del Ayuntamiento de Ixtlahuacán del Río, en cuya cláusula décima quinta se refiere explícitamente al precepto impugnado, por lo que el Municipio actor consintió de manera expresa la validez de su contenido, al permitir que los adeudos generados por la aplicación del artículo 287 de la Ley del Seguro Social, puedan ser cubiertos a partir de la retención y entero por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con cargo a los subsidios, transferencias o participaciones en los ingresos federales que le correspondan.

• **Violación al principio de definitividad.** No se agotó la vía legalmente prevista para la solución del conflicto, por lo que se actualiza la causal contenida en los artículos 19, fracción VI y 20, fracción II, de la ley reglamentaria de la materia, puesto que la retención de las participaciones federales notificada mediante oficio número 351-A-DGPA-A-652 de veinte de septiembre de dos mil diecinueve, constituye un acto administrativo impugnabile en términos de lo dispuesto por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo.

Además, en la cláusula vigésima cuarta del Convenio para Incorporar Voluntariamente al Régimen Obligatorio del Seguro Social a los Trabajadores al Servicio del Ayuntamiento de Ixtlahuacán del Río se estableció que, para su interpretación y cumplimiento, las partes se someterían a la jurisdicción de los tribunales del fuero federal con residencia en la ciudad de Guadalajara, Estado de Jalisco.

• **Falta de interés legítimo** del Municipio actor para promover la demanda de controversia constitucional, en concordancia con los artículos 10, fracción I, y 19, fracción VIII, de la ley reglamentaria de la materia, y el artículo 105, fracción I, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debido



a que no acreditó una transgresión a su esfera de competencia expresamente reconocida en algún precepto constitucional.

23. Por otro lado, respecto de los conceptos de invalidez planteados por la actora, señaló lo siguiente:

• **Primero.** En cuanto a los conceptos de invalidez primero, tercero, cuarto y sexto planteados por el Municipio actor, resultan inatendibles y, por ende, deben ser declarados infundados, ya que plantean cuestiones de mera legalidad que no involucran el análisis de una posible invasión a la esfera competencial municipal.

La inembargabilidad de las participaciones federales que les corresponden a las entidades federativas o a los Municipios, como toda regla general, tiene excepciones, pues se pueden afectar las participaciones debido a obligaciones contraídas por las entidades o los Municipios a favor de la Federación, en los siguientes casos: **i)** previa autorización de la Legislatura Local e inscrita a petición de ésta ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; y, **ii)** cuando existe un convenio o acuerdo específico entre las partes interesadas para realizar un descuento con cargo a las participaciones federales derivado de créditos fiscales federales.

En el presente caso, la obligación a cargo del Municipio se suscita en virtud de un convenio de regularización de la afiliación al seguro social de los trabajadores al servicio del Municipio actor, celebrado con el IMSS, con la participación del gobierno estatal jalisciense en su calidad de obligado solidario, cuya vigencia comenzó el primero de marzo de dos mil once y por el que otorgó su autorización a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a retener y enterar el importe de los créditos fiscales establecidos en el artículo 287 de la Ley del Seguro Social con cargo a los subsidios, transferencias o participaciones que le correspondan al Municipio, con fundamento en el artículo impugnado y sin necesidad de conformidad previa o expresa del Ayuntamiento o del gobierno estatal. Por lo que no existe contradicción alguna entre el artículo 9o. de la Ley de Coordinación Fiscal, los artículos 5, 6 y 13 de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, ni de algún artículo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Contrariamente a lo que aduce el Municipio, la vulneración a las finanzas se actualiza en perjuicio del IMSS al privarlo de recibir las aportaciones de segu-



ridad social que administra en beneficio de los derechohabientes, entre los cuales se encuentran los trabajadores del Municipio y familiares de los mismos que reciban los beneficios de la seguridad social, de ahí que es posible cubrir las aportaciones adeudadas por el Municipio previa celebración del convenio correspondiente.

- **Segundo.** En respuesta a los conceptos de invalidez segundo, quinto y séptimo, señala que son infundados, pues la Primera Sala de este Alto Tribunal ha establecido el criterio consistente en que el artículo 9o. de la Ley de Coordinación Fiscal prevé la retención de participaciones federales y los mecanismos de compensación por convenio entre las partes, y respecto de esto último no resultan aplicables los requisitos de aprobación por parte de la Legislatura, el registro de las obligaciones, entre otros.

La afectación a las participaciones no deriva de obligaciones o empréstitos para cuyo pago o garantía se hayan destinado las participaciones federales en términos del artículo 117, fracción VIII, constitucional, sino de la suscripción del Convenio para Incorporar Voluntariamente al Régimen Obligatorio del Seguro Social a los Trabajadores al Servicio del Ayuntamiento de Ixtlahuacán del Río, para que en la eventualidad de un incumplimiento en el pago de las cuotas adeudadas al IMSS, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público proceda a la retención y entero del importe de los créditos fiscales con las participaciones federales correspondientes al Municipio de Ixtlahuacán del Río, o en su defecto, del gobierno estatal de Jalisco como obligado solidario.

- **Tercero.** Respecto del octavo concepto de invalidez, considera que el argumento esgrimido por la demandante es inoperante e inatendible, pues reclama de manera genérica una supuesta violación al principio de progresividad sin señalar qué derecho fundamental considera vulnerado por el contenido del artículo 9o. de la Ley de Coordinación Fiscal.

24. Contestación de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

El treinta de abril de dos mil veintiuno, la diputada Dulce María Sauri Riancho, en su calidad de presidenta de la Mesa Directiva y representante legal de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, dio contestación a la demanda.



25. En su contestación a los conceptos de invalidez, señaló esencialmente:

• **Primero.** El artículo 9o. de la Ley de Coordinación Fiscal no genera una antinomia ni contraviene lo dispuesto por los artículos 5, 6 y 13 de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, ni transgrede el principio de seguridad jurídica, pues el primero de esos preceptos tiene como objeto la regulación de la inembargabilidad de las participaciones federales que correspondan a las entidades federativas y a los Municipios, mientras que los segundos regulan los criterios generales de responsabilidad hacendaria y financiera que rigen en las entidades federativas y en los Municipios, de lo que se desprende que regulan supuestos diferentes.

• **Segundo.** El artículo impugnado no contraviene el principio de libre administración hacendaria pues si bien es cierto que el artículo 115, fracción IV, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone que los Municipios administrarán libremente su hacienda, cierto es también que la compensación que en términos del artículo 9o. de la Ley de Coordinación Fiscal se aplica respecto de las participaciones federales que le corresponden a cada Municipio, no puede considerarse como un recurso sujeto a la libre administración hacendaria municipal, al no haber entrado en la esfera económica del Municipio promovente. Además, esas cantidades no son fijas, sino variables, por lo que pueden realizarse las compensaciones correspondientes y el Municipio no se encuentra facultado para disponer de las cantidades consistentes en los ajustes o compensaciones que se hagan a las participaciones federales.

• **Tercero.** El precepto impugnado por el Municipio actor no vulnera el principio de anualidad presupuestal, pues de conformidad con el principio en cita, los ingresos y egresos del Estado se ejercen anualmente; sin embargo, ello no excluye la posibilidad de que las entidades federativas o los Municipios asuman créditos cuyo plazo exceda esa temporalidad o que las deudas u obligaciones contraídas con anterioridad al inicio de un determinado ejercicio fiscal desaparezcan.

26. Contestación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. El treinta de abril de dos mil veintiuno, Félix Federico Palma Valdés, en su calidad de subprocurador Fiscal Federal de Amparos y en representación del secretario de Hacienda y Crédito Público, dio contestación a la demanda.



27. En primer lugar, planteó las siguientes causas de improcedencia:

- **Falta de interés legítimo** del Municipio actor para promover la demanda de controversia constitucional, en términos del artículo 19, fracción VIII, de la ley reglamentaria de la materia en relación con el artículo 105, fracción I, constitucional, dado que no expone un principio de afectación a su esfera competencial en relación con la emisión del acto o norma general impugnados.

- **No se agotó el principio de definitividad** a que se refiere el artículo 19, fracción VI, de la ley reglamentaria de la materia, pues en la cláusula vigésima cuarta del Convenio para Incorporar Voluntariamente al Régimen Obligatorio del Seguro Social a los Trabajadores al Servicio del Ayuntamiento se estableció que, para su interpretación y cumplimiento, las partes se someterían a la jurisdicción de los tribunales del fuero federal con residencia en la ciudad de Guadalajara, Jalisco. De ahí que no se agotó el recurso o medio de defensa legal previsto para impugnar el acto impugnado, por lo que no se cumple con el mandato del principio de definitividad.

- **Actos consentidos de manera expresa**, en términos de lo previsto en el artículo 19, fracción VII, en relación con los artículos 20, fracción II, y 21, fracción II, de la ley reglamentaria de la materia, debido a que el plazo para promover la demanda de controversia ha transcurrido en exceso. El plazo para intentar este medio de control constitucional tratándose de normas generales es de treinta días contados a partir del día siguiente a aquel en que se produzca el primer acto de aplicación. En el presente caso, la aplicación del artículo 9o. de la Ley de Coordinación Fiscal se concretó desde que se firmó el Convenio de Incorporación Voluntaria al Régimen Obligatorio del Seguro Social de los Trabajadores al Servicio de Ayuntamientos, pues desde ese momento el Municipio actor otorgó su consentimiento para que se le efectuaran las retenciones en términos del precepto impugnado.

- **No se agotó la vía legalmente prevista para la solución del conflicto**, pues debió haberse promovido un juicio sobre cumplimiento de los convenios de coordinación fiscal, el cual resulta ser el medio idóneo para impugnar la ilegalidad de los oficios en los que se aplicó el artículo 9o. de la Ley de Coordinación Fiscal.



28. Respecto de los conceptos de invalidez planteados por la actora, la Secretaría de Hacienda señaló lo siguiente:

- No procede declarar la inconstitucionalidad de la norma general impugnada, ya que ésta se hace depender de una antinomia jurídica con lo dispuesto en la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y Municipios; sin embargo, la inconstitucionalidad solamente puede devenir cuando el contenido de la norma contraría lo dispuesto en algún artículo constitucional, lo cual no sucede en el caso. Por tanto, se está en presencia de un problema de mera legalidad y el argumento vertido debe ser declarado inoperante.

- Si bien el Municipio actor tiene libertad de administración hacendaria, no puede argüir que no ha sido partícipe del procedimiento administrativo de ejecución que culminó con la retención de las participaciones federales que le corresponden, pues ésta se realizó con apoyo en las cláusulas del Convenio de Incorporación Voluntaria al Régimen Obligatorio del Seguro Social de los Trabajadores al Servicio de Ayuntamientos celebrado entre el Municipio actor, el IMSS y el Gobierno del Estado de Jalisco, a efecto de autorizar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a retener y enterar el importe de los créditos fiscales establecidos en el artículo 287 de la Ley del Seguro Social; en consecuencia, los argumentos relacionados con la libertad de administración hacendaria resultan inoperantes.

- Es inoperante también el argumento en el que se sostiene la ilegalidad del convenio celebrado con el IMSS por no haber sido aprobado por la Legislatura Local ni haber sido inscrito en el Registro Público Único de Financiamientos y Obligaciones de Entidades Federativas y Municipios. La inoperancia atiende a que en el caso se está en presencia de una retención de participaciones federales debido a un incumplimiento de las obligaciones a cargo del Municipio actor, cuyas bases se establecieron en el multicitado convenio, en el que se establece únicamente la obligación de inscribirlo en el Registro Único Estatal y ser aprobado por el Congreso Local.

- Es inoperante el argumento que pretende demostrar una violación al derecho fundamental de certeza jurídica y al principio de legalidad derivado de la inembargabilidad de las participaciones federales, ya que éstas sí pueden ser



afectadas mediante un convenio celebrado entre las partes interesadas, como el que ahora se analiza.

- No le asiste la razón al Municipio actor cuando señala que con la disminución de las participaciones federales se priva a sus habitantes de los servicios públicos municipales, y que la falta de pago de las cuotas obrero patronales afecta el derecho a la seguridad social de los trabajadores al servicio del Municipio.

- Tampoco es correcto considerar que el artículo impugnado contraviene la garantía de audiencia, pues con la celebración del Convenio de Incorporación Voluntaria al Régimen Obligatorio del Seguro Social de los Trabajadores al Servicio de Ayuntamientos, el Municipio consintió y aceptó expresamente que, ante el incumplimiento del convenio, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público retuviera y enterara los créditos fiscales respectivos, con cargo a los subsidios, transferencias o participaciones del Municipio, sin que existiera necesidad de un requerimiento previo, ya sea al Municipio o al gobierno estatal.

- Tampoco se violentan los principios de autonomía financiera, libre administración e integridad de los recursos, contenidos en los artículos 73, fracción VIII, párrafo tercero; 115, fracción IV, inciso b); y 117, fracción VIII, todos de la Constitución Federal, pues el Municipio no puede aducir la ilegalidad o nulidad del convenio que celebró en su propio beneficio y en ejercicio de su libre manejo de la hacienda pública municipal.

- Es infundado el argumento encaminado a demostrar que el acto impugnado violenta el principio de seguridad jurídica, ya que la retención de participaciones federales no deriva de obligaciones o empréstitos contraídos en términos del artículo 117, fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sino que proviene de la celebración del convenio por el que el Municipio actor aprobó que, en caso de incumplimiento de pago de las cuotas obrero patronales debidas al IMSS, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público pudiera proceder a la compensación de dichos adeudos con las participaciones federales que le correspondieran al deudor, o las del Gobierno del Estado de Jalisco, en su calidad de obligado solidario. En ningún momento se omitieron los procedimientos legales existentes para la afectación de las participaciones federales, sino que se emitieron en el marco de un acuerdo de voluntades.



- El precepto impugnado no contraviene los principios de autonomía financiera y libre administración de la hacienda municipal del Municipio contenidos en el artículo 115, fracción IV, constitucional, pues la Ley de Coordinación Fiscal prevé que puedan afectarse las participaciones federales si las retenciones se destinan al pago de las obligaciones contraídas por las entidades federativas o los Municipios con la Federación, cuando exista acuerdo entre las partes interesadas o una habilitación de la ley para tales efectos; cuestión que en el presente caso se materializa en el convenio celebrado entre el Municipio, el IMSS y el gobierno estatal en su carácter de obligado solidario.

29. Contestación de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión.

El tres de mayo de dos mil veintiuno, el senador Oscar Eduardo Ramírez Aguilar, en su calidad de presidente de la Mesa Directiva y representante legal de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, dio contestación a la demanda.

30. Como causal de improcedencia señaló lo siguiente:

- La demanda de controversia es improcedente de acuerdo con el artículo 19, fracción VIII, en relación con los diversos 20, fracción II, y 22, fracción VII, de la ley reglamentaria de la materia, pues el Municipio actor se limita a impugnar la interpretación errónea del artículo 9o. de la Ley de Coordinación Fiscal derivado de su aplicación en el oficio 351-A-DGPA-A-652, pero no reclama la invalidez del precepto por sí mismo.

31. En relación con los conceptos de invalidez, la Cámara de Senadores señaló que:

- **Primero.** El Municipio actor no plantea un argumento para demostrar que el artículo impugnado violenta el principio de seguridad jurídica, sino que se limita a demostrar su indebida aplicación en el oficio 351-A-DGPA-A-652.

- **Segundo.** Es infundado el argumento por el que se pretende demostrar que el legislador incurrió en una supuesta omisión al no delimitar los alcances del último párrafo del artículo 9o. de la Ley de Coordinación Fiscal, pues contrario a lo así señalado por el actor, el artículo impugnado no permite la afectación de las participaciones federales sin la existencia de un convenio autorizado por



las Legislaturas Locales e inscritas en el Registro Único, de ahí que no resulte violatorio de los principios de libre administración pública e integridad de los recursos públicos municipales.

• **Tercero.** El precepto impugnado no contraviene lo dispuesto por el artículo 117, fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues respeta la relación entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo, con la finalidad de que se mantenga una administración sustentable de los recursos municipales. En ningún momento se hizo caso omiso de la obligación consistente en avalar, por parte de la Legislatura Estatal, los convenios celebrados por un Municipio con la Federación, así como tampoco se omitió establecer la obligatoriedad del registro correspondiente.

• **Cuarto.** Con la emisión del multicitado artículo tampoco se transgrede el derecho de audiencia del Municipio, pues la norma es respetuosa del mandato de no afectación de las participaciones federales en tanto que sólo permite su afectación si existe un convenio celebrado por un Municipio y un órgano de seguridad social que brinde dicho servicio a los trabajadores municipales en el que se establezcan las formas, plazos y cantidades a cobrar. Esto es, el artículo 9o. de la Ley de Coordinación Fiscal no autoriza la afectación de las participaciones federales de manera automática, sino que establece que la retención solamente puede realizarse mediante convenio entre los entes interesados.

• **Quinto.** El precepto impugnado no transgrede el principio de anualidad presupuestal, dado que los convenios de este tipo deben ser avalados por la Legislatura Estatal e inscribirse en el registro respectivo, lo que guarda una estrecha relación con la facultad propia de las Legislaturas Locales para decidir qué y cuántos de los ingresos captados en un ejercicio anual serán aplicados para el pago de las obligaciones contraídas.

32. Contestación del IMSS. El seis de mayo de dos mil veintiuno, el licenciado José Luis Miranda Palma, en su carácter de titular de la Coordinación de Asuntos Contenciosos del IMSS, dio contestación a la demanda.

33. El IMSS planteó las mismas causales de improcedencia invocadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (falta de interés legítimo y consen-



timiento expreso de la norma impugnada), y también retomó las consideraciones expuestas por esa secretaría en relación con la contestación a los conceptos de invalidez.

34. Contestación del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco. El diecinueve de mayo de dos mil veintiuno, Arturo Díaz Maldonado, en su calidad de director de Amparo de la Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco, remitió copias certificadas y simples de diversas documentales relacionadas con el acto impugnado.

35. Ampliación de la demanda de controversia constitucional. Por escrito depositado en la oficina de correos de la localidad y recibido el veintiuno de julio de dos mil veintiuno en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, la síndica del Municipio de Ixtlahuacán del Río, Estado de Jalisco, formuló ampliación de la demanda de controversia constitucional. En el apartado "III. La norma general o acto cuya invalidez se demanda –en vía de ampliación–", se indicó:

"A) La aplicación de los preceptos que se tildaron de inconstitucionales en perjuicio del Municipio actor, en el inicio, trámite, resolución y ejecución de un procedimiento no previsto en norma, pero tampoco prohibido en la misma. Tan es así que se ha llevado a cabo sin las formalidades que debiera, específicamente por las manifestaciones vertidas por las demandadas que expresamente refieren que no hicieron parte del procedimiento a este actor, con base al precepto que se tilda de inconstitucional y el multicitado convenio que se está indebidamente ejecutando.

"En efecto, hoy sabemos que las demandadas embargaron y/o cobraron créditos fiscales prescritos, con participaciones federales, no obstante el convenio que supuestamente les da sustento refiere en la cláusula décima quinta, se señala que mi representada –por medio de diversa administración–, supuestamente aceptó la retención de participaciones, sin embargo, fue 'en términos de las disposiciones aplicables', pues lo cierto es que ningún convenio puede estar por encima de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como en el caso se pretende.

"...



"B) El inicio, trámite, resolución y ejecución de un procedimiento de cumplimiento de convenio, en el cual no se respetaron los mínimos derechos de mi representada."

36. Por acuerdo de doce de agosto de dos mil veintiuno, la Ministra instructora difirió la audiencia de ofrecimiento y desahogo de pruebas y alegatos, y se reservó señalar nueva fecha en el momento procesal oportuno. Asimismo, consideró que el escrito de ampliación de demanda actualizaba la hipótesis prevista en el artículo 27 de la ley reglamentaria de la materia, al haberse presentado con base en "hechos nuevos", ya que la parte actora adujo haber tenido conocimiento de ellos con motivo de las contestaciones de demanda.

37. Admisión de la ampliación de demanda. Mediante acuerdo de veintisiete de septiembre de dos mil veintiuno, la Ministra instructora tuvo por cumplido el requerimiento formulado al Municipio actor, al haber exhibido éste el acuse solicitado, en el que consta que el escrito de ampliación de demanda fue depositado en la oficina de correos de la localidad el trece de julio de dos mil veintiuno, por tanto, la Ministra estimó que dicha ampliación fue presentada de manera oportuna y, en consecuencia, la admitió a trámite y tuvo como demandados al Poder Ejecutivo Federal, al Congreso de la Unión, por conducto de las Cámaras de Diputados y de Senadores, a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, al IMSS y al Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco.

38. Recursos de reclamación 103/2021-CA, 104/2021-CA y 105/2021-CA. Por escritos presentados los días siete y ocho de octubre de dos mil veintiuno, el Poder Ejecutivo Federal, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el IMSS interpusieron sendos recursos de reclamación en contra del acuerdo de veintisiete de septiembre de dos mil veintiuno, por el que se admitió a trámite la ampliación de la demanda de controversia constitucional.

39. Esos recursos fueron radicados en la Segunda Sala de este Alto Tribunal, con los números 103/2021-CA, 104/2021-CA y 105/2021-CA.

40. Alegatos. El Municipio actor no formuló alegatos. Por su parte, el Poder Ejecutivo Federal presentó los suyos el once de febrero de dos mil veintidós; la



Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el catorce de febrero de dos mil veintidós; las Cámaras de Senadores y de Diputados del Congreso de la Unión, el dieciséis de febrero de dos mil veintidós. En éstos, las partes demandadas reiteraron esencialmente las manifestaciones vertidas en sus contestaciones.

41. Audiencia de pruebas y alegatos. El diecisiete de febrero de dos mil veintidós se celebró la audiencia de ofrecimiento y desahogo de pruebas y alegatos.

42. Cierre de instrucción. Por acuerdo de primero de marzo del mismo año, la Ministra instructora cerró la instrucción a efecto de elaborar el proyecto de resolución correspondiente.

43. Resolución de los recursos de reclamación interpuestos en contra de la ampliación de la demanda. En sesión de cuatro de mayo de dos mil veintidós, la Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió los recursos de reclamación 103/2021-CA, 104/2021-CA y 105/2021-CA.¹³

44. En el primero de esos recursos, la Segunda Sala determinó que el Municipio de Ixtlahuacán del Río, Estado de Jalisco, había tenido conocimiento del Convenio de Incorporación Voluntaria al Régimen Obligatorio de los Trabajadores al Servicio de los Municipios, por lo menos, desde la notificación del oficio número 351-A-DGPA-A-652, acontecida el veinticinco de noviembre de dos mil diecinueve, de ahí que no podía ser considerado como un "hecho nuevo", pues los actos impugnados en la ampliación de demanda ya formaban parte de la litis constitucional originalmente planteada. En consecuencia, declaró fundado el recurso, revocó el acuerdo recurrido y determinó que debía desecharse la demanda de ampliación.

45. Los recursos de reclamación 104/2021-CA y 105/2021-CA fueron declarados sin materia debido a que el acuerdo en ellos recurrido ya había sido revocado.

¹³ Los recursos de reclamación 103/2021-CA, 104/2021-CA y 105/2021-CA fueron resueltos por unanimidad de cinco votos de las Ministras Esquivel Mossa y Ortiz Ahlf, junto con los Ministros Pérez Dayán, Laynez Potisek y Aguilar Morales.



46. Desechamiento de ampliación de demanda. Por acuerdo de treinta de junio de dos mil veintidós, la Ministra instructora tuvo a la vista la resolución del recurso de reclamación 103/2021-CA y, en cumplimiento a lo determinado por la Segunda Sala, desechó la ampliación de demanda.

47. Requerimiento de constancias. Por acuerdo de catorce de julio de dos mil veintidós, la Ministra instructora requirió a la Segunda Sala Regional de Occidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa para que remitiera copias certificadas del juicio contencioso administrativo 614/20-07-02-3, de su índice. Esto, debido a que las autoridades demandadas manifestaron que en ese juicio, el Municipio de Ixtlahuacán del Río, Estado de Jalisco, había impugnado también el oficio 351-A-DGPA-A-652 de fecha veinte de septiembre de dos mil diecinueve emitido por el titular de la Dirección de Administración de Participaciones e Ingresos Federales Coordinados de la Dirección General Adjunta de Transferencias Federales de la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como las órdenes de retención de octubre, noviembre y diciembre, todos del año dos mil diecinueve, entre otros actos y omisiones.

48. Desahogo de requerimiento. Por escrito recibido el veintiséis de julio de dos mil veintidós, la Tercera Sala Regional de Occidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa envió a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, copias certificadas de todo lo actuado en el expediente del juicio contencioso administrativo número 614/20-07-02-3-OT del índice de la Segunda Sala de Occidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, de las que se advierte que en ese juicio también se impugnaron los oficios 09 52 75 93 00/2976 y 351-A-DGPA-A-652, entre otros, además de que dicho asunto continuaba en trámite.

49. Avocamiento. Por acuerdo de veintiséis de septiembre de dos mil veintidós, la Primera Sala se avocó al conocimiento del presente asunto.

I. COMPETENCIA

50. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente controversia constitucional, en términos de lo



dispuesto en los artículos 105, fracción I, inciso b), de la Constitución Federal;¹⁴ 10, fracción I, y 11, fracción V, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación abrogada,¹⁵ así como en los puntos segundo, fracción I, y tercero del Acuerdo General Plenario Número 5/2013,¹⁶ por tratarse de un conflicto entre la Federación y un Municipio, en el que si bien se cuestiona la validez de una norma general, se estima innecesaria la intervención del Tribunal Pleno, dado el sentido del presente fallo.

¹⁴ **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: ...

b) La Federación y un Municipio; ..."

¹⁵ **Artículo 10.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá funcionando en Pleno:

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

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

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

Vigentes a la fecha de la promoción del presente asunto, en términos del artículo quinto transitorio del "DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y LA LEY DE CARRERA JUDICIAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN; SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, REGLAMENTARIA DEL APARTADO B) DEL ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL; DE LA LEY FEDERAL DE DEFENSORÍA PÚBLICA; DE LA LEY DE AMPARO, REGLAMENTARIA DE LOS ARTÍCULOS 103 Y 107 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS; DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES.", publicado en el Diario Oficial de la Federación el siete de junio de dos mil veintiuno, que dispone:

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

¹⁶ **SEGUNDO.** El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución:

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

TERCERO. Las Salas resolverán los asuntos de su competencia originaria y los de la competencia del Pleno que no se ubiquen en los supuestos señalados en el punto precedente, siempre y cuando unos y otros no deban ser remitidos a los Tribunales Colegiados de Circuito."



II. PRECISIÓN DE LAS NORMAS, ACTOS U OMISIONES IMPUGNADAS

51. Con fundamento en el artículo 41, fracción I, de la ley reglamentaria de la materia,¹⁷ se procede a precisar las normas y actos que son objeto de la presente controversia constitucional, descartando todas las manifestaciones o imprecisiones que generen oscuridad o confusión, con apoyo en el criterio sostenido por el Tribunal Pleno contenido en la tesis de jurisprudencia P./J. 98/2009, de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. REGLAS A LAS QUE DEBE ATENDER LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PARA LA FIJACIÓN DE LA NORMA GENERAL O ACTO CUYA INVALIDEZ SE DEMANDA EN EL DICTADO DE LA SENTENCIA."¹⁸

52. En la demanda que dio origen a la presente controversia constitucional, el Municipio actor señaló literalmente que impugnaba las siguientes normas y actos:

¹⁷ **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; ..."

¹⁸ Texto: "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.". Visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, julio de dos mil nueve, página 1536, registro digital: 166985.

Precedente: Controversia constitucional 97/2004. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. 22 de enero de 2007. Unanimidad de diez votos. Ausente: Mariano Azuela Güitrón. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretarios: Beatriz J. Jaimes Ramos, Heriberto Pérez Reyes y Emmanuel G. Rosales Guerrero.



a) Del Ciudadano titular del Poder Ejecutivo Federal, el señor presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos se reclama la iniciativa, promulgación, y orden de publicación del decreto que contiene la Ley de Coordinación Fiscal, particularmente el artículo 9o. del citado ordenamiento.

b) De la Cámara de Diputados del H. Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, se reclama la discusión y aprobación del decreto que contiene la Ley de Coordinación Fiscal, particularmente el artículo 9o. del citado ordenamiento.

c) De la Cámara de Senadores del H. Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, se reclama la discusión y aprobación del decreto que contiene la Ley de Coordinación Fiscal, particularmente el artículo 9o. del citado ordenamiento.

d) De las demás autoridades, se reclaman:

- La aplicación tácita y expresa del precepto señalado en los puntos inmediatos anteriores, en los actos que se señalan a continuación.

- La incorrecta ejecución y/o aplicación de un Convenio de Incorporación Voluntaria al Régimen Obligatorio de los Trabajadores al Servicio del Municipio de Ixtlahuacán del Río del Estado de Jalisco.

- Se reclama el procedimiento y resolución mediante la cual se determinó la forma, meses y cantidades por medio de las cuales se deba embargar y/o compensar las participaciones federales a favor de mi representada, por un adeudo del Ayuntamiento con el Instituto Mexicano del Seguro Social, procedimiento en el cual este Ayuntamiento no ha sido parte, por tanto desconoce los términos en que se ejecutará, lo cual atenta contra el patrimonio del Municipio al dañar las finanzas públicas –ingresos y egresos–, sin que exista la certeza de la forma en que se hará y su sustento.

- La orden y/o (sic) órdenes de descuento de participaciones federales. Órdenes que son ilegales –entre otras cosas–, en virtud de que las participaciones federales "*... son inembargables, no pueden afectarse a fines específicos, ni*



estar sujetas a retención ...", y en caso de que se pretendan afectar, debe ser por medio de convenio que determine que se puedan cobrar vía compensación y/o estar aprobado por las Legislaturas de los Estados e inscritas en el Registro Público Único, lo cual en el presente caso no acontece se reclama el procedimiento y resolución mediante la cual (sic).

- La emisión de la orden verbal, emitida el día 10 de diciembre del año 2019, mediante la cual se determina la retención de participaciones federales en el mes de diciembre del año 2019, así como el mes de enero del año 2020.

- El oficio 09 52 75 9300/2976 de 10 de septiembre del año 2019, emitido por el titular de la Unidad de Fiscalización y Cobranza del Instituto Mexicano del Seguro Social.

- El oficio número 351-A-DGPA-A-652, de fecha 20 de septiembre del año 2019, emitido por el titular de la Dirección de Administración de Participaciones e Ingresos Federales Coordinados de la Dirección General Adjunta de Transferencias Federales de la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

e) De todas las autoridades demandadas, que en el ámbito de sus competencias tengan participación en la ejecución, por sí o por medio de sus subordinados, se reclaman:

- La ejecución de los actos que se señalaron con antelación.

- La ejecución de las órdenes verbales de fecha 10 de diciembre del 2019, en la cual de (sic) ejecuta la retención de participaciones federales en el mes de diciembre del año 2019, y subsecuentes meses del año 2020, toda vez que se desconoce cuántos meses se van a retener las participaciones federales, dejando al Municipio sin presupuesto para hacer frente a los servicios públicos que está obligado a prestar. [El énfasis en negritas es propio del original].

53. Al respecto, debe tenerse presente que la demanda así planteada fue desechada por la Ministra instructora; el acuerdo de desechamiento fue recurrido



por el Municipio actor y revocado por la Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el recurso de reclamación 29/2020-CA.¹⁹

54. En esa sentencia, la Segunda Sala sostuvo, en lo que aquí interesa, lo siguiente:

"A juicio de esta Segunda Sala le asiste la razón al recurrente, pues ciertamente en el acuerdo recurrido se omitió apreciar la totalidad de los actos impugnados, entre los cuales se encuentran preceptos legales, cuya inconstitucionalidad se planteó como una impugnación directa a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo cual era necesario para determinar si efectivamente el actor contaba con interés legítimo para promover la controversia constitucional.

"En efecto, de la lectura al escrito inicial de la controversia constitucional 3/2020, se advierte que el actor controvertió diversos actos y retenciones, empero, particularmente y de forma destacada, **también impugnó el artículo 9o. de la Ley de Coordinación Fiscal.**

"Si bien el actor impugnó dicho precepto legal sin especificar si lo hacía por su sola entrada en vigor, o bien, con motivo de un acto de aplicación, lo cierto es que es obligación del juzgador dilucidar la causa de pedir, incluso supliendo la deficiencia de la demanda, en términos del artículo 40 de la ley reglamentaria de la materia.

"En ese sentido, de la lectura integral de la demanda puede advertirse que **se demandó la invalidez del artículo 9o. de la Ley de Coordinación Fiscal**, el cual se aplicó expresamente en el **oficio 351-A-DGPA-A-652**, de fecha veinte de septiembre del año dos mil diecinueve, emitido por el titular de la Dirección de Administración de Participaciones e Ingresos Federales Coordinados de la Dirección General Adjunta de Transferencias Federales de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

¹⁹ Resuelto en sesión de nueve de septiembre de dos mil veinte por mayoría de tres votos de la Ministra Esquivel Mossa y de los Ministros Franco González Salas y Laynez Potisek. Los Ministros Pérez Dayán y Aguilar Morales emiten su voto en contra.



"Asimismo, el actor manifestó, bajo protesta de decir verdad, que el **oficio 351-A-DGPA-A-652** le fue notificado el veinticinco de noviembre de dos mil diecinueve.

"En dicho oficio el titular de la Dirección de Administración de Participaciones e Ingresos Federales Coordinados de la Dirección General Adjunta de Transferencias Federales, **con fundamento en el artículo 9o. de la Ley de Coordinación Fiscal**, solicitó al Director de la Administración de Egresos de la Tesorería de la Federación, que se dispusiera lo necesario a fin de cubrir el adeudo del Municipio de Ixtlahuacán del Río con el Instituto Mexicano del Seguro Social, con cargo a las participaciones del Estado de Jalisco.

"En esos términos, es incorrecto que en el acuerdo recurrido se haya afirmado que solamente se impugnaba una retención u omisión de entrega de recursos, respecto de la cual se plantea sólo la falta de cumplimiento de plazos legales, pues **también se impugnó el artículo 9o. de la Ley de Coordinación Fiscal**, con motivo de un acto de aplicación, respecto del cual **el actor adujo que resulta inconstitucional pues permite que se afecten como garantía ciertas participaciones que corresponden a los Estados y a los Municipios, como pago por obligaciones contraídas con la Federación, instituciones de crédito, así como personas físicas o morales.**

"En efecto, **en sus conceptos de invalidez el actor argumenta que dicho precepto vulnera lo dispuesto en los artículos 73, fracción VIII, párrafo tercero; 115, fracción IV, inciso b); 117, fracción VIII; y 133 de la Constitución Federal, pues transgrede el principio de libre administración de la hacienda municipal**, ya que se afectan participaciones y aportaciones federales para garantizar el adeudo que tiene con el Instituto Mexicano del Seguro Social.

"Por tanto, la litis planteada por el actor sí implica un tema de posible violación directa a lo previsto por el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal, que prevé el principio de libre administración de la hacienda municipal, **pues el artículo 9o. de la Ley de Coordinación Fiscal establece la posibilidad de que las participaciones de los Municipios se afecten como garantía para el pago de obligaciones contraídas por los Municipios.**



"No es obstáculo para ello que en el acuerdo recurrido se considere que el presente asunto no se relaciona con la invasión de esferas competenciales, en virtud de que el Pleno de este Alto Tribunal estableció que existe un principio de afectación amplio, conforme al cual, en la controversia puede impugnarse no sólo la invasión de ámbitos de competencia, sino toda facultad de un ente público que genere afectación en otro por violación directa a la Constitución.

"...

"De ahí que, si en el caso que nos ocupa **se combate el artículo 9o. de la Ley de Coordinación Fiscal, con motivo de un acto concreto de aplicación** que invoca expresamente tal precepto, que es el que permite la retención de participaciones para los casos en que exista convenio entre el Municipio y el órgano de seguridad social que brinde servicio a los trabajadores municipales, entonces tal aspecto involucra una violación directa al artículo 115, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (independientemente de si los argumentos de fondo resulten fundados o no).

"Por tanto, contrariamente a lo que se determinó en el acuerdo recurrido, no se demandó únicamente la invalidez de retenciones sino que **también se controvertió la constitucionalidad del artículo 9o. de la Ley de Coordinación Fiscal** y, como se ha expuesto, la litis planteada por el actor no se limita a dilucidar una cuestión de mera legalidad, pues también se planteó la posible violación constitucional directa, en relación con los artículos 73, fracción VIII, párrafo tercero; 115, fracción IV, inciso b); 117, fracción VIII; y 133 de la Constitución Federal.

"...

"Por tanto, **toda vez que se impugnó una norma de carácter general cuya aplicación podría resultar violatoria de los artículos 73, fracción VIII, párrafo tercero; 115, fracción IV, inciso b); 117, fracción VIII; y 133 de la Constitución Federal, con motivo de un acto de aplicación, es claro que el actor sí cuenta con interés legítimo** para promover la acción constitucional, de manera que el acuerdo recurrido es ilegal, por lo que debe revocarse."



55. De la resolución emitida por la Segunda Sala se advierte que la razón por la que se determinó revocar el acuerdo de desechamiento y admitir a trámite la controversia consistió, esencialmente, en que el acuerdo desechatorio había inadvertido que en la demanda se había impugnado el artículo 9o. de la Ley de Coordinación Fiscal, en atención a que dicho precepto era el que autorizaba la retención de participaciones federales que correspondían al Municipio, y ello era precisamente lo que la parte actora había considerado violatorio directamente de los artículos 73, fracción VIII, párrafo tercero; 115, fracción IV, inciso b); 117, fracción VIII; y 133 todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

56. En este sentido, debe entenderse que la demanda debió admitirse teniendo al artículo 9o. de la Ley de Coordinación Fiscal como acto destacado, y al oficio 351-A-DGPA-A-652, como su acto de aplicación.

57. En atención a la resolución así emitida por la Segunda Sala y a lo dispuesto por la Ministra instructora en acuerdo de diez de marzo de dos mil veintiuno, dictado en acatamiento a ese fallo, en el presente caso se tienen como impugnados:

- a) El artículo 9o. de la Ley de Coordinación Fiscal;
- b) El oficio 09 52 75 9300/2976, de diez de septiembre de dos mil diecinueve, emitido por el titular de la Unidad de Fiscalización y Cobranza del Instituto Mexicano del Seguro Social; y
- c) El oficio 351-A-DGPA-A-652, de veinte de septiembre de dos mil diecinueve, emitido por el titular de la Dirección de Administración de Participaciones e Ingresos Federales Coordinados de la Dirección General Adjunta de Transferencias Federales de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

58. Cabe señalar que no se tienen como actos destacados impugnados las "órdenes verbales" de descuento y retención de participaciones federales, ya que de las constancias que obran en el juicio se advierte que las órdenes de descuento y retención de las que se duele la parte actora no fueron verbales, sino que se contienen en los oficios anteriormente precisados bajo los incisos b) y c).



III. EXISTENCIA DEL ACTO IMPUGNADO

59. De conformidad con lo dispuesto en la fracción I del artículo 41 de la ley reglamentaria, esta Sala advierte que la existencia del artículo 9o. de la Ley de Coordinación Fiscal se encuentra acreditada al tratarse de una norma contenida en una ley que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación, sin que en el presente caso se requiera mayor prueba al respecto.

60. Por su parte, los oficios 09 52 75 9300/2976 y 351-A-DGPA-A-652 se encuentran acreditados en términos de las constancias exhibidas en el expediente en que se actúa, además de que tanto el IMSS como la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, al contestar la demanda, aceptaron la existencia de esos actos.

IV. LEGITIMACIÓN ACTIVA

61. El artículo 105, fracción I, incisos b) e i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, faculta a los Municipios para promover controversias constitucionales. En el presente caso, el Municipio actor compareció por conducto de la síndica municipal de Ixtlahuacán del Río, Estado de Jalisco, quien es la facultada para representarlo en este tipo de controversias, de conformidad con el artículo 52, fracción III, de la Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco.²⁰

62. Bajo este marco jurídico, procede reconocer al Municipio de Ixtlahuacán del Río, Estado de Jalisco, legitimación activa para promover el presente medio de control constitucional a través de la síndica municipal en su representación legal, Gloria Isabel Moya, quien acreditó su personalidad con copia certificada de la constancia de mayoría de votos de diez de julio de dos mil dieciocho, expedida por el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco,²¹

²⁰ "Artículo 52. Son obligaciones del síndico:

" ...

"III. Representar al Municipio en todas las controversias o litigios en que éste sea parte, sin perjuicio de la facultad que tiene el Ayuntamiento para designar apoderados o procuradores especiales."

²¹ Fojas 32 y 33 del tomo I del cuaderno principal de la controversia constitucional 3/2020.



de la que se desprende que fue electa como síndica del Ayuntamiento de Ixtlahuacán del Río, Estado de Jalisco, para el periodo comprendido del primero de octubre de dos mil dieciocho al treinta de septiembre de dos mil veintiuno.

V. LEGITIMACIÓN PASIVA

63. El Poder Legislativo Federal, por conducto de las Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión, el Poder Ejecutivo Federal, y el Instituto Mexicano del Seguro Social, cuentan con legitimación pasiva para acudir al presente medio de control constitucional, ya que tal y como se puede advertir del acuerdo de diez de marzo de dos mil veintiuno, todos ellos tienen el carácter de demandados en la presente controversia constitucional, y como se verá a continuación, acuden por conducto de sus legítimos representantes.

64. Legitimación pasiva del Poder Ejecutivo Federal. El Poder Ejecutivo Federal compareció por conducto del licenciado Julio Scherer Ibarra, quien se ostentó como consejero jurídico del Ejecutivo Federal, en términos del acuerdo presidencial publicado el nueve de enero de dos mil uno en el Diario Oficial de la Federación²² y cuyo carácter se encuentra acreditado en autos con la copia de su nombramiento.²³

65. Legitimación pasiva de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. La Cámara de Diputados compareció por conducto de la diputada Dulce María Sauri Riancho, en su carácter de presidenta de la Mesa Directiva y representante legal de la Cámara de Diputados, en términos del artículo 23,

²² **Único.** El consejero jurídico del Ejecutivo Federal tendrá la representación del presidente de los Estados Unidos Mexicanos ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en las que el titular del Ejecutivo Federal sea parte o requiera intervenir con cualquier carácter, salvo en las que expresamente se le otorgue dicha representación a algún otro servidor público.

"La representación citada se otorga con las más amplias facultades, incluyendo la de acreditar delegados que hagan promociones, concurren a audiencias, rindan pruebas, formulen alegatos y promuevan incidentes y recursos, así como para que oigan y reciban toda clase de notificaciones, de acuerdo con los artículos 4o., tercer párrafo, y 11, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

²³ Foja 232 del tomo I del cuaderno principal de la controversia constitucional 3/2020.



numeral 1, inciso I), de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos,²⁴ cuyo nombramiento acreditó con el Diario de los Debates de la sesión plenaria de la Cámara de Diputados de fecha dos de septiembre de dos mil veinte.²⁵

66. Legitimación pasiva de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión. La Cámara de Senadores compareció por conducto del senador Oscar Eduardo Ramírez Aguilar, en su carácter de presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores, en términos del artículo 67, primer párrafo, en relación con el 60, numeral 9, ambos de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y el artículo 33 del Reglamento del Senado de la República,²⁶ cuyo nombramiento acreditó con el acta de junta previa celebrada el treinta y uno de agosto de dos mil veinte.²⁷

67. Legitimación pasiva del Instituto Mexicano del Seguro Social. El Instituto Mexicano del Seguro Social compareció por conducto del licenciado José Luis Miranda Palma, en su carácter de titular de la Coordinación de Asuntos Contenciosos, adscrita a la Unidad de Investigaciones y Procesos Jurídicos, de la Dirección Jurídica del citado Instituto, conforme a las facultades que tiene conferidas en virtud del artículo 78, fracciones I, III y IV, del Reglamento Interior del Instituto Mexicano del Seguro Social,²⁸ cuyo nombramiento acreditó con el

²⁴ "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; ..."

²⁵ Fojas 625 a 629 del tomo I del cuaderno principal de la controversia constitucional 3/2020.

²⁶ "Artículo 67. ...

"1. El presidente de la Mesa Directiva es el presidente de la Cámara y su representante jurídico; en él se expresa la unidad de la Cámara de Senadores. En su desempeño, deberá hacer prevalecer el interés general de la Cámara por encima de los intereses particulares o de grupo, para lo cual, además de las facultades específicas que se le atribuyen en el artículo anterior, tendrá las siguientes atribuciones: ..."

²⁷ Fojas 792 a 794 del tomo I del cuaderno principal.

²⁸ "Artículo 78. La Coordinación de Asuntos Contenciosos tendrá las facultades siguientes:

"I. Representar al instituto, consejo técnico y director general, ante toda clase de autoridades, organismos y personas, con la suma de facultades generales y especiales requeridas por la ley, cuando éstas sean parte en litigios que afecten el interés institucional;



oficio número 09 52174000/208 emitido el primero de agosto de dos mil diecinueve, por el que se le designa como titular de la Coordinación de Asuntos Contenciosos.²⁹

68. Además, cabe señalar que esta Primera Sala considera que el Instituto Mexicano del Seguro Social cuenta con legitimación pasiva debido a que si bien no es un órgano originario del Estado Mexicano, se trata de un órgano descentralizado del Gobierno Federal que cuenta con autonomía de gestión y técnica en materia fiscal, esto es, en sus funciones de recaudar recursos y aplicarlos en la prestación de servicios de seguridad social.

69. Por tanto, si el citado instituto cuenta con autonomía de gestión, y el Municipio actor le imputó actos propios, es dable concluir que sí cuenta con legitimación pasiva para acudir a la presente controversia constitucional.

70. Falta de legitimación pasiva de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Por su parte, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público **carece de legitimación pasiva** para comparecer a la presente controversia constitucional, pues se trata de una autoridad subordinada al Poder Ejecutivo Federal, y en este caso no actuó con autonomía.

71. Al respecto, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que los órganos primarios –previstos expresamente en el artículo 105, fracción I, de la Constitución Federal– cuentan con legitimación activa para acudir a la presente controversia constitucional, así como con legitimación pasiva para actuar como demandados en este medio de control constitucional.

72. Los "*órganos de gobierno derivados*", es decir, aquellos que no tienen delimitada su esfera de competencia en la Constitución Federal, sino en una ley,

"...

"**III.** Ejercitar ante los tribunales de la República, los derechos, acciones, excepciones y defensas en favor del instituto e interponer los recursos que procedan, respecto de aquellos asuntos materia de su competencia;

"**IV.** Representar el interés del instituto, en los asuntos materia de su competencia, en controversias administrativas o jurisdiccionales ante cualquier autoridad judicial o administrativa federal, del Distrito Federal, estatal o municipal; ..."

²⁹ Fojas 1080 y 1081 del tomo I del cuaderno principal de la controversia constitucional 3/2020.



no se les debe reconocer legitimación activa para promover una controversia constitucional, ya que no se encuentran previstos dentro de los supuestos de la tutela jurídica de dicho medio de control constitucional, la cual se traduce en la protección del ámbito de atribuciones que la propia Constitución Federal prevé únicamente para los órganos originarios del Estado.

73. Sin embargo, también se ha sostenido que no solamente los órganos originarios del Estado pueden tener legitimación pasiva en las controversias constitucionales, y que dicha condición debe analizarse en cada caso particular, atendiendo al principio de supremacía constitucional, a la finalidad perseguida y al espectro de protección de este tipo de medios de control constitucional.

74. Lo anterior encuentra sustento en las tesis aisladas P. LXXII/98 y P. LXXIII/98, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubros: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA TUTELA JURÍDICA DE ESTA ACCIÓN ES LA PROTECCIÓN DEL ÁMBITO DE ATRIBUCIONES QUE LA LEY SUPREMA PREVEÉ PARA LOS ÓRGANOS ORIGINARIOS DEL ESTADO."³⁰ y "CON-

³⁰ Texto: "Del análisis de la evolución legislativa que en nuestros textos constitucionales ha tenido el medio de control constitucional denominado controversia constitucional, se pueden apreciar las siguientes etapas: 1. En la primera, se concibió sólo para resolver las que se presentaren entre una entidad federada y otra; 2. En la segunda etapa, se contemplaron, además de las antes mencionadas, aquellas que pudiesen suscitarse entre los poderes de un mismo Estado y las que se suscitaran entre la Federación y uno o más Estados; 3. En la tercera, se sumaron a las anteriores, los supuestos relativos a aquellas que se pudieran suscitar entre dos o más Estados y el Distrito Federal y las que se suscitasen entre órganos de Gobierno del Distrito Federal. En la actualidad, el artículo 105, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, amplía los supuestos para incluir a los Municipios, al Poder Ejecutivo, al Congreso de la Unión, a cualquiera de sus Cámaras, y en su caso, a la Comisión Permanente. Pues bien, de lo anterior se colige que la tutela jurídica de este instrumento procesal de carácter constitucional, es la protección del ámbito de atribuciones que la misma Ley Suprema prevé para los órganos originarios del Estado, es decir, aquellos que derivan del sistema federal y del principio de división de poderes a que se refieren los artículos 40, 41 y 49, en relación con el 115, 116 y 122, de la propia Constitución y no así a los órganos derivados o legales, pues estos últimos no son creados ni tienen demarcada su competencia en la Ley Fundamental; sin embargo, no por ello puede estimarse que no están sujetos al medio de control, ya que, si bien el espectro de la tutela jurídica se da, en lo particular, para preservar la esfera competencial de aquéllos y no de éstos, en lo general se da para preservar el orden establecido en la Constitución Federal, a que también se encuentran sujetos los entes públicos creados por leyes secundarias u ordinarias." Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo VIII, diciembre de mil novecientos noventa y ocho, página 789, registro digital: 195025.



TROVERSA CONSTITUCIONAL. LEGITIMACIÓN ACTIVA Y LEGITIMACIÓN PASIVA.³¹

75. Para determinar lo referente a la legitimación pasiva, además de la clasificación de órganos originarios y derivados, en la jurisprudencia P./J. 84/2000, de rubro: "LEGITIMACIÓN PASIVA EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. CARECEN DE ELLA LOS ÓRGANOS SUBORDINADOS."³² se precisó

³¹ Texto: "De la finalidad perseguida con la figura de la controversia constitucional, el espectro de su tutela jurídica y su armonización con los artículos 40, 41 y 49, en relación con el 115, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se desprende que podrán tener legitimación activa para ejercer la acción constitucional a que se refiere la fracción I del artículo 105 de la propia Ley Suprema, de manera genérica: la Federación, una entidad federada, un Municipio y Distrito Federal (que corresponden a los niveles de gobierno establecidos en la Constitución Federal); el Poder Ejecutivo Federal, el Congreso de la Unión, cualesquiera de las Cámaras de éste o la Comisión Permanente (Poderes Federales); los poderes de una misma entidad federada (Poderes Locales); y por último, los órganos de gobierno del Distrito Federal, porque precisamente estos órganos primarios del Estado, son los que pueden reclamar la invalidez de normas generales o actos que estimen violatorios del ámbito competencial que para ellos prevé la Carta Magna. En consecuencia, los órganos derivados, en ningún caso, podrán tener legitimación activa, ya que no se ubican dentro del supuesto de la tutela jurídica del medio de control constitucional. Sin embargo, en cuanto a la legitimación pasiva para intervenir en el procedimiento relativo no se requiere, necesariamente, ser un órgano originario del Estado, por lo que, en cada caso particular deberá analizarse ello, atendiendo al principio de supremacía constitucional, a la finalidad perseguida con este instrumento procesal y al espectro de su tutela jurídica.". Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo VIII, diciembre de mil novecientos noventa y ocho, página 790, registro digital: 195024.

³² Texto: "Tomando en consideración que la finalidad principal de las controversias constitucionales es evitar que se invada la esfera de competencia establecida en la Constitución Federal, para determinar lo referente a la legitimación pasiva, además de la clasificación de órganos originarios o derivados que se realiza en la tesis establecida por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, número P. LXXIII/98, publicada a fojas 790, Tomo VIII, diciembre de 1998, Pleno, Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, bajo el rubro: 'CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LEGITIMACIÓN ACTIVA Y LEGITIMACIÓN PASIVA.', para deducir esa legitimación, debe atenderse, además, a la subordinación jerárquica. En este orden de ideas, sólo puede aceptarse que tiene legitimación pasiva un órgano derivado, si es autónomo de los sujetos que, siendo demandados, se enumeran en la fracción I del artículo 105 constitucional. Sin embargo, cuando ese órgano derivado está subordinado jerárquicamente a otro ente o poder de los que señala el mencionado artículo 105, fracción I, resulta improcedente tenerlo como demandado, pues es claro que el superior jerárquico, al cumplir la ejecutoria, tiene la obligación de girar, a todos sus subordinados, las órdenes e instrucciones necesarias a fin de lograr ese cumplimiento; y estos últimos, la obligación de acatarla aun cuando no se les haya reconocido el carácter de demandados.". Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XII, agosto de dos mil, página 967, registro digital: 191294.



que también debe atenderse a la subordinación jerárquica. De esta forma, sólo podrá reconocerse la legitimación pasiva de un órgano derivado si es autónomo de los sujetos que, siendo demandados, se enumeran en el artículo 105, fracción I, de la Constitución Federal. Empero, cuando el órgano derivado está subordinado jerárquicamente a otro ente o Poder de los señalados en la Constitución Federal, resulta improcedente tenerlo como demandado, pues el superior jerárquico, al cumplir la ejecutoria, tiene la obligación de girar a todos sus subordinados las órdenes e instrucciones necesarias a fin de lograr su cumplimiento, mientras que estos últimos tienen la obligación de acatarla, aun cuando no se les haya reconocido el carácter de demandados.

76. De acuerdo con lo anterior, como se adelantó, en el presente caso la Secretaría de Hacienda y Crédito Público **carece de legitimación pasiva**, pues se trata de una autoridad subordinada al Poder Ejecutivo Federal que no actuó con autonomía, por lo que procede **sobreseer** en el juicio respecto de dicha autoridad.

VI. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

77. Impugnación extemporánea de la norma controvertida. En su contestación a la demanda, el Poder Ejecutivo Federal señaló que se actualizaba la hipótesis de improcedencia contenida en el artículo 19, fracción VII, en relación con el 21, fracción II, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que debía sobreseerse la controversia respecto del artículo 9o. de la Ley de Coordinación Fiscal, pues en el presente caso había transcurrido en exceso el plazo para su impugnación, además de que ni el oficio 351-A-DGPA-A-652, de veinte de septiembre de dos mil diecinueve, ni los demás actos mencionados en la demanda, constituían su primer acto de aplicación, pues éste había ocurrido desde el primero de marzo de dos mil once, fecha en que se celebró el Convenio para Incorporar Voluntariamente al Régimen Obligatorio del Seguro Social a los Trabajadores al Servicio del Ayuntamiento de Ixtlahuacán del Río, en cuya cláusula décima quinta se invocó explícitamente al precepto impugnado.

78. Esta Primera Sala considera que efectivamente, en el caso se actualiza la causal de improcedencia invocada por el Poder Ejecutivo Federal, pues de los



artículos 19, fracción VII y 21, fracción II,³³ de la ley reglamentaria en materia de acciones y controversias constitucionales, se puede advertir que:

i. El plazo para la presentación de la demanda en controversias constitucionales en los casos en que se impugna una norma general es de treinta días hábiles;³⁴

ii. La fecha de inicio del plazo mencionado depende de la forma en que se haya impugnado la norma, pues: **a)** si se impugna con motivo de su entrada en vigor, el plazo de treinta días comenzará a correr a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, y **b)** si se combate con motivo de su aplicación en algún acto, el plazo comenzará a correr a partir del día siguiente al en que se produzca dicho acto de aplicación; y,

iii. Si la demanda en la que se impugnó la norma general se presenta fuera de los plazos antes señalados, la controversia será improcedente.

79. Se considera actualizada la causal de improcedencia mencionada debido a que del análisis de las constancias que obran en el expediente correspondiente a esta controversia constitucional se puede advertir que el primer acto de aplicación del artículo 9o. de la Ley de Coordinación Fiscal al Municipio actor no ocurrió con motivo de la emisión del oficio 351-A-DGPA-A-652, de veinte de septiembre de dos mil diecinueve, sino desde el primero de marzo de dos mil

³³ **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:

"...

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 ..."

³⁴ Esto en términos del artículo 3o. de la mencionada ley reglamentaria, que dispone:

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."



once, fecha en la que se firmó el Convenio de Incorporación Voluntaria al Régimen Obligatorio del Seguro Social de los Trabajadores al Servicio de Ayuntamientos, celebrado entre el IMSS, el Ayuntamiento de Ixtlahuacán del Río y el Gobierno del Estado de Jalisco.

80. Lo anterior se corrobora con la cláusula décima quinta de aquel Convenio, en la que se indicó expresamente:

**Convenio de Incorporación Voluntaria al Régimen Obligatorio
del Seguro Social de los Trabajadores al Servicio de Ayuntamientos**

"...

"CLÁUSULAS

"...

"Décima quinta. En el caso de que **'el Ayuntamiento'** no cubra directamente a **'el instituto'** los créditos a su cargo por los conceptos fiscales señalados en el artículo 287 de **'la ley'**, en los plazos establecidos en dicho ordenamiento legal, **con fundamento en los artículos 232 y 233 de 'la ley'**, así como en **el artículo 9o. de la Ley de Coordinación Fiscal** y de conformidad con las autorizaciones del Cabildo y del Congreso Local, referidas en las declaraciones II.2 y II.4, respectivamente, **'el Ayuntamiento' acepta expresamente, a solicitud de 'el instituto', que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público retenga y entere a 'el instituto' el importe de dichos créditos fiscales, con cargo a los subsidios, transferencias o participaciones en los ingresos federales que correspondan al propio Municipio, en los términos de las disposiciones aplicables.**

"...

"El presente convenio se firma por sextuplicado en la ciudad de Guadalajara, Jalisco, al día **01 del mes de marzo de 2011**, quedando un ejemplar en poder de **'el Ayuntamiento'**, otro en el de **'el Gobierno del Estado'** y los restantes en poder de **'el instituto'**."

81. De ahí que si el Municipio actor pretende impugnar el artículo 9o. de la Ley de Coordinación Fiscal por considerarlo violatorio del principio de libre administración de la hacienda pública, al autorizar que se realicen retenciones de participaciones federales en su perjuicio, debe concluirse que tal impugnación resulta extemporánea, pues el primer acto de aplicación de ese precepto se dio mediante la celebración del convenio citado.



82. Máxime que el Municipio de Ixtlahuacán del Río, Estado de Jalisco, al firmar ese convenio, aceptó expresamente la aplicación del referido precepto, el cual establecía en ese entonces lo siguiente:

"Artículo 9o. Las participaciones que correspondan a las entidades y Municipios son inembargables; no pueden afectarse a fines específicos, ni estar sujetas a retención, salvo para el pago de obligaciones contraídas por las entidades o Municipios, con autorización de las Legislaturas Locales e inscritas a petición de dichas entidades ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades y Municipios, a favor de la Federación, de las instituciones de crédito que operen en territorio nacional, así como de las personas físicas o morales de nacionalidad mexicana.

"Las obligaciones de los Municipios se registrarán cuando cuenten con la garantía solidaria del Estado, salvo cundo (sic) a juicio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tengan suficientes participaciones para responder a sus compromisos.

"Las Entidades y Municipios efectuarán los pagos de las obligaciones garantizadas con la afectación de sus participaciones, de acuerdo con los mecanismos y sistemas de registro establecidos en sus leyes estatales de deuda. En todo caso las entidades federativas deberán contar con un registro único de obligaciones y empréstitos, así como publicar en forma periódica su información con respecto a los registros de su deuda.

"No estarán sujetas a lo dispuesto en el primer párrafo de este artículo, las compensaciones que se requieran efectuar a las entidades como consecuencia de ajustes en participaciones o de descuentos originados del incumplimiento de metas pactadas con la Federación en materia de administración de contribuciones. Asimismo, procederán las compensaciones entre las participaciones federales e incentivos de las entidades y de los Municipios y las obligaciones que tengan con la Federación, cuando exista acuerdo entre las partes interesadas o esta ley así lo autorice.

"El Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y los gobiernos de las entidades que se hubieren adherido al Sistema



Nacional de Coordinación Fiscal, podrán celebrar convenios de coordinación en materia contable y de información de finanzas públicas.

"En el reglamento que expida el Ejecutivo Federal se señalarán los requisitos para el registro de las obligaciones de entidades y Municipios."

83. De la lectura realizada al primer párrafo del precepto citado se puede advertir que en él se prevé una regla general y una excepción a esa regla. La regla general consiste en que las participaciones correspondientes a las entidades federativas y a los Municipios son inembargables, no pueden afectarse a fines específicos, ni estar sujetas a retención. Mientras que la excepción se plasma en el sentido de que esas participaciones sí pueden ser afectadas o retenerse cuando ello sea necesario para lograr el pago de obligaciones contraídas por las entidades o Municipios.

84. En el presente caso, esa excepción es precisamente de la que se duele el Municipio actor; sin embargo, como puede advertirse de la cláusula décima quinta del convenio celebrado con el IMSS, el Municipio aceptó desde el primero de marzo de dos mil once que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público le retuviera y entregara al IMSS el importe de los créditos fiscales con cargo a las participaciones federales que correspondieran al citado Municipio, en términos del artículo 9o. de la Ley de Coordinación Fiscal. De ahí que se considere que esa norma ya se había aplicado desde aquella fecha en perjuicio del Municipio actor, quien además, la consintió expresamente.

85. Considerar lo contrario, esto es, permitir que el Municipio impugne las normas que fueron materia de aplicación desde la firma del referido convenio, provocaría un verdadero fraude a la ley y generaría inseguridad jurídica en todos los entes partícipes del convenio, pues de nada serviría lo pactado si a pesar de existir el consentimiento expreso y haber transcurrido diversos años desde la firma del convenio y aplicación de las normas, se permitiera a las partes cuestionar lo allí pactado y aplicado.

86. En razón de lo anterior, si el Municipio actor pretende impugnar el artículo 9o. de la Ley de Coordinación Fiscal con motivo de la retención de participaciones federales señalada en el oficio 351-A-DGPA-A-652, de veinte de



septiembre de dos mil diecinueve, debe concluirse que su demanda resulta improcedente, pues ése no fue el primer acto de aplicación, sino uno ulterior.

87. Sirve de sustento a lo aquí expuesto, el criterio sostenido por el Tribunal Pleno en la tesis de jurisprudencia P./J. 121/2006, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ES IMPROCEDENTE CONTRA UN SEGUNDO O ULTERIOR ACTO DE APLICACIÓN DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA."³⁵

88. No pasa inadvertido para esta Primera Sala que desde la demanda, el Municipio actor señaló que desconocía la existencia del referido convenio; sin embargo, al presentar sus escritos de contestación, tanto el IMSS como la Secretaría de Hacienda y Crédito Público exhibieron copia certificada del referido convenio, del cual se advierten dos firmas de quienes, según se precisa, ocupaban los cargos de presidente municipal y síndico, ambos del Ayuntamiento de Ixtlahuacán del Río, Jalisco. Con motivo de ello, el Municipio actor intentó ampliar su demanda e impugnar dicho convenio, precisando que éste no se encontraba inscrito en el registro correspondiente; sin embargo, tal y como quedó evidenciado en el apartado de antecedentes de esta sentencia, la referida ampliación fue desechada y, por tanto, el citado convenio no se tuvo por impugnado.

89. De ahí que, con base en las constancias que obran en este expediente, debe prevalecer la causal de improcedencia invocada, pues al no haberse impugnado oportunamente el convenio en mención, resulta igualmente inoportuna

³⁵ Cuyo rubro y texto son los siguientes: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ES IMPROCEDENTE CONTRA UN SEGUNDO O ULTERIOR ACTO DE APLICACIÓN DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA. Del artículo 21, fracción II, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte que para impugnar normas generales en vía de controversia constitucional es menester que la demanda se interponga dentro del plazo de 30 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 en perjuicio del actor. En consecuencia, es improcedente dicha impugnación si se trata de un segundo o ulterior acto de aplicación, una vez transcurrido el plazo de 30 días contados a partir del día siguiente al de la publicación de la norma general, pues ello se traduce en una manifestación de voluntad del actor que entraña su consentimiento tácito."

Controversia constitucional 84/2004. Poder Ejecutivo Federal. 14 de agosto de 2006. Once votos. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Encargado del engrose: Juan Díaz Romero. Secretario: Israel Flores Rodríguez.



la impugnación que ahora pretende hacer la parte actora respecto del artículo 9o. de la Ley de Coordinación Fiscal.

90. Máxime que, de acuerdo con el criterio sostenido por esta Primera Sala al resolver la **controversia constitucional 94/2017**,³⁶ el Municipio es un ente público que, si bien se integra por un Cabildo conformado de personas elegidas para un determinado periodo, lo cierto es que éstas no pueden desconocer los compromisos asumidos por un Cabildo anterior, pues por regla general, lo pactado por un Cabildo, aun cuando haya sido uno distinto o anterior, obliga al Municipio, con independencia de que sus integrantes cambien con posterioridad.³⁷

91. Tampoco es óbice que la norma impugnada haya tenido reformas con posterioridad a la fecha de celebración del convenio mencionado, en específico, el nueve de diciembre de dos mil trece y el veintisiete de abril de dos mil dieciséis,³⁸ ya que la excepción a la regla general que es materia de impugnación

³⁶ Resuelta en sesión de nueve de enero de dos mil diecinueve por mayoría de tres votos de la Ministra Piña Hernández y de los Ministros Pardo Rebolledo y Gutiérrez Ortiz Mena. Votó en contra el Ministro González Alcántara Carrancá. El Ministro Aguilar Morales estuvo ausente.

³⁷ El criterio que aquí se retoma fue emitido en sesión de nueve de enero de dos mil diecinueve, por mayoría de tres votos de los Ministros Pardo Rebolledo, Gutiérrez Ortiz Mena y González Alcántara Carrancá, en contra del emitido por la Ministra Piña Hernández. El Ministro Aguilar Morales estuvo ausente.

³⁸ Para ilustrar mejor lo anterior, se inserta un cuadro comparativo entre el texto original y las dos reformas posteriores al artículo 9o. de la Ley de Coordinación Fiscal:

Texto vigente en la fecha de celebración del convenio	Reforma de nueve de diciembre de dos mil trece	Reforma de veintisiete de abril de dos mil dieciséis
"Artículo 9o. Las participaciones que correspondan a las entidades y Municipios son inembargables; no pueden afectarse a fines específicos, ni estar sujetas a retención, <u>salvo para el pago de obligaciones contraídas por las entidades o Municipios</u> , con autorización de las Legislaturas Locales e inscritas a petición de dichas entidades ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público	"Artículo 9o. Las participaciones que correspondan a las entidades y Municipios son inembargables; no pueden afectarse a fines específicos, ni estar sujetas a retención, <u>salvo</u> aquellas correspondientes al Fondo General de Participaciones, al Fondo de Fomento Municipal y a los recursos a que se refiere el artículo 4-A, fracción I, de la presente ley, que <u>podrán ser afectadas para</u>	"Artículo 9o. Las participaciones que correspondan a las entidades y los Municipios son inembargables; no pueden afectarse a fines específicos, ni estar sujetas a retención, <u>salvo</u> aquellas correspondientes al Fondo General de Participaciones, al Fondo de Fomento Municipal y a los recursos a los que se refiere el artículo 4-A, fracción I, de la presente ley, que <u>podrán ser afectadas</u>



por el Municipio actor en esta controversia constitucional ha subsistido, pues incluso en la última reforma se estableció que las participaciones federales podrán ser afectadas en garantía como fuente de pago de obligaciones contraídas por las entidades o los Municipios.

92. Además, cabe señalar que, aun cuando en la presente controversia se entrara al estudio de fondo y se declarara la invalidez del precepto impugnado, esto no podría llevar a invalidar también el convenio que sirvió de sustento al IMSS y a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para retener las participaciones del Municipio actor, pues de conformidad con los artículos 105, penúltimo párrafo,³⁹ de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 45, segundo párrafo,⁴⁰ de su ley reglamentaria, las sentencias que se dicten en este tipo de controversias no pueden tener efectos retroactivos.

<p>en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades y Municipios, a favor de la Federación, de las instituciones de crédito que operen en territorio nacional, así como de las personas físicas o morales de nacionalidad mexicana. ..."</p>	<p><u>el pago de obligaciones contraídas por las entidades o Municipios</u>, con autorización de las Legislaturas Locales e inscritas a petición de dichas entidades ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades y Municipios, a favor de la Federación, de las instituciones de crédito que operen en territorio nacional, así como de las personas físicas o morales de nacionalidad mexicana. ..."</p>	<p><u>en garantía, como fuente de pago de obligaciones contraídas por las entidades o los Municipios</u>, o afectadas en ambas modalidades, con autorización de las Legislaturas Locales e inscritas en el Registro Público Único, de conformidad con el capítulo VI del título tercero de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, a favor de la Federación, de las instituciones de crédito que operen en territorio nacional, así como de las personas físicas o morales de nacionalidad mexicana. ..."</p>
---	--	--

³⁹ **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."

⁴⁰ **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."



93. Por ello, a nada práctico conduciría tal estudio, en tanto los efectos de la eventual declaratoria de invalidez no podrían alcanzar el convenio, el cual constituye el origen de las retenciones de participaciones de las que se duele la parte actora. En este sentido, queda claro que el convenio celebrado con el IMSS constituyó un primer acto de aplicación de la norma en tanto que ahí se actualizó una de las premisas necesarias para que pudiera generarse la consecuencia establecida en el referido artículo 9o.

94. Finalmente, cabe señalar que esta determinación no impide que en otros medios de defensa, como el juicio contencioso administrativo federal o el juicio de amparo que haya promovido el Municipio actor en contra de los mismos actos que pretendió impugnar en esta controversia constitucional, se pueda analizar la legalidad o constitucionalidad del convenio y demás actos y normas relacionados con la retención de participaciones, pues lo que aquí se resuelve no prejuzga sobre la oportunidad o procedencia de aquellos medios de defensa, en tanto se rigen por reglas distintas a las que aplican en el presente medio de control constitucional.

95. Falta de definitividad. Por otra parte, esta Primera Sala advierte que respecto de los demás actos impugnados, consistentes en los oficios 09 52 75 9300/2976, de diez de septiembre de dos mil diecinueve, y 351-A-DGPA-A-652, de veinte de septiembre de dos mil diecinueve, se actualiza la diversa causal de improcedencia establecida en el artículo 19, fracción VI, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que dispone:

"Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:

"...

"VI. Cuando no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del propio conflicto."

96. Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha entendido que la causal de improcedencia antes referida implica un principio de definitividad para efectos de las controversias constitucionales que involucra dos cuestiones específicas:



a. La existencia legal de un recurso o medio de defensa en virtud del cual puedan combatirse el o los actos materia de impugnación en la controversia y lograr con ello su revocación, modificación o anulación, caso en que la parte afectada está obligada a agotarlo previamente a esta acción; y,

b. La existencia de un procedimiento iniciado que no se ha agotado, es decir, que está sustanciándose o que se encuentra pendiente de resolución ante la misma o alguna otra autoridad y cuyos elementos litigiosos sean esencialmente los mismos que los que se plantean en la controversia constitucional, caso en que el afectado debe esperar hasta la conclusión del procedimiento para estar en aptitud de impugnar la resolución y, en su caso, las cuestiones relativas al procedimiento desde su inicio.

97. En este contexto, el Tribunal Pleno ha considerado que el artículo 19, fracción VI, de la ley reglamentaria regula la causa de improcedencia relativa a la falta de definitividad del acto que se impugna, consistente en que al existir un procedimiento iniciado pero que no se ha terminado, quien cuenta con legitimación activa debe esperar hasta la conclusión de dicho procedimiento para impugnar la resolución y, en su caso, las cuestiones relativas al procedimiento desde su inicio. Lo anterior encuentra apoyo en la jurisprudencia P./J. 12/99, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ES IMPROCEDENTE CUANDO NO SE HAYA PROMOVIDO PREVIAMENTE EL RECURSO O MEDIO DE DEFENSA LEGALMENTE PREVISTO PARA RESOLVER EL CONFLICTO O, SI HABIÉNDOLO HECHO, ESTÁ PENDIENTE DE DICTARSE LA RESOLUCIÓN RESPECTIVA."⁴¹

⁴¹ Texto: "La causal de improcedencia a que se refiere la fracción VI 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, implica un principio de definitividad para efectos de las controversias constitucionales, que involucra dos cuestiones específicas que consisten, una, en la existencia legal de un recurso o medio de defensa en virtud del cual puedan combatirse el o los actos materia de impugnación en la controversia y lograr con ello su revocación, modificación o nulificación, caso en el que la parte afectada está obligada a agotarlo previamente a esta acción; otra, la existencia de un procedimiento iniciado que no se ha agotado, esto es, que está sustanciándose o que se encuentra pendiente de resolución ante la misma o alguna otra autoridad y cuyos elementos litigiosos sean esencialmente los mismos que los que se plantean en la controversia constitucional, caso en el que el afectado debe esperar hasta la conclusión del procedimiento, para poder impugnar la resolución y, en su caso, las cuestiones relativas al procedimiento desde su inicio.". Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo IX, abril de mil novecientos noventa y nueve, página 275, registro digital: 194292.



98. En el presente caso, tal y como quedó relatado en los párrafos 4 a 8, 47 y 48 del apartado de antecedentes de esta sentencia, el Municipio de Ixtlahuacán del Río, Jalisco, aquí actor, ha controvertido en otras vías los mismos actos que aquí cuestiona.

99. En efecto, previo a presentar la demanda de controversia constitucional que aquí nos ocupa, el Municipio actor promovió un juicio de amparo indirecto en el que también reclamó el artículo 9o. de la Ley de Coordinación Fiscal; el oficio 09 52 75 9300/2976, de diez de septiembre de dos mil diecinueve, emitido por el titular de la Unidad de Fiscalización y Cobranza del Instituto Mexicano del Seguro Social; y el oficio 351-A-DGPA-A-652, de veinte de septiembre de dos mil diecinueve, emitido por el titular de la Dirección de Administración de Participaciones e Ingresos Federales Coordinados de la Dirección General Adjunta de Transferencias Federales de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

100. Ese juicio de amparo todavía no se encuentra concluido, pues si bien se dictó sentencia por parte del Juzgado de Distrito correspondiente, esa sentencia fue recurrida mediante recurso de revisión, el cual aún no ha sido resuelto.

101. Posteriormente, impugnó en un diverso juicio contencioso administrativo federal los dos oficios mencionados, los cuales constituyen actos de aplicación del referido artículo 9o. de la Ley de Coordinación Fiscal.

102. Cabe señalar que ambos juicios, esto es, tanto el juicio contencioso administrativo federal como el juicio de amparo, son aptos para invalidar o anular los actos impugnados, e incluso, el juicio de amparo también resulta idóneo para cuestionar su constitucionalidad.

103. En razón de lo anterior, resulta claro que en el caso se actualiza la hipótesis de improcedencia invocada respecto de los oficios 09 52 75 9300/2976, de diez de septiembre de dos mil diecinueve, y 351-A-DGPA-A-652, de veinte de septiembre de dos mil diecinueve, la cual busca evitar el dictado de sentencias contradictorias por órganos jurisdiccionales diversos.

104. En las relatadas consideraciones, lo procedente es **sobreseer** el presente medio de control constitucional en términos de lo previsto en el artículo 20,



fracción II,⁴² en relación con los artículos 19, fracciones VI y VII, todos de la ley reglamentaria de la materia.

105. Por lo anterior, resulta innecesario el estudio de las demás causas de improcedencia hechas valer por los Poderes demandados, pues incluso cuando resultaran fundadas, su estudio no llevaría a tomar una decisión distinta al sobreseimiento.

VII. DECISIÓN

106. Por lo antes expuesto, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve:

PRIMERO.—Se **sobresee** en la controversia constitucional.

SEGUNDO.—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 la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por mayoría de cuatro votos de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, quien está con el sentido, pero con salvedad en las consideraciones, y de los Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien está con el sentido, pero se aparta de consideraciones y se reserva su derecho a formular voto concurrente, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, y la Ministra presidenta Ana Margarita Ríos Farjat (ponente). En contra del voto emitido por el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien se reservó el derecho a formular voto particular.

Firman la Ministra presidenta de la Sala y ponente, con el secretario de Acuerdos que autoriza y da fe.

⁴² "Artículo 20. El sobreseimiento procederá en los casos siguientes:

"...

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



Nota: La tesis de jurisprudencia P./J. 121/2006 citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIV, noviembre de 2006, página 878, con número de registro digital: 173937.

Esta sentencia se publicó el viernes 12 de mayo de 2023 a las 10:17 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto particular que formula el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá en la controversia constitucional 3/2020.

En sesión de diecinueve de octubre de dos mil veintidós, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la controversia constitucional 3/2020, promovida por el Municipio de Ixtlahuacán del Río, Estado de Jalisco, en contra del artículo 9o. de la Ley de Coordinación Fiscal, así como de dos oficios. En el primer oficio, el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) solicitó a la Secretaría de Hacienda la retención de participaciones federales del Municipio para cubrir un adeudo derivado de la omisión del Municipio de pagar cuotas obrero patronales de sus trabajadores. En el segundo, la Secretaría de Hacienda ordenó que se realizara la mencionada retención.¹

2. En la sentencia se determina **sobreseer** en la controversia constitucional, con base en el argumento de que se actualizan las causales de improcedencia de **i)** extemporaneidad de la demanda en relación con la norma impugnada y **ii)** omisión de agotar la vía prevista para la solución del conflicto en relación con los oficios. Voté en contra de esta decisión, pues considero que estas causales no se actualizan en esta controversia constitucional.
3. A continuación, expondré brevemente las consideraciones de la sentencia respecto de ambas causales y explicaré mis razones de disenso.

A. Extemporaneidad de la demanda respecto de la norma impugnada

4. En la sentencia se argumenta que, conforme a los artículos 19, fracción VII, y 21, fracción II, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en adelante "ley

¹ Como se explicará posteriormente, conforme al recurso de reclamación 103/2021-CA resuelto por la Segunda Sala de esta Suprema Corte, también debía tenerse como acto impugnado el Convenio de Incorporación Voluntaria al Régimen Obligatorio de los Trabajadores al Servicio del Municipio de Ixtlahuacán del Río, Estado de Jalisco, por el que el Municipio incorporó a sus trabajadores al régimen de seguridad social del IMSS.



reglamentaria de la materia",² se debía sobreseer respecto del artículo 9o. de la Ley de Coordinación Fiscal porque su impugnación fue extemporánea. Lo anterior, pues, en opinión de la mayoría, el plazo de treinta días hábiles para la presentación de la demanda que prevé esta ley no debía comenzar a contarse a partir de la fecha en la que se emitió el primero de los oficios, pues éste no fue el primer acto de aplicación de la norma impugnada.

5. De acuerdo con la sentencia, el primer acto de aplicación de esta norma fue el Convenio de Incorporación Voluntaria al Régimen Obligatorio de los Trabajadores al Servicio del Municipio de Ixtlahuacán del Río celebrado el primero de marzo de dos mil once por el Municipio, el IMSS, y el Gobierno del Estado de Jalisco. En la cláusula décimo quinta de este convenio se acordó que, en caso de que el Municipio no pagara las cuotas obrero patronales, el IMSS podría solicitar y la Secretaría de Hacienda efectuar la retención y el entero de las participaciones federales del Municipio para cubrir ese adeudo. Así, dado que en la cláusula se cita expresamente como fundamento de este acuerdo el artículo 9o. de la Ley de Coordinación Fiscal, la mayoría concluyó que este artículo ya había sido aplicado en perjuicio del Municipio al momento de la celebración del convenio.
6. No comparto esta conclusión. Estimo que el convenio por el que el Municipio autorizó la retención de participaciones federales no puede considerarse un primer acto de aplicación de la norma impugnada. Ello es así, porque la cláusula décimo quinta del convenio se refiere a actos futuros de realización incierta, esto es, a que el Ayuntamiento no cubra directamente al IMSS los créditos a su cargo. Sin que se actualice esta condición, la cláusula no genera al Municipio ninguna afectación y, sin ésta, el Municipio no contaría con interés legítimo para promover la controversia constitucional.
7. En otras palabras, considero que, dado que la cláusula décimo quinta del convenio no genera, en sí misma, una afectación o perjuicio al Municipio, y ésta es necesaria para la procedencia de la controversia constitucional, considerar que el convenio constituye el primer acto de aplicación de la norma impugnada equivaldría a privar al Municipio del medio de defensa específico que la Constitución le otorga para defender su esfera de competencias y las garan-

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: ...

"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 ..."



tías institucionales para su adecuado ejercicio. La controversia constitucional no habría sido procedente respecto del artículo 9o. de la Ley de Coordinación Fiscal ni en los treinta días hábiles posteriores a la celebración del convenio, por no generarle una afectación, ni en los treinta días siguientes a cualquier genuino acto de aplicación posterior, por la celebración previa del convenio.

8. Ahora bien, a mi parecer, si bien el proyecto sostiene que la causal de improcedencia que se actualiza es la de extemporaneidad, estimo que varios de sus argumentos más bien se encaminan a demostrar que la controversia es improcedente pues la afectación resentida por el Municipio deriva de un acto consentido: el convenio celebrado con el IMSS. Ello se corrobora por el hecho de que en los párrafos 88 y 89 de la sentencia se sugiere que la controversia constitucional habría sido procedente en caso de que el Municipio hubiera impugnado este convenio, y se aclara que, si bien el Municipio intentó impugnarlo en la ampliación de la demanda, ésta fue desechada en cumplimiento del recurso de reclamación 103/2021-CA.³
9. Esta línea argumentativa tampoco me convence. En primer lugar, es criterio de este Alto Tribunal que no puede plantearse la improcedencia de la controversia constitucional por impugnarse normas o actos derivados de otros consentidos, pues, a diferencia de lo que sucede en relación con el amparo, la ley reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional no prevé esta causal de improcedencia.⁴
10. En segundo lugar, considero que la sentencia realizó una interpretación que no puedo compartir del recurso de reclamación 103/2021-CA, lo que se tradujo en una incorrecta integración de la litis del asunto. La mayoría consideró que este recurso de reclamación impedía tener como acto impugnado al convenio que el Municipio celebró con el IMSS, pero, en realidad, la razón primordial por la que la Segunda Sala consideró que debía desecharse la ampliación de la demanda fue precisamente la contraria: que la celebración de este convenio y su ejecución habían sido impugnados desde la demanda inicial y ya formaban parte de la litis.
11. En palabras de la Segunda Sala, "desde la demanda inicial el Municipio actor ya había impugnado el **inicio, trámite, resolución y ejecución de un proce-**

³ Recurso de reclamación 103/2021-CA derivado de la controversia constitucional 3/2020, resuelto por la Segunda Sala en sesión de cuatro de mayo de dos mil veintidós, por unanimidad de votos.

⁴ Tesis jurisprudencial P./J. 118/2005, emitida por el Tribunal Pleno, de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. NO PUEDE VÁLIDAMENTE PLANTEARSE LA IMPROCEDENCIA DEL JUICIO POR ACTOS DERIVADOS DE CONSENTIDOS."



dimiento de cumplimiento de convenio, ... por lo que tal reclamo no puede ser considerado como un 'hecho nuevo', toda vez que los actos impugnados en la ampliación de la demanda ya formaban parte de la litis constitucional originalmente planteada". Y concluyó que "contrario a lo determinado en el auto recurrido, lo que pretende impugnar el Municipio actor no constituye un 'hecho nuevo', sino una reiteración de lo reclamado en la demanda inicial, máxime que existe una coincidencia entre lo originalmente impugnado y lo manifestado en la ampliación de demanda origen de este recurso".⁵ Esta determinación firme contradice frontalmente la afirmación que se hace en el párrafo 88 de la sentencia de la controversia constitucional, de que "la referida ampliación fue desechada y, por tanto, el citado convenio no se tuvo por impugnado".

12. En suma, estimo que el convenio celebrado no puede considerarse el primer acto de aplicación del artículo 9o. de la Ley de Coordinación Fiscal, pues la afectación a la esfera jurídica del Municipio dependía de actos futuros de realización incierta. En sí mismo considerado, el convenio no genera al Municipio ningún perjuicio, y, por lo mismo, su celebración no hacía procedente en ese momento la controversia constitucional. Adicionalmente, el Municipio cuestiona la validez y fuerza obligatoria del convenio, cuestión que, conforme al recurso de reclamación 103/2021-CA forma parte de la litis por lo que no es posible, sin entrar al fondo del asunto,⁶ concluir que es un acto consentido. Y, finalmente, la ley reglamentaria de la materia no reconoce la causal de improcedencia de actos o normas derivados de otros consentidos, por lo que, incluso si el convenio fuera válido y vinculante, ello no implicaría la improcedencia de la acción respecto de los oficios que derivan de éste, ni de la norma que en ellos se aplica.

B. Falta de definitividad: Omisión de agotar las vías previstas para la solución del conflicto respecto de los oficios impugnados

13. Por otra parte, en la sentencia se sostiene que la controversia es improcedente en relación con los oficios impugnados, ya que respecto a ellos se actualiza la causal de improcedencia de omisión de agotar la vía legalmente prevista para la solución del conflicto, conforme al artículo 19, fracción VI, de la ley re-

⁵ Recurso de reclamación 103/2021-CA derivado de la controversia constitucional 3/2020, resuelto por la Segunda Sala en sesión de cuatro de mayo de dos mil veintidós, por unanimidad de votos, párrafos 39 y 41.

⁶ Véase la tesis jurisprudencial P./J. 92/99, emitida por el Tribunal Pleno, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE."



glamentaria y la tesis jurisprudencial P./J. 12/99 emitida por el Tribunal Pleno.⁷ Lo anterior, pues el Municipio ha controvertido estos oficios a través de un juicio de amparo indirecto y un juicio contencioso administrativo federal y estos procedimientos son aptos para invalidar o anular los oficios impugnados.

14. Sin embargo, la sentencia pasa por alto que, de acuerdo con la tesis jurisprudencial P./J. 116/2005 del Tribunal Pleno,⁸ el promovente no tiene la carga de agotar las vías legales para la solución del conflicto para que proceda la controversia constitucional si plantea violaciones directas a la Constitución Federal, pues el análisis de estas violaciones directas le corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
15. Este supuesto de excepción se actualiza en el caso, pues el Municipio promovente argumentó en su demanda que los oficios conllevan violaciones directas a la Constitución. En su quinto concepto de invalidez, afirmó que los oficios vulneran los derechos de audiencia y defensa previa previstos en su artículo 14. En el sexto concepto de invalidez, argumentó que vulneran los principios constitucionales de anualidad presupuestal y sustentabilidad del presupuesto, previstos en su artículo 117. Y en el octavo concepto de invalidez sostiene que violan el principio de progresividad, previsto en su artículo 1o. Además, todos estos argumentos se realizan en relación con los principios de integridad de los recursos y la libre administración hacendaria municipales, reconocidos en el artículo 115 constitucional.
16. Adicionalmente, no puede pasarse por alto que el promovente impugna el artículo 9o. de la Ley de Coordinación Fiscal. Y alega que éste también conlleva violaciones directas a normas y principios constitucionales, como la libre administración hacendaria y la integridad de los recursos municipales, la garantía de audiencia, el equilibrio de las finanzas públicas, y el principio de anualidad presupuestal, entre otros. Sobreseer la controversia respecto de los oficios, en su carácter de actos de aplicación, por no haber agotado las vías legales para la solución del conflicto, representaría un obstáculo para analizar

⁷ **Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes: ...

"VI. Cuando no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del propio conflicto; ..." Tesis jurisprudencial P./J. 12/99, emitida por el Tribunal Pleno, de rubro "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ES IMPROCEDENTE CUANDO NO SE HAYA PROMOVIDO PREVIAMENTE EL RECURSO O MEDIO DE DEFENSA LEGALMENTE PREVISTO PARA RESOLVER EL CONFLICTO O, SI HABIÉNDOLO HECHO, ESTÁ PENDIENTE DE DICTARSE LA RESOLUCIÓN RESPECTIVA."

⁸ Tesis jurisprudencial P./J. 116/2005, emitida por el Tribunal Pleno, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI EN LA DEMANDA SE PLANTEAN VIOLACIONES DIRECTAS A LA CONSTITUCIÓN DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, NO ES NECESARIO AGOTAR LA VÍA PREVISTA EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO (ESTADO DE VERACRUZ-LLAVE)."



las violaciones directas que se plantean respecto de la norma impugnada, lo que es contrario a la finalidad de la tesis jurisprudencial 116/2005, de que las violaciones directas a la Constitución sean analizadas por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, sin hacer distinción entre si se plantean en relación con la norma impugnada o sus actos de aplicación.

17. Cabe mencionar que el hecho de que el promovente planteó violaciones directas en este asunto fue expresamente reconocido por la Segunda Sala al resolver el recurso de reclamación 29/2020-CA,⁹ que revocó el auto por el que se desechaba la demanda inicial por falta de interés legítimo del Municipio. En este recurso se estableció que, si bien la sola omisión o retención expresa de entrega de recursos federales no actualiza una afectación directa a la Constitución o una invasión de ámbitos competenciales que haga procedente la controversia constitucional,¹⁰ en esta controversia la litis no se limitaría a estos aspectos de mera legalidad, sino que incluiría el análisis de violaciones directas a los artículos 73, fracción VIII, párrafo tercero; 115, fracción IV, inciso b); 117, fracción VIII; y 133 de la Constitución Federal.

18. Es por estas razones que voté en contra del asunto. En mi opinión, se debió haber realizado el estudio de fondo de esta controversia constitucional.

Nota: Las tesis de jurisprudencia P./J. 118/2005, P./J. 116/2005, P./J. 92/99 y P./J. 12/99 citadas en este voto, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomos XXII, septiembre de 2005, páginas 892 y 983; X, septiembre de 1999, página 710 y IX, abril de 1999, página 275, con números de registro digital: 177330, 177329, 193266 y 194292, respectivamente.

Este voto se publicó el viernes 12 de mayo de 2023 a las 10:17 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente que formula el señor Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo en la controversia constitucional 3/2020, promovida por el Municipio de Ixtlahuacán del Río, Estado de Jalisco.

En sesión de **diecinueve de octubre de dos mil veintidós**, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió **sobreseer** la controversia

⁹ Recurso de reclamación 29/2020-CA derivado de la controversia constitucional 3/2020, resuelto por la Segunda Sala en sesión de nueve de septiembre de dos mil veinte, por mayoría de tres votos.

¹⁰ De acuerdo con el recurso de reclamación 150/2019, resuelto por el Tribunal Pleno en sesión de tres de diciembre de dos mil diecinueve, por mayoría de cinco votos, en el que voté en contra.



constitucional citada al rubro, en términos de los artículos 19, fracciones VI y VII,¹ en relación con el 20, fracción II,² de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitucional Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Lo anterior, toda vez que respecto del artículo 9o. de la Ley de Coordinación Fiscal,³ se advirtió que el primer acto de aplicación no ocurrió con motivo de la emisión del oficio 351-A-DGPA-A-652, de veinte de septiembre de dos mil diecinueve (mediante el cual el titular de la Dirección de Administración de Participaciones e Ingresos Federales Coordinados de la Dirección General Adjunta de Transferencias Federales de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público solicitó al director de Administración de Egresos de la Tesorería de la Federación que dispusiera lo necesario a fin de que se cubriera cierta cantidad por parte del Municipio de Ixtlahuacán del Río, Jalisco, derivado de la omisión de pago de cuotas obrero patronales de sus trabajadores), sino desde el primero de marzo de dos mil once, **fecha en la que se firmó el Convenio de Incorporación Voluntaria al Régimen Obligatorio del Seguro Social de los Trabajadores al Servicio de Ayuntamientos**, celebrado entre el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), el Ayuntamiento y el Gobierno del Estado; por lo que se actualizaba la causa de improcedencia referente a la impugnación extemporánea de la norma controvertida.

Por lo que hace a dicho oficio 351-A-DGPA-A-652 y al diverso 09 52 75 9300/2976, de diez de septiembre de dos mil diecinueve, emitido por el titular de la Unidad de Fiscalización y Cobranza del IMSS, a través del cual solicitó a la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que se afectaran las participaciones que en ingresos federales

¹ **Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitucional Federal**

"**Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes: ...

"VI. Cuando no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del propio conflicto;

"VII. Cuando la demanda se presentare fuera de los plazos previstos en el artículo 21; ..."

² "**Artículo 20.** El sobreseimiento procederá en los casos siguientes: ...

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

³ **Ley de Coordinación Fiscal**

"**Artículo 9o.** Las participaciones que correspondan a las entidades y Municipios son inembargables; no pueden afectarse a fines específicos, ni estar sujetas a retención, salvo para el pago de obligaciones contraídas por las entidades o Municipios, con autorización de las Legislaturas Locales e inscritas a petición de dichas entidades ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades y Municipios, a favor de la Federación, de las Instituciones de Crédito que operen en territorio nacional, así como de las personas físicas o morales de nacionalidad mexicana. ..."



correspondían al Municipio actor, por la cantidad de \$1'082,216.00 (un millón ochenta y dos mil doscientos dieciséis pesos 00/100 M.N.), derivado de la omisión de pago de cuotas obrero patronales de sus trabajadores; se actualizaba la causal de improcedencia referente a falta de definitividad, pues previo a presentar la demanda de controversia, el Municipio actor promovió un juicio de amparo indirecto en el que reclamó el citado artículo y oficios, siendo que si bien se dictó sentencia por parte del Juzgado de Distrito correspondiente, esa sentencia fue recurrida mediante recurso de revisión, el cual aún no había sido resuelto. Asimismo, porque, posteriormente, impugnó en un juicio contencioso administrativo federal los dos oficios mencionados.

Expuesto lo anterior, debo precisar que si bien coincido con la sentencia en cuanto **sobresee** la controversia constitucional; lo cierto es que, dicha decisión únicamente la comparto por lo que respecta a que se actualiza la causa de improcedencia contenida en el artículo 19, fracción VI, de la ley reglamentaria de la materia, toda vez que, efectivamente, previo a presentar la controversia constitucional, el Municipio actor promovió un **juicio contencioso administrativo federal**, impugnando los oficios controvertidos en el presente asunto, el cual es apto para anular éstos, por lo que los actos impugnados no eran definitivos al momento de presentarse el medio de control de constitucionalidad.

Sin embargo, respetuosamente, **no comparto la metodología del fallo**, conforme a la cual se analiza primero la improcedencia de la controversia respecto de la impugnación del citado artículo 9o., y después se pronuncia en relación a la improcedencia del acto de aplicación, siendo que en diversos precedentes se ha sostenido que el estudio debe realizarse a la inversa, dado que **de ser improcedente la controversia constitucional respecto del acto de aplicación sería también improcedente por lo que hace a la norma controvertida**, pues su impugnación se realiza en dicho supuesto, no procediendo su análisis en abstracto.

De esta forma, al no ser susceptible de ser analizado en la controversia constitucional el primer acto de aplicación (oficio 351-A-DGPA-A-652), resulta también improcedente respecto del numeral 9o. de la Ley de Coordinación Fiscal, ya que –es criterio reiterado del Tribunal Pleno como de las Salas de este Alto Tribunal– no es posible desvincular el estudio de una norma general respecto de su acto de aplicación, pues al no ser procedente éste, no podría realizarse el estudio de la norma de forma abstracta.

Por otra parte, **respetuosamente tampoco coincido** con que el primer acto de aplicación del referido artículo 9o. de la Ley de Coordinación Fiscal al Municipio actor tuvo lugar desde el uno de marzo de dos mil once, fecha en la que se firmó el Convenio de Incorporación Voluntaria del Régimen Obligatorio



del Seguro Social de los Trabajadores al Servicio del Municipio actor, ya que si bien se advierte que se aplicó dicho numeral en la cláusula décima quinta, para el caso hipotético de que el Municipio no cumpliera con sus obligaciones, lo cierto es que no se puede considerar que dicha aplicación **hubiese sido en perjuicio del actor**, dado que en realidad lo que el Municipio pretendía con dicho convenio era obtener el beneficio de incorporar a sus trabajadores al IMSS a efecto de que gozaran de la seguridad social que brinda.

En ese sentido, no puede exigírsele al actor que impugnara un acto que le beneficiaba y en el que **no se actualizaban las hipótesis del precepto impugnado**; destacando que si bien la fracción II del artículo 21 de la ley reglamentaria de la materia no señala que la impugnación puede realizarse con motivo del primer acto de aplicación **en perjuicio**, lo cierto es que ello debe ser entendido así, pues no es concebible obligar a los actores a impugnar actos que no les afecten y, por el contrario, les beneficien. Lo que incluso ha sido interpretado así por el Tribunal Pleno, como se advierte de las siguientes tesis de jurisprudencia:

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ES IMPROCEDENTE CONTRA UN SEGUNDO O ULTERIOR ACTO DE APLICACIÓN DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA. Del artículo 21, fracción II, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte que para impugnar normas generales en vía de controversia constitucional es menester que la demanda se interponga dentro del plazo de 30 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 en perjuicio del actor. En consecuencia, es improcedente dicha impugnación si se trata de un segundo o ulterior acto de aplicación, una vez transcurrido el plazo de 30 días contados a partir del día siguiente al de la publicación de la norma general, pues ello se traduce en una manifestación de voluntad del actor que entraña su consentimiento tácito."⁴ (El subrayado es propio)

"CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. OPORTUNIDAD PARA PROMOVERLAS CUANDO SE IMPUGNEN NORMAS GENERALES. De conformidad con lo dispuesto en la fracción II del artículo 21 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la impugnación de normas generales en la vía de controversia constitucional, puede llevarse a cabo en dos momentos distintos: 1) Dentro del plazo de treinta días, contado a partir del día siguiente de su publicación; y, 2) Dentro del plazo de treinta días, contado a partir del día siguiente al en

⁴ P./J. 121/2006, Pleno, jurisprudencia, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIV, noviembre de 2006, registro digital: 173937, página 878.



que se produzca el primer acto de aplicación de la norma controvertida. Con base en la citada disposición legal, los órganos de poder legitimados para intentar una controversia constitucional, gozan de una doble oportunidad para cuestionar la constitucionalidad de una norma de carácter general, ya que pueden hacerlo con motivo de su publicación, o del primer acto de aplicación en perjuicio del órgano demandante; de esto se sigue que, en el primer caso, si esta Suprema Corte de Justicia decretara el sobreseimiento por la improcedencia de la controversia constitucional, fundada en que se promovió fuera del plazo de treinta días posteriores a la publicación de la norma general respectiva, aquel mismo órgano de poder estaría en aptitud jurídica de ejercer válidamente, con posterioridad, la acción de controversia constitucional para impugnar la referida norma, si lo hiciera con motivo del primer acto de aplicación.⁵ (El subrayado es propio)

Finalmente, **tampoco comparto** el señalamiento relativo a que la causa de improcedencia relativa a la falta de definitividad del acto impugnado, se actualiza también debido a que el Municipio actor promovió juicio de amparo indirecto; pues, como se ha sostenido en diversos precedentes, no se puede considerar al **juicio de amparo** como un medio de defensa que los entes legitimados en la controversia constitucional **deban agotar previamente a promoverla**, ya que **se trata de dos medios de control constitucional diferentes, con objetos de tutela diferentes**. Esto es, la controversia constitucional tiene como objeto principal de tutela el ámbito de atribuciones que la Constitución Federal confiere a los órganos originarios del Estado para resguardar el sistema federal; siendo que el juicio de amparo está previsto como medio de defensa constitucional, en el caso, para las personas morales de derecho público que se vean afectados por leyes o actos emitidos por las autoridades cuando se vean afectados en sus intereses económicos.

En ese sentido, como señalé, únicamente estoy de acuerdo con el sobreseimiento por lo que respecta a que se actualiza la causa de improcedencia contenida en el artículo 19, fracción VI, de la ley reglamentaria de la materia, toda vez que los actos controvertidos también fueron impugnados, previamente, en un juicio contencioso administrativo federal, por lo que éstos no eran definitivos al momento de presentarse la controversia constitucional.

Así, al ser improcedente la controversia respecto del primer acto de aplicación aludido por el Municipio actor, sería también improcedente por lo que hace a la norma controvertida.

⁵ P.J.J. 29/97, Pleno, jurisprudencia, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo V, mayo de 1997, registro digital: 198726, página 474.



Por lo expuesto, es que voté por el sobreseimiento de la controversia constitucional, separándome de las consideraciones que han quedado precisadas en este voto.

Este voto se publicó el viernes 12 de mayo de 2023 a las 10:17 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LAS PERSONAS TITULARES DE LA PRESIDENCIA MUNICIPAL Y DE LA SINDICATURA DE PROCURACIÓN DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE ENSENADA, ESTADO DE BAJA CALIFORNIA, TIENEN LEGITIMACIÓN PARA PROMOVER LA DEMANDA RELATIVA (ARTÍCULOS 7, FRACCIÓN IV Y 8, FRACCIÓN I, DE LA LEY DEL RÉGIMEN MUNICIPAL PARA EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA).

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

III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LOS PODERES EJECUTIVO Y LEGISLATIVO, ASÍ COMO EL SECRETARIO GENERAL DE GOBIERNO, TODOS DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA, TIENEN LEGITIMACIÓN PASIVA AL HABER INTERVENIDO EN LA EMISIÓN, PROMULGACIÓN Y PUBLICACIÓN DEL ESTATUTO IMPUGNADO.

IV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LAS PERSONAS TITULARES DE LA PRESIDENCIA Y DE LA SECRETARÍA DE LA MESA DIRECTIVA DEL CONGRESO DEL ESTADOS DE BAJA CALIFORNIA TIENEN LA REPRESENTACIÓN LEGAL DE ÉSTE.

V. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA REPRESENTACIÓN LEGAL DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA RECAE EN LA PERSONA TITULAR DE LA SECRETARÍA GENERAL DE GOBIERNO DE ESA ENTIDAD (ARTÍCULOS 19 DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y 38 DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER LEGISLATIVO, AMBAS DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA).

VI. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SOBRESEIMIENTO CUANDO SE IMPUGNAN LOS DICTÁMENES DE LAS COMISIONES LEGISLATIVAS, YA QUE CONSTITUYEN ACTOS QUE FORMAN PARTE DE UN PROCEDIMIENTO



Y NO RESOLUCIONES DEFINITIVAS QUE PONGAN FIN A UN ASUNTO (DECRETO NÚMERO 1 DE LAS COMISIONES UNIDAS DE FORTALECIMIENTO MUNICIPAL, DE GOBERNACIÓN, LEGISLACIÓN Y PUNTOS CONSTITUCIONALES Y DE JUSTICIA DEL CONGRESO DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA DE VEINTIUNO DE NOVIEMBRE DE DOS MIL DIECINUEVE).

VII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SOBRESEIMIENTO POR CESACIÓN DE EFECTOS AL CONCLUIR LA VIGENCIA DE LA NORMA IMPUGNADA, AL HABER SIDO REFORMADA POR UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO (DECRETO NÚMERO 15, MEDIANTE EL CUAL EL CONGRESO LOCAL APROBÓ EL ESTATUTO TERRITORIAL DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE ESA ENTIDAD DEL TRES DE ENERO DE DOS MIL VEINTE).

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 15/2020. MUNICIPIO DE ENSENADA, BAJA CALIFORNIA. 30 DE NOVIEMBRE DE 2022. PONENTE: ANA MARGARITA RÍOS FARJAT. SECRETARIOS: JUAN JAIME GONZÁLEZ VARAS Y MANUEL POBLETE RÍOS.

ÍNDICE TEMÁTICO

	Apartado	Decisión	Págs.
I.	COMPETENCIA	La Primera Sala es competente para conocer del presente asunto.	17-19
II.	PRECISIÓN DE LAS NORMAS, ACTOS U OMISIONES RECLAMADAS	Se tienen por efectivamente impugnados: a) El Dictamen Número 1 de las Comisiones Unidas de Fortalecimiento Municipal, de Gobernación, Legislación y Puntos Constitucionales y de Justicia del Congreso de Baja California, de veintiuno de noviembre de dos mil diecinueve, por el cual sometió a discusión, votación y aprobación ante ese órgano legislativo, el Estatuto Territorial de	19-21



		los Municipios del Estado de Baja California; y, b) El Decreto Número 15 mediante el cual el Congreso Local aprobó el Estatuto Territorial de los Municipios del Estado de Baja California, publicado en el Periódico Oficial de esa entidad federativa el tres de enero de dos mil veinte.	
III.	EXISTENCIA DEL ACTO O NORMA IMPUGNADA	Sí existen el dictamen y decreto impugnados.	21-22
IV.	OPORTUNIDAD	La demanda es oportuna.	22-28
V.	LEGITIMACIÓN ACTIVA	La demanda fue presentada por parte legitimada.	28-32
VI.	LEGITIMACIÓN PASIVA	Los Poderes demandados tienen legitimación pasiva.	32-34
	CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO VII.1. Improcedencia respecto del Dictamen Número 1	Es improcedente la controversia constitucional respecto del Dictamen Número 1 por no tratarse de la determinación final dentro del procedimiento legislativo respectivo.	35-36
VII.	VII.2. Improcedencia respecto del estatuto territorial (cesación de efectos)	Se actualiza la causal de improcedencia relativa a la cesación de efectos , ya que mediante diverso Decreto Número 207, publicado el diecinueve de febrero de dos mil veintiuno, se reformaron los artículos 5 y 9 del estatuto territorial y se adicionó un artículo 9 Bis con motivo de la creación del Municipio de San Quintín, Baja California. Esto incide en todo el estatuto impugnado, pues con motivo de la reforma al artículo 5, ahora se establece que el territorio de Baja California se integra no	37-46



		con cinco, sino con seis Municipios: Mexicali, Tecate, Tijuana, Ensenada, Playas de Rosarito y San Quintín, e incluso, la reforma afectó al territorio del Municipio de Ensenada, aquí actor, pues su territorio se vio afectado con motivo de la creación del Municipio de San Quintín.	
VIII.	DECISIÓN	<p>PRIMERO.—Se sobresee la controversia constitucional.</p> <p>SEGUNDO.—Publíquese esta sentencia en el <i>Semanario Judicial de la Federación</i> y en su <i>Gaceta</i>.</p>	46

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

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la controversia constitucional 15/2020, promovida por el Municipio de Ensenada, Baja California, en contra del Dictamen Número 1, de veintiuno de noviembre de dos mil diecinueve, por el que las Comisiones Unidas de Fortalecimiento Municipal, de Gobernación, Legislación, Puntos Constitucionales y Justicia del Congreso Local sometieron a la consideración del Pleno de ese órgano legislativo el proyecto para expedir el Estatuto Territorial de los Municipios del Estado de Baja California, así como contra el Decreto Número 15, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Baja California el tres de enero de dos mil veinte, mediante el cual se expidió el estatuto mencionado.

ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

A. Antecedentes de los actos impugnados.

1. Creación del Municipio de Playas de Rosarito. El veintiuno de julio de mil novecientos noventa y cinco, mediante el Decreto Número 166, publicado en



el Periódico Oficial de Baja California, se creó el Municipio de Playas de Rosarito. Sus límites, al norte con el Municipio de Tijuana y al sur con el de Ensenada, quedaron definidos en la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal que fue modificada para ello en el mismo decreto.

2. Municipios que integran el Estado de Baja California. El quince de octubre de dos mil uno se publicó en el Periódico Oficial del Estado la Ley del Régimen Municipal para el Estado de Baja California, la cual abrogó la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal. En el artículo 26 de esta ley se estableció que el Estado de Baja California se integra con los Municipios de Mexicali, Tecate, Tijuana, **Ensenada** y **Playas de Rosarito**, "con la superficie, límites y linderos que establezca el Congreso del Estado en el **Estatuto Territorial de los Municipios del Estado de Baja California**".

3. En el artículo sexto transitorio del decreto por el que se expidió la ley mencionada se dispuso que **los Municipios conservarían la extensión y límites territoriales existentes a la fecha de promulgación** de esta ley y se estableció un plazo de noventa días para que el Congreso expidiera el estatuto territorial al que se refiere el artículo 26. Este plazo fue ampliado a un año mediante una reforma al referido artículo transitorio publicada en el Periódico Oficial del Estado el veintidós de febrero de dos mil dos. Sin embargo, el estatuto tampoco se publicó en ese plazo.

4. Primera controversia territorial entre Ensenada y Playas de Rosarito. El veinticuatro de octubre de dos mil once, el Municipio de Ensenada promovió, ante el Congreso Local, una controversia territorial en contra del Municipio de Playas de Rosarito por considerar que a partir de su creación se invadió una parte de su territorio que históricamente le había pertenecido. El veinticinco de septiembre de dos mil trece, el Pleno del Congreso del Estado rechazó, por diez votos en contra, nueve a favor y dos abstenciones, el dictamen de la Comisión de Gobernación, Legislación y Puntos Constitucionales, que proponía resolver la controversia a favor del Municipio de Ensenada.

5. Segunda controversia territorial. El once de junio de dos mil quince, el Municipio de Playas de Rosarito promovió una diversa controversia territorial en contra del Municipio de Ensenada, en la cual disputó el mismo territorio que este último alega que históricamente le corresponde. El veintiocho de septiembre de dos mil dieciséis, el Pleno del Congreso de Baja California, por veinte votos a



favor y tres en contra, aprobó el Dictamen Número 137, mediante el cual resolvió que el territorio en disputa corresponde al Municipio de Playas de Rosarito. Esta resolución se publicó el siete de octubre de dos mil dieciséis en el Periódico Oficial del Estado de Baja California, mediante el Decreto Número 684.

6. Controversia constitucional 158/2016. En contra del Dictamen Número 137 y del Decreto Número 684, el Municipio de Ensenada promovió una controversia constitucional, la cual fue radicada con el número 158/2016 y resuelta por la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el veintiséis de junio de dos mil diecinueve,¹ en el sentido de declararla **fundada** al considerar que existieron violaciones al derecho de audiencia en perjuicio del Municipio de Ensenada. En consecuencia, se declaró la invalidez del dictamen y decreto impugnados.

7. Controversia constitucional 82/2016. A pesar de múltiples solicitudes presentadas por el Municipio de Playas de Rosarito al Congreso de Baja California para que expidiera el estatuto territorial al que se refiere el artículo 26 de la Ley del Régimen Municipal, dicho estatuto continuaba sin expedirse. En contra de esta omisión, el referido Municipio promovió una nueva controversia constitucional, que quedó registrada con el número 82/2016.

8. El Tribunal en Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró **fundada** esta controversia mediante sentencia de veinticuatro de enero de dos mil diecinueve.² En esa resolución se sostuvo que, al no existir claridad en la definición del territorio que corresponde a cada Municipio del Estado de Baja California, éstos se ven impedidos para desarrollar adecuadamente las funciones que constitucionalmente se les encomiendan, lo que permite que puedan presentarse casos en los que tales funciones se realicen simultáneamente por dos o más Municipios o, incluso, por ninguno.³ Por lo anterior, el Pleno ordenó al Congreso de Baja California expedir el referido estatuto durante el siguiente periodo de sesiones.

¹ Por unanimidad de cinco votos, bajo la ponencia del señor Ministro Luis María Aguilar Morales.

² Por mayoría de diez votos, con voto en contra del señor Ministro Luis María Aguilar Morales, bajo la ponencia del señor Ministro Eduardo Medina Mora I.

³ Párrafo 65 de la sentencia.



9. Aprobación del Dictamen Número 1. El veintiuno de noviembre de dos mil diecinueve, el Congreso Estatal aprobó el proyecto de Dictamen Número 1, en el que se propuso la emisión del Estatuto Territorial de los Municipios del Estado de Baja California.

10. Dictámenes 45 y 47 (tablas de valores catastrales). Los días treinta y treinta y uno de diciembre de dos mil diecinueve, el Congreso de Baja California aprobó, respectivamente, los dictámenes 45 y 47 de la Comisión de Hacienda y Presupuesto, los cuales contienen las tablas de valores catastrales de los Municipios de Playas de Rosarito y de Ensenada, para el ejercicio fiscal dos mil veinte. En la primera de las tablas mencionadas se incluyó la zona homogénea número 30160, denominada "Pob. Santa Anita", la cual se ubica en el territorio que el Municipio de Ensenada disputa al de Playas de Rosarito y, correlativamente, en la segunda de las tablas indicadas se dejó de incluir a la zona referida. Las tablas se publicaron en el Periódico Oficial del Estado el mismo treinta y uno de diciembre de dos mil diecinueve, a través de los **decretos 33 y 34**.

11. Controversia constitucional 16/2020. Las tablas referidas en el párrafo anterior fueron impugnadas por el Municipio de Ensenada a través de una nueva controversia constitucional (16/2020), la cual fue sobreseída por la Primera Sala de este Alto Tribunal mediante sentencia dictada en sesión de diez de febrero de dos mil veintiuno, al haber cesado sus efectos (por ser de naturaleza anual).⁴

12. Publicación del Decreto Número 15. El tres de enero de dos mil veinte se publicó en el Periódico Oficial del Estado, el Decreto Número 15 que contiene el Estatuto Territorial de los Municipios de Baja California, en el cual se definen los perímetros del territorio que corresponde a cada Municipio.

B. Trámite de la controversia constitucional 15/2020

13. Presentación de la demanda por el Municipio de Ensenada. Por escrito presentado el siete de febrero de dos mil veinte en la Oficina de Certificación

⁴ Por unanimidad de cinco votos de la señora Ministra Norma Lucía Piña Hernández, los señores Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y la señora Ministra Presidenta Ana Margarita Ríos Farjat (ponente).



Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Armando Ayala Robles, en su carácter de presidente municipal, así como Elizabeth Muñoz Huerta, en su carácter de síndica procuradora, ambos del Ayuntamiento de Ensenada, promovieron controversia constitucional en la que demandaron la invalidez del:

i) Dictamen Número 1, de veintiuno de noviembre de dos mil diecinueve, por el cual las Comisiones Unidas de Fortalecimiento Municipal, de Gobernación, Legislación, Puntos Constitucionales y Justicia del Congreso Local sometieron a la consideración del Pleno de ese órgano legislativo el proyecto para expedir el *Estatuto Territorial de los Municipios del Estado de Baja California*; y,

ii) Decreto Número 15, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Baja California el tres de enero de dos mil veinte, mediante el cual se expidió el estatuto mencionado.

14. Conceptos de invalidez. En su demanda, el Municipio de Ensenada expuso los siguientes conceptos de invalidez:

a) Violación a las garantías de audiencia y defensa.

- Durante el procedimiento legislativo que derivó en el dictamen número 1 por el que se propuso expedir el Estatuto Territorial de los Municipios de Baja California, no se permitió al Municipio de Ensenada revisar las pruebas que se rindieron (dentro del plazo de tres días siguientes a su presentación) ni se le dio la oportunidad de formular alegatos en contra de los trabajos técnicos correspondientes.

- Tampoco se convocó al Municipio de Ensenada con la anticipación debida para que participara en las mesas de trabajo respectivas, lo que implicó que no se le diera intervención en la creación del estatuto mencionado; máxime que el apartado 4.1 del capítulo 4 denominado "Descripción de servicio", del expediente para la elaboración de trabajos técnicos de deslinde y descripción de los perímetros divisorios, exigía la realización de reuniones entre el personal técnico



de los diferentes Municipios y los propietarios de los predios en los que habrían de ubicarse los límites territoriales.

- Si bien es cierto que el Municipio de Ensenada participó en la mayoría de las mencionadas mesas de trabajo, específicamente en las de los días dos, nueve, dieciséis, veintitrés y treinta de octubre, así como seis de noviembre de dos mil diecinueve, también lo es que no se le entregó la documentación soporte del estatuto cuestionado, con lo que se le vedó la oportunidad de ofrecer pruebas y formular alegatos.

- Las irregularidades de procedimiento apuntadas contravinieron lo dispuesto por el artículo 30, fracción II, de la Constitución Política y por el numeral 120 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, ambas del Estado de Baja California.

- Tampoco se permitió al Municipio de Ensenada formular alegatos en torno a los trabajos técnicos de deslinde y descripción de los perímetros divisorios contenidos en el estatuto referido, dentro del plazo de cinco días siguientes a su entrega, pues no se le corrió traslado con ellos.

- Lo anterior resultó contrario al artículo 115 de la Constitución Política del País, el cual señala que es facultad de los Municipios participar en los actos parlamentarios y jurisdiccionales de los Poderes Legislativos Locales que afecten su territorio, lo que además ha sido reiterado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en las controversias constitucionales 54/2004, 131/2006, 11/2010 y 117/2011.

- Sirven de apoyo las jurisprudencias P./J. 151/2005 y P./J. 80/2006 del Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de los rubros respectivos: "MUNICIPIOS. REQUISITOS CONSTITUCIONALES PARA SU CREACIÓN."⁵ y "MUNICIPIO DE TEPATITLÁN DE MORELOS, JALISCO. EL DECRETO QUE CREÓ EL MUNICIPIO DE CAPILLA DE GUADALUPE EN PARTE DEL TERRITORIO DE AQUÉL Y REFORMÓ EL ARTÍCULO 4o. DE LA LEY DEL GOBIERNO Y

⁵ Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXII, diciembre de 2005, página 2298, Novena Época. Registro digital: 176520.



ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL, CONTRAVIENE LOS ARTÍCULOS 14, 16 Y 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS."⁶

b) Violación a los principios de congruencia y exhaustividad.

- Por una parte, se reitera que durante el procedimiento que derivó en la expedición del estatuto impugnado, la Comisión instructora no proporcionó al Municipio de Ensenada las pruebas y trabajos técnicos respectivos, ni lo citó oportunamente a las mesas de trabajo, a través de notificaciones comunicadas con una anticipación mínima de cinco días, en términos de lo dispuesto por la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California (en relación con los artículos 64 y 129 del Código de Procedimientos Civiles aplicable). Esta última violación debe analizarse en el contexto global del procedimiento legislativo que se cuestiona.

- Por otra parte, el Municipio actor presentó sendos escritos de manifestaciones el trece y el quince de noviembre de dos mil diecinueve ante el Congreso del Estado de Baja California, relacionados con el proyecto de dictamen número 1 que posteriormente derivó en la expedición del estatuto impugnado, los cuales no fueron tomados en cuenta por la autoridad legislativa.

- Si bien es cierto que a través del primero de los escritos mencionados el Municipio de Ensenada expresó alegatos de derecho en torno al dictamen, también lo es que desconocía su contenido, al no haberse sometido a su consideración el expediente y los trabajos técnicos en los que se sustentó.

c) Violación al procedimiento legislativo.

- Al votar el Decreto Número 15 combatido, las diputaciones solicitaron una dispensa con la finalidad de que se leyeran únicamente los puntos resolutivos del dictamen número 1, sin haber justificado un motivo de urgencia.

⁶ Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIII, junio de 2006, página 964, Novena Época. Registro digital: 174874.



- Además, el dictamen número 1 no se repartió con anticipación ni se leyó en la sesión previa, por lo que las diputadas y los diputados no pudieron haber conocido las consideraciones ahí contenidas. En consecuencia, existió una afectación al debido proceso democrático, en relación con las reglas del procedimiento legislativo previstas en los artículos 118, fracción VII, 119 y 127 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California.⁷

15. Admisión y trámite. Por acuerdo de diecisiete de marzo de dos mil veinte, la Ministra instructora admitió a trámite la controversia; tuvo por designados delegados, como demandados a los Poderes Ejecutivo, Legislativo y al secretario general de Gobierno, y como terceros interesados a los Municipios de Playas de Rosarito y Tijuana, todos del Estado de Baja California; asimismo, dio vista a la Fiscalía General de la República y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal, para que formularan sus respectivas manifestaciones.

16. Contestación del Poder Ejecutivo del Estado de Baja California. Mediante escrito presentado el veinticinco de septiembre de dos mil veinte, el doctor Amador Rodríguez Lozano, secretario general de Gobierno, en representación del Poder Ejecutivo del Estado de Baja California, manifestó, en síntesis, lo siguiente:

- **Ausencia de vicios propios en los actos impugnados al Poder Ejecutivo.** Las violaciones alegadas por el Municipio actor se refieren exclusivamente a la actuación del Congreso del Estado. Si bien es cierto que fueron señalados como autoridades demandadas el titular del Poder Ejecutivo Local y el secretario general de Gobierno por haber intervenido en la promulgación y publicación del Decreto Número 15 impugnado, también lo es que el Municipio demandante no atribuyó vicios propios a tales actos, por lo que no existe argumento defensivo alguno en contra de ellos.

- El órgano facultado para resolver las controversias territoriales suscitadas entre los Municipios del Estado de Baja California es el Congreso Local, de

⁷ "Artículo 127. El presidente del Congreso declarará abierto el debate una vez que se haya dado lectura al oficio, documento, iniciativa, dictamen o asunto en cuestión señalados en las fracciones I, III, IV y V del artículo anterior."



conformidad con lo dispuesto por los artículos 26 de la Ley del Régimen Municipal para el Estado de Baja California,⁸ 11, 13, 27, fracciones I, IV y XXVI, 29 y 76 de la Constitución Política de dicho Estado. En esas condiciones, son inoperantes los conceptos de invalidez.

17. Contestación del Poder Legislativo del Estado de Baja California.

Mediante escrito presentado el ocho de octubre de dos mil veinte, el diputado Julio César Vázquez Castillo y la diputada Eva Gricelda Rodríguez, en su carácter de presidente y de secretaria de la Mesa Directiva de la XXIII Legislatura del Congreso del Estado de Baja California, respectivamente, expresaron los siguientes argumentos:

- **Validez de los actos combatidos.** Los actos impugnados son constitucionales debido a que se emitieron con apego a las facultades otorgadas por la Constitución Política y por la Ley Orgánica del Poder Legislativo, en relación con la Ley de Régimen Municipal, todas del Estado de Baja California.

- El Decreto Número 15 impugnado se apega a la Constitución Política del País, pues los artículos 26, 27, fracciones XXVI, XLIV y XLV, 28, 29, 30 y 31 de la Constitución Estatal, 26 y 27 de la Ley de Régimen Municipal, facultan al Congreso Local, entre otras cosas, para delimitar la extensión de los Municipios que integran el Estado de Baja California y resolver las controversias territoriales que se susciten entre ellos, a través de la expedición de leyes y de la celebración de los convenios amistosos correspondientes. En virtud de lo anterior, el Estatuto Territorial de los Municipios del Estado de Baja California no adolece de vicios de inconstitucionalidad.

• Participación del Municipio actor en los trabajos técnicos de creación y tramitación del Estatuto Territorial de los Municipios del Estado de Baja

⁸ **Artículo 26. De la división territorial del Estado.** El territorio del Estado de Baja California, se integra con los Municipios de Mexicali, Tecate, Tijuana, Ensenada, Playas de Rosarito y San Quintín, con la superficie, límites y linderos que establezca el Congreso del Estado en el Estatuto Territorial de los Municipios del Estado de Baja California.

"Las controversias que se susciten respecto de los límites territoriales, entre dos o más Municipios, serán resueltas por el Congreso del Estado de Baja California, modificando en su caso, el Estatuto Territorial de los Municipios del Estado de Baja California."



California. Es infundado lo expuesto por la accionante, puesto que intervino en diversas reuniones de trabajo en las que participaron legisladores, dependencias estatales y federales, así como representantes de cada uno de los Municipios del Estado de Baja California, quienes tuvieron la oportunidad de exponer sus opiniones técnicas y motivaciones particulares acerca del proyecto que derivó en la expedición del estatuto impugnado.

- Los citados trabajos técnicos respetaron las garantías de audiencia y de defensa en favor del Municipio actor, dado que tuvo la oportunidad de comparecer, conocer los trabajos y documentos, así como de manifestarse sobre el proceso para la elaboración del estatuto territorial.

- De manera contraria a lo afirmado en la demanda, el Municipio actor fue debidamente convocado a través del oficio número 0083/2019, emitido el dieciocho de septiembre de dos mil diecinueve, por la presidenta de la Comisión de Fortalecimiento Municipal, para recibir el informe del director de Ordenamiento Territorial, Vivienda, Estudios y Proyectos de la Secretaría de Infraestructura y Desarrollo Urbano del Estado de Baja California, que contenía la información relacionada con el estatuto territorial que habría de expedirse.

- Además, el Municipio actor participó en las mesas de trabajo y sesiones de las Comisiones Unidas de Fortalecimiento Municipal, Justicia, Gobernación, Legislación y Puntos Constitucionales, celebradas el dos, nueve, dieciséis, veintitrés y treinta de octubre, seis, trece y diecinueve de noviembre de dos mil diecinueve. En esos eventos estuvo en aptitud de formular manifestaciones en torno a la información presentada, la cual se refirió a las medidas, colindancias y vértices de los límites territoriales de cada uno de los Municipios que conforman el Estado de Baja California.

- El Municipio de Ensenada fue citado a las mesas de trabajo aludidas mediante correo electrónico y vía telefónica y, específicamente, a través de los oficios identificados con los números 00133/2019, 00134/2019 y 00137/2019, signados el tres de octubre de dos mil diecinueve por las diputaciones que presiden las Comisiones Unidas mencionadas, así como los diversos CUFGJ/00169/2019 y CUFGJ/00312/2019, en tanto que su asistencia tuvo verificativo a través del director de Asuntos Jurídicos del XXIII Ayuntamiento de



Ensenada,⁹ quien fungió como su representante y firmó, para debida constancia de su presencia, las listas correspondientes.

- En atención a los mecanismos empleados por el Municipio de Ensenada para comparecer a las mesas de trabajo y sesiones indicadas (a través del funcionario previamente mencionado y de un diverso representante autorizado mediante los oficios OPM/0127/2019 y OPM/0131/2019), las Comisiones Unidas optaron por modificar el orden del día, como sucedió en la sesión de trece de noviembre de dos mil diecinueve, para no aprobar en ese momento el estatuto sino únicamente darle lectura y presentar el proyecto respectivo, con la finalidad de otorgar a aquella municipalidad el plazo de cinco días para realizar observaciones. En ese evento se notificó al Municipio de Ensenada la fecha de la próxima sesión, que se llevaría a cabo el diecinueve de noviembre siguiente, y se registró la entrega del proyecto a su representante.

- Por tanto, es falso lo afirmado en el escrito de demanda, en el sentido que no se respetó el principio de adecuada defensa en forma previa a la emisión del estatuto impugnado.

- El alegado incumplimiento del plazo de citación previsto en el artículo 120 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California quedó subsanado con la asistencia y participación del Municipio accionante en las sesiones señaladas en párrafos precedentes; máxime que ese plazo sólo resulta aplicable a las sesiones en las que se aprueben los dictámenes respectivos, como en el caso fue la de diecinueve de noviembre de dos mil diecinueve.

- El Municipio de Ensenada contó con un amplio lapso para preparar su defensa en contra del estatuto impugnado, pues con motivo de la tramitación y resolución de la controversia constitucional 82/2016 que planteó, tenía la certeza acerca del momento en el cual el Congreso Local habría de expedir dicho ordenamiento, dado que en el fallo dictado en aquel asunto se fijó la temporalidad en la que habría de emitirse.

⁹ Licenciado Federico Luna Serrano.



- Del Dictamen Número 1 impugnado se advierte que fueron tomadas en cuenta las opiniones expresadas por los intervinientes, por lo que resulta falso que no se hayan recogido las manifestaciones del Municipio actor.

- La garantía de audiencia en los procedimientos para la expedición de leyes no radica en que el Poder Legislativo deba oír y dar oportunidad de defensa a todas las personas que se encuentren en los supuestos de las normas jurídicas que elabore, dado que se trata de actos soberanos en los que sólo interviene el poder público de acuerdo con los términos de lo dispuesto por los artículos 71, 72, 73 y 89 de la Constitución Política del país, los cuales se dirigen a regular situaciones jurídicas generales, por lo que si se obliga a los Congresos a respetar tal garantía, se haría imposible e ineficaz la actividad legislativa.¹⁰

- **Inexistencia de vicios en el procedimiento legislativo.** El Congreso del Estado de Baja California respetó el principio de legalidad en el procedimiento legislativo para la expedición del estatuto territorial de sus Municipios, pues el caso de urgencia que habilitó la dispensa del cumplimiento de los trámites reglamentarios que ordinariamente habrían tenido que desahogarse para su expedición, se motivó de manera suficiente ante el obligado cumplimiento de la sentencia dictada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la controversia constitucional 82/2016, para emitir el estatuto dentro del siguiente periodo de sesiones legislativas,¹¹ en relación con el mandato fijado en el artículo sexto transitorio de la Ley de Régimen Municipal para que el Congreso Estatal expidiera el estatuto dentro del año siguiente contado a partir de la publicación de dicha ley el quince de octubre de dos mil uno.

18. Pedimento. La Fiscalía General de la República y la Consejería Jurídica del Gobierno Federal no formularon pedimento en el presente asunto.

19. Cierre de la instrucción. Por acuerdo de veinticinco de enero de dos mil veintiuno **se cerró la instrucción** a efecto de elaborar el proyecto de resolución.

¹⁰ De conformidad con el criterio sustentado por el Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis del rubro: "LEYES, NO RIGE LA GARANTIA DE AUDIENCIA TRATÁNDOSE DE LA EXPEDICIÓN DE.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, Volumen 18, Primera Parte, página 74, Séptima Época, registro digital: 233787.

¹¹ Con fecha límite al treinta de noviembre de dos mil diecinueve.



20. C. Expedición de nuevo Decreto Número 207 (Municipio de San Quintín). Mediante Decreto Número 207, publicado el diecinueve de febrero de dos mil veintiuno en el Periódico Oficial del Estado de Baja California, se aprobó la reforma a los artículos 5 y 9, así como la adición del artículo 9 Bis, a la "Ley (sic) del Estatuto Territorial de los Municipios del Estado de Baja California", con motivo de la creación del Municipio de San Quintín, perteneciente a esa misma entidad federativa.

21. Esos artículos del Estatuto Territorial de los Municipios del Estado de Baja California establecen: a) El artículo 5, que el territorio de Baja California se integra ahora con los Municipios de Mexicali, Tecate, Tijuana, Ensenada, Playas de Rosarito y San Quintín; b) El artículo 9 se refiere específicamente al territorio del Municipio de Ensenada; y, c) En el artículo 9 Bis se incluyó lo relativo al territorio del nuevo Municipio de San Quintín.

I. COMPETENCIA

22. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente controversia constitucional en términos de lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, inciso i),¹² de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 10, fracción I, y 11, fracción V, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación abrogada,¹³ así como en los puntos

¹² **Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:

"...

i) Un Estado y uno de sus Municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales."

¹³ **Artículo 10.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá funcionando en Pleno:

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

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

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



segundo, fracción I, y tercero del Acuerdo General Plenario Número 5/2013,¹⁴ pues si bien se plantea un conflicto entre el Poder Legislativo del Estado de Baja California y uno de los Municipios de esa entidad federativa, por la emisión de un ordenamiento de carácter general sobre límites territoriales, resulta innecesaria la intervención del Tribunal Pleno debido al sentido del presente fallo.

II. PRECISIÓN DE LAS NORMAS, ACTOS U OMISIONES RECLAMADAS

23. Con fundamento en el artículo 41, fracción I, de la ley reglamentaria de la materia,¹⁵ se procede a precisar las normas y actos que son objeto de la presente controversia constitucional, descartando todas las manifestaciones o imprecisiones que generen oscuridad o confusión, con apoyo en el criterio sostenido por el Tribunal Pleno contenido en la tesis de jurisprudencia P./J. 98/2009, de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. REGLAS A LAS QUE DEBE ATENDER LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PARA LA FIJACIÓN DE LA

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

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

¹⁴ "**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."

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."



NORMA GENERAL O ACTO CUYA INVALIDEZ SE DEMANDA EN EL DICTADO DE LA SENTENCIA."¹⁶

24. De la lectura de la demanda se advierte que el Municipio actor combate:

a) El **Dictamen Número 1** de las Comisiones Unidas de Fortalecimiento Municipal, de Gobernación, Legislación y Puntos Constitucionales y de Justicia del Congreso de Baja California, de veintiuno de noviembre de dos mil diecinueve, por el cual sometió a discusión, votación y aprobación ante ese órgano legislativo, el Estatuto Territorial de los Municipios del Estado de Baja California.

b) El **Decreto Número 15** mediante el cual el Congreso Local aprobó el Estatuto Territorial de los Municipios del Estado de Baja California, publicado en el Periódico Oficial de esa entidad federativa el tres de enero de dos mil veinte.

25. Esta Sala no inadvierte el contenido de la jurisprudencia P./J. 88/2004, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. DEBE SOBRESERSE CUANDO

¹⁶ Texto: "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 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.". Visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, julio de dos mil nueve, página 1536, registro digital: 166985.

Precedente: Controversia constitucional 97/2004. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. 22 de enero de 2007. Unanimidad de diez votos. Ausente: Mariano Azuela Güitrón. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretarios: Beatriz J. Jaimes Ramos, Heriberto Pérez Reyes y Emmanuel G. Rosales Guerrero.



SE IMPUGNAN LOS DICTÁMENES DE LAS COMISIONES LEGISLATIVAS, YA QUE CONSTITUYEN ACTOS QUE FORMAN PARTE DE UN PROCEDIMIENTO Y NO RESOLUCIONES DEFINITIVAS QUE PONGAN FIN A UN ASUNTO.¹⁷; sin embargo, será en el apartado correspondiente al análisis de causales de improcedencia en donde se analizará la aplicabilidad de ese criterio.

26. Tampoco se pasa por alto que el Decreto Número 15 se integra por 53 artículos y seis transitorios, los cuales regulan aspectos diversos relacionados no solamente con el límite territorial del Municipio actor, sino también los límites territoriales de los demás Municipios de Baja California, y las reglas que operan en los procedimientos para solucionar los conflictos que se presenten por límites entre Municipios. Sin embargo, de la lectura de la demanda no se advierte que el Municipio actor impugne alguna de esas normas en específico, pues lo que aduce son esencialmente violaciones cometidas durante el proceso legislativo que dio origen a todo el decreto.

27. En atención a ello, se tiene como impugnado tanto el dictamen como el decreto referido en su integridad, y en todo caso, será en el apartado de causas de improcedencia en donde se analizará si la controversia procede o no en contra de todos esos actos y normas.

III. EXISTENCIA DEL ACTO O NORMA IMPUGNADA

28. De conformidad con lo dispuesto en la fracción I del artículo 41 de la ley reglamentaria, este Tribunal Pleno advierte que la existencia del "Decreto Número 15 mediante el cual se aprueba el Estatuto Territorial de los Municipios del Estado de Baja California" se encuentra acreditada con la publicación realizada el tres de enero de dos mil veinte en el Periódico Oficial del Estado de Baja California; mientras que el "Dictamen No. 01 de las Comisiones Unidas de Fortalecimiento Municipal; de Gobernación, Legislación y Puntos Constitucionales; y de Justicia" de veintiuno de noviembre de dos mil diecinueve, se encuentra acreditado con las constancias remitidas por las partes actora y demandadas,

¹⁷ Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XX, septiembre de 2004, página 919, Novena Época, registro digital: 180675.



así como con su publicación en la Gaceta Parlamentaria del Congreso de Baja California.

IV. OPORTUNIDAD

29. El artículo 21 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que se encontraba vigente al momento de presentación de la demanda, regulaba los plazos para promover controversia constitucional en los términos siguientes:

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

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

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

"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,¹⁸ de sesenta días contados a partir de la entrada en vigor de la norma general o de la realización del acto que los origine."

30. En principio, cabe señalar que la presente controversia constitucional **no se planteó como un conflicto de límites territoriales entre dos Municipios,**

¹⁸ La fracción IV del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos fue derogada mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el ocho de diciembre de dos mil cinco.

Previo a su derogación, esa fracción establecía: "IV. Para arreglar definitivamente los límites de los Estados, terminando las diferencias que entre ellos se susciten sobre las demarcaciones de sus respectivos territorios, menos cuando esas diferencias tengan un carácter contencioso."



por lo que el presente caso no se ubica en la hipótesis de la fracción III del precepto transcrito. En todo caso, el conflicto de límites entre los Municipios de Playas de Rosarito y Ensenada se encuentra radicado ante el Congreso de Baja California y actualmente en trámite, derivado de lo resuelto por la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la controversia constitucional 158/2016, tal y como se advierte del apartado de antecedentes de este fallo.

31. En este sentido, resulta necesario mencionar también que a diferencia de lo precisado en el apartado de oportunidad de aquella controversia constitucional,¹⁹ **el decreto por el que se aprobó el estatuto territorial** que ahora se impugna sí **tiene el carácter de norma general**, pues en él se delimitan los territorios de todos los Municipios del Estado de Baja California, además de que **lo allí dispuesto resulta aplicable** no solamente al Municipio de Ensenada, sino a todos los Municipios del referido Estado, así como **a toda su población**; a diferencia del decreto impugnado en el precedente mencionado, en el que se resolvió únicamente la problemática específica planteada entre los Municipios de Playas de Rosarito y Ensenada.

32. En torno a la distinción entre acto y norma, esta Suprema Corte ha establecido que corresponde valorar qué se está impugnado en una **controversia constitucional** pues el criterio aplicable no es la nomenclatura o el título que se otorgue a lo que se cuestiona.

33. Esto es, no porque se le nombre a algo como una ley –por ejemplo– necesariamente detenta dicho carácter, pues se debe tener en cuenta que incluso, el propio Poder Legislativo no sólo tiene facultades para emitir leyes (formal y materialmente hablando), sino también decretos o actos legislativos que también siguen un procedimiento al interior del órgano elegido democráticamente.

¹⁹ En el párrafo 77 del apartado de oportunidad de la CC 158/2016 se indicó:

"77. Como se precisó en el apartado anterior, el Municipio actor impugna: A) El Dictamen 137, y B) El Decreto 684, los cuales tienen la naturaleza de actos positivos, en tanto crean una situación jurídica particular y concreta, consistente en determinar los límites territoriales entre los Municipios de Ensenada y Playas de Rosarito, ambos del Estado de Baja California."



34. Así, los aspectos relevantes para determinar si se está en presencia de un acto o norma general impugnado a través de una **controversia constitucional**, son: **a)** el análisis de los supuestos formales de creación; y, **b)** características materiales, en específico, si reúne los criterios de *generalidad*, *abstracción* e *impersonalidad* característicos de las normas generales.

35. Lo anterior se aprecia, entre otros pronunciamientos, en la ejecutoria derivada de la acción de inconstitucionalidad **31/2019**, en la que el Pleno de esta Suprema Corte estableció el criterio de que la **acción de inconstitucionalidad** procede en contra de cualquier ley, como acto formalmente legislativo.²⁰

36. Al respecto, el Pleno explicó que **una ley presupone la concurrencia de un criterio material**, en donde todas sus normas gozan de las características de *generalidad*, *abstracción* e *impersonalidad*.

37. Para verificar si se está ante una **norma general**, **no es relevante su denominación** sino sus características **formales** y sus elementos **materiales** de *generalidad*, *abstracción* e *impersonalidad*, pues hay ocasiones en que a las leyes se les denomina decretos y viceversa. Lo que trasciende es que en un decreto en estricto sentido se establecen casos determinados y específicos por tiempo, personas o lugares.²¹

38. Tales consideraciones, si bien se emitieron al resolver una **acción de inconstitucionalidad** y no una **controversia constitucional**, **resultan relevantes para el análisis de este caso**, toda vez que lo trascendente es que esta Suprema Corte ha establecido que para clarificar si se está frente a una norma general no es relevante su denominación sino sus características formales y sus elementos materiales de *generalidad*, *abstracción* e *impersonalidad*.

²⁰ Resuelta en sesión de 1o. de julio de 2019, por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ministra Esquivel Mossa, Ministros Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ministra Piña Hernández, Ministros Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

²¹ Las razones de esta conclusión se presentaron, en primer lugar, para dar una utilidad al término "*norma general*" del texto constitucional, y en segundo lugar, porque también debía tomarse en cuenta que la propia fracción II, del artículo 105, de la Constitución Política del país regula la procedencia de la acción en contra de "*leyes federales*", "*leyes locales*" o "*leyes electorales*".



39. Como **elemento formal**, se atiende al órgano de emisión, esto es, que si se emitió por el Poder Legislativo el producto es formalmente legislativo, si se emitió por el Poder Ejecutivo es formalmente administrativo. En tanto que los **atributos materiales** antes precisados se explican de la manera siguiente:

- **Generalidad.** Implica su permanencia después de su aplicación, de ahí que deba aplicarse cuantas veces se dé el supuesto previsto, sin distinción de persona. En cambio, la particularidad radica en que el acto jurídico está dirigido a una situación concreta, y una vez aplicado, se extingue. Dicho contenido material es el que permite determinar si lo impugnado tiene la naturaleza jurídica de norma de carácter general.²²

- **Abstracción.** Que está desvinculado de una situación particular; esto es, que la norma general se refiere a un número indeterminado e indeterminable de casos. En contraposición, el acto administrativo tiene una vinculación a la situación particular respecto de la que se emite para aplicarse a un caso determinado.

²² Véase al respecto la jurisprudencia P./J. 23/99 derivada de la acción de inconstitucionalidad 4/98. Pleno de la SCJN. Sesión de 28 de mayo de 1998. Mayoría de ocho votos. Novena Época, registro digital: 194260, de rubro y texto siguientes: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. PARA DETERMINAR SU PROCEDENCIA EN CONTRA DE LA LEY O DECRETO, NO BASTA CON ATENDER A LA DESIGNACIÓN QUE SE LE HAYA DADO AL MOMENTO DE SU CREACIÓN, SINO A SU CONTENIDO MATERIAL QUE LO DEFINA COMO NORMA DE CARÁCTER GENERAL. Para la procedencia de la acción de inconstitucionalidad es preciso analizar la naturaleza jurídica del acto impugnado y, para ello, es necesario tener en cuenta que un acto legislativo es aquel mediante el cual se crean normas generales, abstractas e impersonales. **La ley refiere un número indeterminado e indeterminable de casos y va dirigida a una pluralidad de personas indeterminadas e indeterminables.** El acto administrativo, en cambio, crea situaciones jurídicas particulares y concretas, y no posee los elementos de generalidad, abstracción e impersonalidad de las que goza la ley. Además, la diferencia sustancial entre una ley y un decreto, en cuanto a su aspecto material, es que mientras la ley regula situaciones generales, abstractas e impersonales, el decreto regula situaciones particulares, concretas e individuales. En conclusión, mientras que la ley es una disposición de carácter general, abstracta e impersonal, el decreto es un acto particular, concreto e individual. Por otra parte, **la generalidad del acto jurídico implica su permanencia después de su aplicación, de ahí que deba aplicarse cuantas veces se dé el supuesto previsto, sin distinción de persona. En cambio, la particularidad consiste en que el acto jurídico está dirigido a una situación concreta, y una vez aplicado, se extingue. Dicho contenido material del acto impugnado es el que permite determinar si tiene la naturaleza jurídica de norma de carácter general.**"



• **Impersonalidad.** Que está dirigida a una pluralidad de personas indeterminadas o indeterminables. Por el contrario, el acto administrativo tiene un destinatario específico.

40. En ese sentido, el **acto administrativo** crea situaciones jurídicas particulares y concretas, y no posee los elementos de *generalidad*, *abstracción* e *impersonalidad* de las que gozan las normas generales. La diferencia sustancial entre una norma general y un acto, en cuanto a su aspecto material, es que el acto regula situaciones **particulares, concretas e individuales**.

41. Precisado lo anterior, debe considerarse que el presente caso se ubica en la hipótesis establecida en la fracción II del artículo 21 de la mencionada ley reglamentaria, pues estamos ante un estatuto que aplica de manera general, abstracta e impersonal a toda la población de los Municipios del Estado de Baja California, en tanto que es a partir de lo dispuesto en esa norma que se registrarán las relaciones de todas las personas que se encuentren dentro de los límites territoriales allí señalados.

42. Tal estatuto tiene la vocación de ser general, pues aplicará indefinidamente a tantas y cuantas relaciones jurídicas surjan bajo su vigencia; rige a un número indeterminable de casos, y también está dirigido a un universo indeterminable de personas (todos los habitantes de los Municipios).

43. Así, dependiendo de si una persona, hecho o acto jurídico surge en determinado lugar precisado en el estatuto territorial, las normas aplicables serán las que correspondan al Municipio allí indicado, por lo que un sinnúmero de cuestiones relacionadas con aspectos como la residencia, pago de contribuciones locales, etcétera, dependerán del lugar que corresponda de acuerdo con lo dispuesto por dicho estatuto, con independencia de las personas involucradas.

44. Precisado lo anterior, debe decirse que en el apartado "5. Fecha de notificación del acto" de la demanda, el Municipio de Ensenada indicó que "Los actos impugnados nos fueron dados a conocer el viernes 17 de enero de 2020"; sin embargo, al estar ante la impugnación de un estatuto territorial que tiene el carácter de norma general, debe tomarse como **fecha de inicio del plazo la de**



su publicación en el Periódico Oficial del Estado de Baja California, lo cual ocurrió el **viernes tres de enero de dos mil veinte**.

45. Esa misma fecha resulta aplicable para el inicio del cómputo del dictamen correspondiente, pues este se reclamó como parte del procedimiento que dio lugar a la expedición del estatuto territorial.

46. En este contexto, el plazo de treinta días para presentar la controversia transcurrió del **lunes seis de enero al martes dieciocho de febrero de dos mil veinte**.²³

47. Luego, si **la demanda se presentó el siete de febrero de dos mil veinte** en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, resulta claro que la controversia constitucional se promovió **oportunamente**.

V. LEGITIMACIÓN ACTIVA

48. El Municipio de Ensenada, Baja California, es un ente legitimado para promover controversias constitucionales, en términos de lo dispuesto por el artículo 105, fracción I, inciso i), de la ley reglamentaria de la materia.²⁴

49. De conformidad con el artículo 11, primer párrafo, de la ley reglamentaria en la materia,²⁵ la parte actora deberá comparecer a juicio por conducto de los

²³ Debiéndose descontar los días 4, 5, 11, 12, 18, 19, 25 y 26 de enero, así como 1, 2, 3, 5, 8, 9, 15 y 16 de febrero, todos de dos mil veinte, por ser días inhábiles, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 2o. y 3o. de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 74, fracción II, de la Ley Federal del Trabajo, 19 de la Ley de Amparo, e incisos c) y e) del punto primero del Acuerdo General Número 18/2013 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

²⁴ **"Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

"I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:

"...

"i) Un Estado y uno de sus Municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales."

²⁵ **"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



funcionarios que en términos de las normas respectivas estén facultados para representarla.

50. En este contexto, de la lectura de la demanda se advierte que el Municipio de Ensenada compareció por conducto de Armando Ayala Robles, en su carácter de presidente municipal, así como de Elizabeth Muñoz Huerta, en su carácter de síndica procuradora, a quienes se les reconoce la personería que ostentan en términos del "Acta de la Sesión Solemne" y toma de protesta de cabildo, celebrada por el XXIII Ayuntamiento Constitucional de Ensenada, Baja California, el treinta de septiembre de dos mil diecinueve.²⁶

51. El presidente municipal y la síndica procuradora se encuentran facultados para promover la presente controversia constitucional en representación del Municipio de Ensenada en términos de los artículos 7, fracción IV, y 8, fracción I, de la Ley del Régimen Municipal para el Estado de Baja California.²⁷

52. Por tanto, al haberse acreditado que la controversia constitucional se promovió por uno de los entes señalados en la fracción I del artículo 105 constitucional, a través de las personas servidoras públicas que ostentan su representación legal, debe concluirse que **se promovió por parte legitimada.**

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."

²⁶ Se acompañó al escrito de demanda en copias certificadas de la foja 31 a 38, en donde se reconoce el carácter con el que comparecen las personas promoventes.

²⁷ **"Artículo 7. Del órgano Ejecutivo del Ayuntamiento.** El presidente municipal, en su calidad de alcalde de la comuna, es el órgano Ejecutivo del Ayuntamiento y ostenta, en todo caso, las siguientes atribuciones:

"...

"IV. Ejercer la representación política, legal y social del Municipio conforme lo disponga el reglamento respectivo. La representación legal podrá delegarla mediante acuerdo expreso del Ayuntamiento.

"Artículo 8. Del síndico procurador. El síndico procurador tendrá a su cargo la función de contraloría interna, la procuración de la defensa de los intereses del Ayuntamiento, y vigilar que no se afecten los intereses de los habitantes del Municipio, en el ejercicio de las funciones y atribuciones de orden municipal, ostentando en todo caso, las siguientes atribuciones:

"I. Ejercer la representación jurídica del Ayuntamiento en los litigios jurisdiccionales, así como en las negociaciones relativas a la hacienda municipal, pudiendo nombrar apoderado legal y delegar sus facultades, con arreglo a las que específicamente el Ayuntamiento le delegue."



53. No pasa inadvertido que el Poder Legislativo Local, al contestar la demanda, señaló que el Municipio de Ensenada carecía de legitimación en atención a que participó en el proceso de formación del estatuto que impugna.

54. Tal argumento es en sí una causa de improcedencia consistente en que el Municipio de Ensenada carece de interés legítimo para promover el presente medio de control constitucional en contra del estatuto territorial cuestionado debido a que participó en su formación y, por ende, su expedición no podría causarle perjuicios.

55. Debe **desestimarse** la causal de improcedencia invocada, pues según se advierte de la demanda, la materia de estudio de fondo, en caso de llegar a analizarse, consistirá precisamente en determinar si se dio o no una efectiva participación al Municipio actor durante el procedimiento legislativo que precedió a la expedición del estatuto territorial impugnado.

56. Lo anterior, en el entendido de que el Municipio de Ensenada se duele precisamente de que si bien participó en las mesas de trabajo que se llevaron a cabo previo a la emisión del decreto impugnado, esa participación fue sin contar con los elementos necesarios para poder ejercer efectivamente su derecho de defensa, pues nunca se le permitió participar en los trabajos técnicos de deslinde y descripción de los perímetros divisorios de los Municipios a que se refiere el estatuto; tampoco se le corrió traslado con el expediente y los trabajos técnicos realizados, ni con el proyecto de dictamen correspondiente.

57. Luego, si la materia de fondo de la controversia consiste en determinar si para la emisión del estatuto territorial que delimita la superficie y linderos de los Municipios de Mexicali, Tecate, Tijuana, **Ensenada** y **Playas de Rosarito** se respetó el debido proceso y el derecho de audiencia alegado por el Municipio actor, en consecuencia, la causal de improcedencia en la que se alega que el Municipio sí participó en la expedición del mencionado estatuto y, por ello, carece de interés, debe desestimarse.

58. Lo razonado encuentra su apoyo en la jurisprudencia P./J. 92/99, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL



DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE."²⁸

VI. LEGITIMACIÓN PASIVA

59. En el acuerdo de admisión, de diecisiete de marzo de dos mil veinte, se reconocieron como demandados a los Poderes Ejecutivo y Legislativo, así como al secretario general de Gobierno, todos del Estado de Baja California.

60. En torno a ello, se precisa que de conformidad con la fracción II del artículo 10 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,²⁹ tiene el carácter de parte demandada en la controversia constitucional la entidad, Poder u órgano que hubiere pronunciado el acto que sea objeto de la controversia constitucional; por ende, están legitimados los Poderes Ejecutivo y Legislativo, así como el secretario general de Gobierno, por haber intervenido en la emisión, promulgación y publicación del estatuto impugnado.

61. VI.1. Legitimación pasiva del Congreso Local. Por el órgano legislativo comparecieron en contestación de demanda: el diputado Julio César Vázquez Castillo y la diputada Eva Gricelda Rodríguez, en su carácter de presidente y de secretaria de la mesa directiva de la XXIII Legislatura del Congreso del Estado de Baja California, respectivamente.

62. Esa personalidad se les tiene por acreditada en términos de lo actuado en el expediente correspondiente a la controversia constitucional 35/2020, en la

²⁸ Texto: "En reiteradas tesis este Alto Tribunal ha sostenido que las causales de improcedencia propuestas en los juicios de amparo deben ser claras e inobjetables, de lo que se desprende que 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.". Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo X, septiembre de 1999, página 710, Novena Época, registro digital: 193266.

²⁹ "Artículo 10. Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:

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



que obra copia certificada del Acuerdo de la Junta de Coordinación Política mediante el cual se designó a la diputada y al diputado antes mencionados, para ocupar los cargos de presidente y secretaria de la Mesa Directiva del Congreso, para el primer periodo ordinario de sesiones del segundo año de ejercicio constitucional de la XXIII Legislatura, comprendido del primero de agosto al treinta de noviembre de dos mil veinte, adoptado el treinta de julio de esa anualidad; la cual se invoca como hecho notorio para reconocer la personalidad de los promoventes en este asunto.

63. VI.2. Legitimación pasiva del Poder Ejecutivo Local y del secretario general de Gobierno. También se tiene por acreditada la personería del diverso promovente Amador Rodríguez Lozano, en su carácter de secretario general de Gobierno y representante del Poder Ejecutivo del Estado de Baja California.

64. Aun cuando no acompañó a la contestación de demanda alguna documental que demostrara el nombramiento aludido, debe considerarse que en el expediente principal de la controversia constitucional 16/2020, promovida también por el Municipio de Ensenada, obra copia certificada de aquél, el cual fue expedido el primero de noviembre de dos mil diecinueve por el gobernador del Estado de Baja California.

65. Sirve de apoyo la tesis P. IX/2004, de rubro: "HECHOS NOTORIOS. LOS MINISTROS PUEDEN INVOCAR COMO TALES, LOS EXPEDIENTES Y LAS EJECUTORIAS TANTO DEL PLENO COMO DE LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN.", en relación con los artículos 38 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo³⁰ y 19 de la Ley Orgánica de la Administración Pública,³¹ ambas del Estado de Baja California.

³⁰ **Artículo 38.** Al órgano de gobierno, denominado Mesa Directiva, le corresponde la conducción del Congreso, que es ejercida por su presidente y secretario quienes tendrán la representación legal del Congreso ante todo género de autoridades.

³¹ **Artículo 19.** A la Secretaría General de Gobierno, además de las atribuciones que expresamente le confiere la Constitución Política del Estado, le corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

...

XXIII. Asistir y representar legalmente al Poder Ejecutivo del Estado, en las acciones y controversias constitucionales a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (sic); ..."



66. VI.3. Conclusiones generales en relación con la legitimación pasiva.

En atención a lo expuesto en los subapartados VI.1. y VI.2., se constata que los servidores públicos allí mencionados están legitimados para comparecer en la presente controversia constitucional en representación de los Poderes Locales demandados; máxime que de conformidad con el artículo 11, primer párrafo, de la ley reglamentaria de la materia,³² existe la presunción de que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario, y en el presente caso no existe prueba que desvirtúe la personalidad con que se ostentaron las personas antes referidas.

VII. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

67. Previo al análisis del fondo del asunto, corresponde examinar las causas de improcedencia planteadas por las partes, así como aquellas que de oficio pudiera advertir esta Primera Sala, de conformidad con lo establecido en el último párrafo del artículo 19 de la ley reglamentaria en materia de acciones y controversias constitucionales.³³

68. VII.1. **Improcedencia respecto del Dictamen Número 1.** En principio, esta Primera Sala advierte que la controversia constitucional resulta **improcedente** en contra del Dictamen Número 1 de las Comisiones Unidas de Fortalecimiento Municipal, de Gobernación, Legislación y Puntos Constitucionales y de Justicia del Congreso de Baja California, de veintiuno de noviembre de dos mil diecinueve, por el cual sometió a discusión, votación y aprobación ante ese órgano legislativo, el Estatuto Territorial de los Municipios del Estado de Baja California.

69. Lo anterior es así, ya que el referido dictamen constituye un acto emitido dentro de un procedimiento legislativo que culminó con la expedición del Decreto

³² **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."

³³ **Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes:

"...

"En todo caso, las causales de improcedencia deberán examinarse de oficio."



Número 15, mediante el cual se aprobó el Estatuto Territorial de los Municipios del Estado de Baja California, publicado en el Periódico Oficial de esa entidad federativa el tres de enero de dos mil veinte.

70. En este sentido, el último acto dentro del procedimiento legislativo y, por ende, el impugnado en la controversia constitucional en atención al principio de definitividad resguardado por el artículo 19, fracción VI,³⁴ de la ley reglamentaria de la materia, es el referido decreto que contiene el estatuto territorial y no el dictamen elaborado en comisiones.

71. Sirve de apoyo a lo anterior la tesis de jurisprudencia P./J. 88/2004, de rubro y texto siguientes:³⁵

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. DEBE SOBRESEERSE CUANDO SE IMPUGNAN LOS DICTÁMENES DE LAS COMISIONES LEGISLATIVAS, YA QUE CONSTITUYEN ACTOS QUE FORMAN PARTE DE UN PROCEDIMIENTO Y NO RESOLUCIONES DEFINITIVAS QUE PONGAN FIN A UN ASUNTO. De los artículos 85 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y 65, 87, 94, 95 y 115 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte que las Comisiones legislativas son órganos internos de las Cámaras del Congreso de la Unión que contribuyen a que éstas cumplan con sus atribuciones constitucionales, para lo cual analizan los asuntos de su competencia y los instruyen hasta ponerlos en estado de resolución, elaborando un dictamen que contendrá una parte expositiva de las razones en que se funde y otra de proposiciones claras y sencillas que puedan someterse a votación; asimismo, se observa que realizado el dictamen, el cual debe estar firmado por la mayoría de los miembros de la Comisión, debe someterse a discusión y una vez discutido se pone a votación y, en caso de aprobación por el Pleno de la Cámara legislativa, se traduce en un punto de acuerdo. ... "

³⁴ **Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes:

"...

VI. Cuando no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del propio conflicto."

³⁵ Visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XX, septiembre de dos mil cuatro, página 919, con el número de registro digital: 180675.



72. En consecuencia, **debe sobreseerse respecto del dictamen** referido, en términos del artículo 20, fracción II, de la ley reglamentaria.³⁶

73. VII.2. Improcedencia respecto del estatuto territorial (cesación de efectos). En el presente caso se advierte de oficio que se actualiza la causal de improcedencia relativa a la cesación de efectos respecto del Decreto Número 15 mediante el cual se aprobó el Estatuto Territorial de los Municipios del Estado de Baja California, publicado en el Periódico Oficial de esa entidad federativa el tres de enero de dos mil veinte, porque con motivo de la creación del Municipio de San Quintín, se modificó para ajustar los límites territoriales entre éste y los Municipios colindantes.

74. El motivo de improcedencia antes mencionado se encuentra establecido en el artículo 19, fracción V, de la ley reglamentaria de la materia, que dispone:

"Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:

"...

"V. Cuando hayan cesado los efectos de la norma general o acto materia de la controversia."

75. Al respecto, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha precisado que se actualiza la hipótesis contenida en esa disposición cuando se reclama una norma general y posteriormente existe un nuevo acto legislativo que cambia el sentido de la norma originalmente impugnada.

76. En efecto, el Tribunal Pleno, al resolver la controversia constitucional 94/2016,³⁷ promovida por el Municipio de Tlaquiltenango, Morelos, en contra de diversos preceptos de la Ley del Instituto de Crédito para los Trabajadores al

³⁶ **"Artículo 20.** El sobreseimiento procederá en los casos siguientes:

"...

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

³⁷ Esa controversia fue resuelta en sesión de veintitrés de marzo de dos mil veintiuno, por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González



Servicio del Gobierno del Estado de Morelos, la Ley de Transporte de esa entidad, y de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sustentable del mismo Estado, entre otras disposiciones, determinó que existe un nuevo acto legislativo que conlleva el sobreseimiento por cesación de efectos de la norma impugnada si se actualizan los dos aspectos siguientes:

- I. Que se haya llevado a cabo un proceso legislativo (criterio formal); y,
- II. Que la modificación normativa sea sustantiva o material.

77. El primer aspecto se refiere a que la norma impugnada haya sido objeto del desahogo y agotamiento de las diferentes fases o etapas del procedimiento legislativo.

78. El segundo requisito significa que la modificación a la norma debe ser sustantiva o material, es decir, que exista un cambio que modifique la trascendencia, el contenido o el alcance de la norma. Una modificación al sentido normativo será considerada un nuevo acto legislativo. Esto no acontece, por ejemplo, cuando se reproduce un artículo exactamente con el mismo contenido que el reformado. 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 sistema normativo al que fueron adheridas.

79. En este sentido, no basta con la sola publicación de la norma para que se considere un nuevo acto legislativo, ni que se reproduzca íntegramente, sino que la modificación debe impactar el alcance de ésta con elementos novedosos que la hagan distinta a la que se encontraba regulada. En este sentido, la modificación debe producir un efecto normativo en el texto de la disposición al que

Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa apartándose del criterio del cambio del sentido normativo, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo apartándose del criterio del cambio del sentido normativo, Piña Hernández apartándose del criterio del cambio del sentido normativo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo a las causas de improcedencia, en su apartado B, denominado "Improcedencia por la existencia de reformas posteriores", en su subapartado B.1, consistente en sobreseer respecto de los artículos allí indicados.



pertenece el propio sistema. El ajuste de la norma general debe producir un efecto normativo distinto en dicho sistema, aunque sea tenue.

80. Conforme a esta definición de nuevo acto legislativo, no cualquier modificación puede provocar la procedencia o el sobreseimiento de un asunto, sino que una vez agotadas las fases del procedimiento legislativo, la modificación necesariamente debe producir un impacto en el mundo jurídico. En este sentido, también quedarían excluidas aquellas reformas de tipo metodológico que deriven 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.

81. Lo que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación busca con este entendimiento sobre el nuevo acto legislativo es controlar o verificar cambios normativos reales y no sólo cambios de palabras o cuestiones menores propias de la técnica legislativa, esto es, cambios que afecten la esencia de la institución jurídica que se regula, que deriven precisamente del producto del Poder Legislativo.

82. Han sido múltiples las reflexiones realizadas en torno al concepto de nuevo acto legislativo, en sus criterios formal y material, como consecuencia de diversos factores. Así, el criterio de este Alto Tribunal se ha venido matizando con el objeto de evidenciar con mayor claridad los casos en que se actualiza un nuevo acto legislativo.

83. El criterio que actualmente rige para esta Primera Sala consiste en que, para considerar que se está frente a un nuevo acto legislativo, debe existir un **cambio en el sentido normativo** de la norma impugnada.

84. Es decir, es imperioso que existan verdaderos cambios normativos que modifiquen la trascendencia, el contenido o alcance de la norma o del sistema normativo de que se trata.

85. Sentado lo anterior, resulta conveniente precisar que el decreto que contiene el estatuto territorial aquí impugnado se integra por un conjunto de normas



que regulan aspectos relacionados con los límites territoriales de los Municipios del Estado de Baja California y las reglas que operan en los procedimientos para solucionar los conflictos que se presenten por límites entre esos Municipios, por lo que el estatuto, en su conjunto, integra un verdadero sistema normativo.

86. Ahora bien, resulta un hecho notorio para esta Primera Sala, en términos del artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles,³⁸ de aplicación supletoria a la ley reglamentaria de la materia,³⁹ que el diecinueve de febrero de dos mil veintiuno se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Baja California el "Decreto No. 207, mediante el cual se aprueba la reforma a los artículos 5 y 9, así como la adición del artículo 9 Bis, a la Ley (sic) del Estatuto Territorial de los Municipios del Estado de Baja California",

87. A fin de identificar los cambios que provocó el nuevo Decreto Número 207 en los artículos 4 y 9 del diverso Decreto Número 15 aquí impugnado, se inserta a continuación un cuadro comparativo con el contenido de cada uno de esos artículos, y se resaltan las partes reformadas:

Decreto Número 15 publicado el tres de enero de dos mil veinte	Decreto Número 207 publicado el diecinueve de febrero de dos mil veintiuno
"Artículo 5. El territorio del Estado de Baja California se integra con los Municipios de Mexicali, Tecate, Tijuana, Ensenada y Playas de Rosarito; por consiguiente, sus límites territoriales municipales se definen de conformidad a lo previsto en el presente capítulo."	"Artículo 5. El territorio del Estado de Baja California se integra con los Municipios de Mexicali, Tecate, Tijuana, Ensenada, Playas de Rosarito y San Quintín ; por consiguiente, sus límites territoriales municipales se definen de conformidad a lo previsto en el presente capítulo."

³⁸ **"Artículo 88.** Los hechos notorios pueden ser invocados por el tribunal, aunque no hayan sido alegados ni probados por las partes."

³⁹ **"Artículo 1o.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá y resolverá con base en las disposiciones del presente título, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. A falta de disposición expresa, se estará a las prevenciones del Código Federal de Procedimientos Civiles."



"Artículo 9. El Municipio de Ensenada, Baja California está integrado por la ciudad, cabecera municipal de ese nombre, poblados, colonias agrícolas, propiedades y fincas rusticas comprendidas en el territorio que a continuación se describen:

"Partiendo del vértice E-R 001 que se localiza en la desembocadura del Arroyo Guadalupe en el Océano Pacifico, en la zona conocida como la Misión con coordenadas $X= 511,065.9210$, $Y= 3,550,326.1290$, de este vértice en línea recta con dirección N $62^{\circ}23'35''$ E y una distancia de 22,376.035 metros hasta llegar al lugar conocido como 'San José de la Zorra' que es donde se localiza el vértice E-R-T 001 con coordenadas $X= 530,894.3707$, $Y= 3'560,695.2910$, punto trino en el que se intersectan los Municipios de Ensenada, Playas de Rosarito y Tijuana colindando en este lado con el Municipio de Playas de Rosarito, de este vértice con una dirección N $62^{\circ}23'35''$ E y una distancia de 6,946.829, se llega al vértice TTE 200 de coordenadas $X= 537,050.2806$, $Y= 3,563,914.4850$ vértice situado en la intersección de la línea del Lindero Municipal que une Vallecitos-San José de la Zorra con lindero oeste del ejido Carmen Cerdán, colindando aquí con el Municipio de Tijuana, de este vértice con una dirección N $62^{\circ}23'35''$ E y una distancia de 8,232.105 metros se llega al vértice T-E 001 con coordenadas $X= 544,345.1332$, $Y= 3,567,729.2819$, vértice localizado en la zona de Vallecitos, colindando aquí con Municipio de Tecate, de este vértice en dirección S $88^{\circ}57'36''$ E y una distancia de 36,100.331 metros hasta llegar al Rancho 'San Faustino' que es donde se localiza el vértice E-T 001 con coordenadas $X= 580,439.5180$, $Y= 3'567,074.1070$ colindando en este lado con el Municipio de Tecate, de este vértice

"Artículo 9. El Municipio de Ensenada, Baja California está integrado por la ciudad, cabecera municipal de ese nombre, poblados, colonias agrícolas, propiedades y fincas rusticas comprendidas en el territorio que a continuación se describen:

"Partiendo del vértice E-R 001 que se localiza en la desembocadura del Arroyo Guadalupe en el Océano Pacifico, en la zona conocida como la Misión con coordenadas $X= 511,065.9210$, $Y= 3,550,326.1290$, de este vértice en línea recta con dirección N $62^{\circ}23'35''$ E y una distancia de 22,376.035 metros hasta llegar al lugar conocido como 'San José de la Zorra' que es donde se localiza el vértice E-R-T 001 con coordenadas $X= 530,894.3707$, $Y= 3'560,695.2910$, punto trino en el que se intersectan los Municipios de Ensenada, Playas de Rosarito y Tijuana colindando en este lado con el Municipio de Playas de Rosarito, de este vértice con una dirección N $62^{\circ}23'35''$ E y una distancia de 6,946.829, se llega al vértice TTE 200 de coordenadas $X= 537,050.2806$, $Y= 3,563,914.4850$ vértice situado en la intersección de la línea del Lindero Municipal que une Vallecitos-San José de la Zorra con lindero oeste del **Ejido Carmen Serdán**, colindando aquí con el Municipio de Tijuana, de este vértice con una dirección N $62^{\circ}23'35''$ E y una distancia de 8,232.105 metros se llega al vértice T-E 001 con coordenadas $X= 544,345.1332$, $Y= 3,567,729.2819$, vértice localizado en la zona de Vallecitos, colindando aquí con Municipio de Tecate, de este vértice en dirección S $88^{\circ}57'36''$ E y una distancia de 36,100.331 metros hasta llegar al Rancho 'San Faustino' que es donde se localiza el vértice E-T 001 con coordenadas $X= 580,439.5180$, $Y= 3'567,074.1070$ colindando en este lado con el Municipio de Tecate, de este vértice



en dirección N 56°40'22"E y una distancia de 30,452.110 metros se llega al vértice E-M-T 001 ubicado en el Cerro 'El Toruno' con coordenadas X= 605,883.7030, Y= 3'583,805.0580 punto trino en el que se intersectan los Municipios de Ensenada, Mexicali y Tecate colindando en este lado con los Municipio de Mexicali y Tecate de este sitio y en dirección S 03°51'45"E y una distancia de 43,992.306 metros se llega al vértice E-M 001 ubicado en el Cerro 'Campo Nacional' con coordenadas X= 608,847.2180, Y= 3'539,912.6830 colindando en este lado con el Municipio de Mexicali, de ahí y en dirección S 30°15'28" E y una distancia de 55,012.917 se llega al vértice E-M 002 ubicado en el Cerro 'Negro' con coordenadas X= 636,567.7360, Y= 3'492,394.3300 colindando en este lado con el Municipio de Mexicali, de este punto y en dirección S 47°02'03" E y una distancia de 12,743.193 se llega al vértice E-M 003 ubicado en el Cerro 'El Colorado' con coordenadas X= 645,892.6890, Y= 3'483,709.0430 colindando en este lado con el Municipio de Mexicali, de este lugar y en dirección S 07°34'32" E y una distancia de 56,623.071 se llega al vértice E-M 004 ubicado en el Cerro 'La Encantada' con coordenadas X= 653,357.5110, Y= 3' 427,580.1860 colindando en este lado con el Municipio de Mexicali, de ahí y en dirección S 81°24'53" E y una distancia de 66,489.492 se llega al vértice E-M 005 sitio conocido como 'Punta Diggs' con coordenadas X= 719,101.9850, Y= 3' 417,654.6320 ubicado en el litoral • poniente del Golfo de California (Mar de Cortes), colindando aquí con el Municipio de Mexicali, de este vértice y siguiendo el Litoral Poniente del Golfo de California (Mar de Cortes) hasta su intersección con **la línea geográfica que demarca el Paralelo 28 Norte, de este vértice y siguiendo la línea**

en dirección N 56°40'22"E y una distancia de 30,452.110 metros se llega al vértice E-M-T 001 ubicado en el Cerro 'El Toruno' con coordenadas X= 605,883.7030, Y= 3'583,805.0580 punto trino en el que se intersectan los Municipios de Ensenada, Mexicali y Tecate colindando en este lado con los Municipio de Mexicali y Tecate de este sitio y en dirección S 03°51'45" E Y una distancia de 43,992.306 metros se llega al vértice E-M 001 ubicado en el Cerro 'Campo Nacional' con coordenadas X= 608,847.2180, Y= 3'539,912.6830 colindando en este lado con el Municipio de Mexicali, de ahí y en dirección S 30°15'28" E y una distancia de 55,012.917 se llega al vértice E-M 002 ubicado en el Cerro 'Negro' con coordenadas X= 636,567.7360, Y= 3'492,394.3300 colindando en este lado con el Municipio de Mexicali, de este punto y en dirección S 47°02'03" E y una distancia de 12,743.193 se llega al vértice E-M 003 ubicado en el Cerro 'El Colorado' con coordenadas X= 645,892.6890, Y= 3'483,709.0430 colindando en este lado con el Municipio de Mexicali, de este lugar y en dirección S 07°34'32" E y una distancia de 56,623.071 se llega al vértice E-M 004 ubicado en el Cerro 'La Encantada' con coordenadas X= 653,357.5110, Y= 3'427,580.1860 colindando en este lado con el Municipio de Mexicali, de ahí y en dirección S 81°24'53" E y una distancia de 66,489.492 se llega al vértice E-M 005 sitio conocido como 'Punta Diggs' con coordenadas X= 719,101.9850, Y= 3'417,654.6320 ubicado en el litoral poniente del Golfo de California (Mar de Cortes), colindando aquí con el Municipio de Mexicali, de este vértice y siguiendo el litoral Poniente del Golfo de California (Mar de Cortes) hasta su intersección con **el límite marítimo siguiendo el lindero ejidal entre Hermenegildo Galena y Tierra**



Geográfica del mismo Paralelo 28 hasta intersectar con el litoral del Océano Pacífico; de este punto y siguiendo el mismo litoral del Océano Pacífico en dirección Noroeste hasta llegar al vértice E-R 001 localizado en la desembocadura del Arroyo Guadalupe con coordenadas X= 511,065.9210, Y= 3'550,326.1290 punto de partida del polígono antes descrito, cuyas coordenadas Cartográficas son Universal Transversal de Mercator Meridiano Central 117W Zona 11 sistema Geográfico de referencia es ITRF08 Época 2010.0

"El Municipio de Ensenada limita:

"Al Norte: con los Municipios de Playas de Rosarito, Tijuana, Tecate y Mexicali

"Al Sur: **Con el Estado de Baja California Sur.**

"Al Este: con el Municipio de Mexicali y Golfo de California (Mar de Cortes).

"Al Oeste: con el Océano Pacífico.

"Corresponden a la municipalidad las islas: Cedros, San Benito Oeste, San Benito Centro, San Benito Este, Elide, El Toro, El Zapato, Guadalupe, **Arrecife Sacramento, San Gerónimo, San Martín,** Todos Santos I y II, Soledad, **Ben,** ubicadas en el Océano Pacífico.

"En el Mar de Cortes: El Huerfanito, El Muerto, Miramar, Lobos, Coloradito, La Encantada, Pomez, San Luis, **Granitos, Navío, Pelicano,** Albatros, **Coronadito, Smith, Calaveras, Piojo, Bota, Pata, Jorobado, Flecha, Gemelos (2), Cabeza de Caballo, Cerraja, Ventana, Llave, Ángel de la Guarda, Mejía, San Esteban, Pond, Partida, Rasa, Salsipuedes, Las Animas y San Lorenzo.**"

y Libertad hasta la intersección de los Ejidos Juárez.

"El Municipio de Ensenada limita:

"Al Norte: con los Municipios de Rosarito, Tijuana y Tecate y Mexicali

"Al Sur: **Con el Municipio de San Quintín.**

"Al Este: con el Municipio de Mexicali y Golfo de California (Mar de Cortes).

"Al Oeste: con el Océano Pacífico.

"Corresponden a la municipalidad las islas: Cedros, San Benito Oeste, San Benito Centro, San Benito Este, El Toro, El Zapato, Guadalupe, Todos Santos I y II, Soledad ubicadas en el Océano Pacífico.

"En el Mar de Cortes: El Huerfanito, El Muerto, Miramar, Lobos, Coloradito, La Encantada, Pomez, San Luis y Albatros."



88. Es importante también destacar que el nuevo decreto adicionó un artículo 9 Bis, en el que se especifica cuál es el territorio del nuevo Municipio de San Quintín y se precisan sus límites.

89. En este sentido, sin prejuzgar sobre la constitucionalidad del procedimiento legislativo que dio origen al decreto de reformas antes precisado, resulta un hecho notorio que ese nuevo decreto fue emitido por un órgano legislativo (el Congreso Local) y publicado en el Periódico Oficial de Baja California el diecinueve de febrero de dos mil veintiuno.

90. Además, las reformas que sufrieron los artículos 5 y 9 citados y la adición del artículo 9 Bis generaron una modificación en el sentido normativo que afecta a todo el estatuto territorial de los Municipios de Baja California, pues con motivo de ellas se cambió el número de Municipios, para incluir al Municipio de San Quintín, por lo que ahora se establece que el territorio de Baja California se integra no con cinco, sino con seis Municipios: Mexicali, Tecate, Tijuana, Ensenada, Playas de Rosarito y San Quintín; asimismo, se modificaron los límites y colindancias del Municipio de Ensenada, que es el aquí actor, y se delimitó el territorio del nuevo Municipio.

91. En atención a lo antes expuesto, en el presente caso se surte el motivo de improcedencia relativo a la cesación de efectos, pues la reforma a los artículos 5 y 9 del Estatuto Territorial de los Municipios de Baja California actualizó un cambio en el sentido normativo que afecta a todo el estatuto, provocando así que el texto que regía previo a las reformas haya dejado de surtir efectos y ahora sea el nuevo texto el que rige los aspectos regulados en el citado estatuto.

92. En las relatadas consideraciones, al haber resultado improcedente la controversia constitucional respecto del Dictamen Número 1, de diecinueve de noviembre de dos mil diecinueve, por el cual las Comisiones Unidas de Fortalecimiento Municipal, de Gobernación, Legislación, Puntos Constitucionales y Justicia del Congreso del Estado de Baja California sometieron a la consideración del Pleno de ese órgano legislativo el proyecto para expedir el Estatuto Territorial de los Municipios de dicha entidad federativa, así como del Decreto Número



15, publicado el tres de enero de dos mil veinte en el Periódico Oficial, por el cual se expidió el mencionado estatuto, resulta innecesario analizar las restantes causales de improcedencia invocadas por los Poderes demandados.

93. En consecuencia, lo procedente es sobreseer respecto del dictamen y decreto combatidos, en términos de lo dispuesto por el artículo 20, fracción II, de la ley reglamentaria de la materia.

VIII. DECISIÓN

94. Por lo antes expuesto, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve:

PRIMERO.—Se **sobresee** la controversia constitucional.

SEGUNDO.—Publíquese esta sentencia en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

Notifíquese; mediante oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por mayoría de cuatro votos de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, y de los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y la Ministra presidenta Ana Margarita Ríos Farjat (ponente). Votó en contra el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

Firman la Ministra presidenta de la Sala y ponente, con el secretario de Acuerdos que autoriza y da fe.

Nota: La tesis aislada P. IX/2004 citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIX, abril de 2004, página 259, con número de registro digital: 181729.

Esta sentencia se publicó el viernes 26 de mayo de 2023 a las 10:31 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SOBRESEIMIENTO POR CESACIÓN DE EFECTOS DE LA NORMA IMPUGNADA, AL HABER CONCLUIDO SU VIGENCIA (DECRETO POR EL CUAL SE EXPIDE EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL ESTADO DE TAMAULIPAS PARA EL EJERCICIO FISCAL DOS MIL VEINTIDÓS, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE LA ENTIDAD EL VEINTICINCO DE ENERO DE ESA ANUALIDAD; LA OMISIÓN Y NEGATIVA DEL PODER EJECUTIVO DE PROMULGAR Y PUBLICAR EL DECRETO NÚMERO 65-111, MEDIANTE EL CUAL SE EXPIDE EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL ESTADO PARA EL EJERCICIO FISCAL DOS MIL VEINTIDÓS, ASÍ COMO LA OMISIÓN DE PUBLICAR EL PUNTO DE ACUERDO NÚMERO 65-52 MEDIANTE EL CUAL EL CONGRESO LOCAL TIENE POR NO PRESENTADAS LAS OBSERVACIONES DEL EJECUTIVO LOCAL AL DECRETO 65-111).

II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PLAZO PARA LA PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA, TRATÁNDOSE DE NORMAS GENERALES, ES DE TREINTA DÍAS CONTADOS A PARTIR DEL SIGUIENTE AL DE SU PUBLICACIÓN O AL EN QUE SE PRODUZCA SU PRIMER ACTO DE APLICACIÓN, DE CONFORMIDAD CON EL ARTÍCULO 21, FRACCIÓN II, DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LA MATERIA.

III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. IMPROCEDENCIA RESPECTO DE LA NORMA IMPUGNADA CON MOTIVO DE SU ACTO DE APLICACIÓN CUANDO SE SOBRESEE EN RELACIÓN CON EL DECRETO QUE PERMITIÓ PROMOVER EL JUICIO (PORCIONES NORMATIVAS DE LOS ARTÍCULOS 68, TERCER PÁRRAFO, Y 72, TERCER PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE TAMAULIPAS).

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 61/2022. PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE TAMAULIPAS. 1 DE FEBRERO DE 2023. CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA, JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ, LA MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT, EL MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA Y EL MINISTRO PRESIDENTE JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO. PONENTE: ANA MARGARITA RÍOS FARJAT. SECRETARIO: RAMÓN EDUARDO LÓPEZ SALDAÑA.



ÍNDICE TEMÁTICO

Hechos: El Poder Legislativo del Estado de Tamaulipas promovió la controversia constitucional en contra del Poder Ejecutivo del mismo Estado. La parte actora reclama del actor la publicación del *Decreto Gubernamental, mediante el cual se expide el Presupuesto de Egresos del Estado de Tamaulipas para el ejercicio fiscal 2022*, diversas omisiones y solicita la invalidez de diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado de Tamaulipas en las que se fundó el decreto impugnado. Ello, al considerar que se afectó su competencia y se vulneraron los principios de separación de poderes, democracia, legalidad, confiabilidad e imparcialidad.

	Apartado	Decisión	Páginas
I.	COMPETENCIA	La Primera Sala es competente para conocer del presente asunto.	14
II.	SOBRESEIMIENTO	Procede sobreseer en la presente controversia constitucional por cesación de efectos de las normas impugnadas debido a su sujeción al principio de anualidad y su aplicación feneció el treinta y uno de diciembre de dos mil veintidós.	14-22
	RESUELVE	PRIMERO.—Se sobresee. SEGUNDO.—Publíquese esta resolución en el <i>Semanario Judicial de la Federación</i> y en su <i>Gaceta</i> .	22

Ciudad de México. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al **primero de febrero de dos mil veintitrés**, emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la controversia constitucional 61/2022, promovida por el Poder Legislativo del Estado de Tamaulipas, en contra del *Decreto*



Gubernamental, mediante el cual se expide el Presupuesto de Egresos del Estado de Tamaulipas para el ejercicio fiscal 2022, expedido por el Poder Ejecutivo del Estado de Tamaulipas; de diversas violaciones al proceso presupuestario que le dio origen, así como de los artículos 68, párrafo tercero, y 72, párrafo tercero, de la Constitución Política del Estado de Tamaulipas, en los que se fundó dicho decreto.

ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

1. **Antecedentes.** El tres de diciembre de dos mil veintiuno, el Gobernador Constitucional del Estado de Tamaulipas envió al Congreso de esa entidad federativa la iniciativa con proyecto de Presupuesto de Egresos del Estado de Tamaulipas para el ejercicio fiscal 2022.

2. El quince de diciembre, el Congreso aprobó la iniciativa del Ejecutivo, con modificaciones en los artículos 3, 4, 5, 6, 7, 24 y 26, el título del capítulo quinto del título tercero y los anexos IV, VII, VIII, X, XIII y XXVII. Con ello, expidió un decreto con ese contenido y lo envió al Ejecutivo para que lo promulgara y lo publicara.

3. El gobernador recibió el decreto, pero el veinte de diciembre envió observaciones al Congreso en el sentido de que las modificaciones que hizo no eran adecuadas. Respecto de ciertos artículos y anexos, solicitó regresar al texto original, pero en otros artículos y anexos propuso un texto distinto. La Diputación Permanente tuvo por recibidas las observaciones el veintiuno de diciembre.

4. No obstante, para el treinta y uno de diciembre el Congreso no desahogó las observaciones. Por esa razón, en esta fecha el Ejecutivo publicó un decreto mediante el cual determinó que el Presupuesto de Egresos del Estado de Tamaulipas para el ejercicio fiscal 2021, aplicaría provisionalmente durante los meses de enero y febrero del dos mil veintidós.

5. El veinte de enero de dos mil veintidós, el Pleno del Congreso aprobó por mayoría simple tener por no presentadas las observaciones del Ejecutivo. Por ello, envió al Ejecutivo un punto de acuerdo, comunicándole lo anterior y ordenándole que publicara el Presupuesto de Egresos del Estado de Tamaulipas para el ejercicio fiscal 2022 como había sido aprobado por el Congreso en la sesión del quince de diciembre de dos mil veintiuno.



6. El veinticinco de enero de dos mil veintidós, el Ejecutivo determinó que el Congreso no había aprobado el decreto de forma definitiva, al no haber atendido sus observaciones. Por tanto, publicó el *Decreto Gubernamental, mediante el cual se expide el Presupuesto de Egresos del Estado de Tamaulipas para el ejercicio fiscal 2022*.

7. **Presentación de la demanda por el Poder Legislativo de Tamaulipas.** Por escrito presentado el nueve de marzo de dos mil veintidós a través de Correos de México y recibido el veinticinco de marzo siguiente en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la diputada Leticia Vargas Álvarez y el diputado Marco Antonio Gallegos Galván, en su carácter de secretarios de la Mesa Directiva de la Sexagésima Quinta Legislatura del Poder Legislativo del Estado de Tamaulipas, promovieron esta controversia constitucional en contra del *Decreto Gubernamental, mediante el cual se expide el Presupuesto de Egresos del Estado de Tamaulipas para el ejercicio fiscal 2022*, de diversas violaciones al proceso presupuestario que le dio origen, así como de los artículos 68, párrafo tercero, y 72, párrafo tercero, de la Constitución Política del Estado de Tamaulipas,¹ en los cuales el Ejecutivo Local fundó el decreto impugnado.

8. **Artículos constitucionales violados.** En la demanda, el Poder actor señaló como preceptos constitucionales violados los artículos 1o., 14, párrafo segundo, 16, párrafo primero, 39, 40, 41, párrafo primero, 49, 116, párrafo primero y párrafo segundo, fracción II, párrafo cuarto, 124, 126 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

9. **Conceptos de invalidez.** En su demanda, el Poder Legislativo actor formuló conceptos de invalidez en los que alegó en esencia lo siguiente:

¹ **Artículo 68.** ... En el supuesto de que el Ejecutivo deseche en todo la ley o decreto aprobado, el Congreso deberá examinar y discutir las observaciones formuladas, en un plazo no mayor a diez días naturales contados a partir de la devolución; en el supuesto de que el Congreso se encuentre en receso, en los primeros diez días del periodo de sesiones ordinarias siguiente. El Ejecutivo podrá nombrar un representante para que asista con voz a la deliberación que se celebre. La ley o decreto devuelto por el Ejecutivo se reputará promulgado cuando fuese confirmado por el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes, sin que se requiera refrendo."

Artículo 72. ... Si los términos contenidos originalmente en la ley de ingresos o el presupuesto de egresos son confirmados por las dos terceras partes de los diputados presentes, volverá al Ejecutivo para su promulgación."



a. Invasión a la esfera competencial. Al expedir y publicar el decreto gubernamental impugnado, el Ejecutivo invade la competencia exclusiva del Legislativo para expedir el Presupuesto de Egresos, prevista en el artículo 116, párrafo segundo, fracción II, párrafo cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.²

La publicación del *decreto gubernamental* impugnado es un acto en sede administrativa que anuló por completo el procedimiento legislativo previsto para la expedición del Presupuesto de Egresos (proceso presupuestario), invadiendo con ello la competencia del Congreso del Estado.

El gobernador alegó que el artículo 69, segundo párrafo, de la Constitución Local dispone que si para el treinta y uno de diciembre no se aprueba el dictamen del Presupuesto de Egresos se aplicará con carácter definitivo el enviado en la iniciativa del Ejecutivo, pero este precepto no aplica porque el quince de diciembre se aprobó el dictamen y fue enviado al Ejecutivo para su promulgación y publicación.

El mismo párrafo dispone que si no se hubiera aprobado en ese plazo, se aplicarán durante los primeros dos meses del año siguiente el presupuesto del ejercicio fiscal anterior. En el caso, para el veinticinco de enero de dos mil veintidós en que el Ejecutivo expidió el decreto impugnado no habían terminado esos dos meses.

b. Incumplimiento de atribuciones constitucionales no disponibles. En el proceso presupuestario, el Ejecutivo tiene la atribución constitucional de promulgar y publicar el presupuesto de egresos. Una vez que el Congreso del Estado aprobó

² "Artículo 116. El poder público de los Estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo.

"Los Poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas: ...

"II. ...

"Corresponde a las Legislaturas de los Estados la aprobación anual del presupuesto de egresos correspondiente. Al señalar las remuneraciones de servidores públicos deberán sujetarse a las bases previstas en el artículo 127 de esta Constitución. ..."



el *Decreto 65-111* (que contiene el presupuesto de egresos del año dos mil veintidós), el Ejecutivo debía promulgarlo y publicarlo en sus términos. Su omisión y negativa de hacerlo, representa una violación al proceso presupuestario, porque la promulgación y publicación del presupuesto de egresos no es una atribución que el Ejecutivo puede elegir no cumplir.

No es impedimento para lo anterior que el Ejecutivo haya realizado observaciones al Legislativo. Ello, porque el Pleno del Congreso las tuvo por no presentadas mediante el *punto de Acuerdo 65-52*, lo que obedeció a que en primer lugar no se cumplieron los requisitos para considerarse propiamente observaciones, al no haberse formulado de forma específica y, en segundo lugar, a que el gobernador no debió observar todo el decreto porque el Congreso únicamente modificó la iniciativa original en los artículos 6, 7, 10 y 24.

A ello se suma que el gobernador no contravirtió el *punto de Acuerdo 65-52* por el que se tuvieron por no presentadas las observaciones, por lo que éste quedó firme, lo cual lo obligaba a promulgar y publicar el *Decreto 65-111*.

Tampoco es obstáculo que el Ejecutivo alegue una "inexistencia absoluta" del Presupuesto de Egresos de 2022, pues el Congreso aprobó el *Decreto 65-111*, respecto del cual el gobernador alega haber formulado observaciones.

Contrario a lo que señala el gobernador, el *Decreto 65-111* es una norma general porque fue aprobado por mayoría simple, tal como lo establece el artículo 67 de la Constitución Local.³ Además, las observaciones fueron desechadas, por lo que el *Decreto 65-111* tenía el carácter de norma general, sin que fuera necesario aprobarlo de nuevo por las dos terceras partes de los legisladores presentes.

c. Violación a la división de poderes, a la legalidad y a la seguridad jurídica. La negativa y omisión del gobernador de promulgar y publicar el *Decreto*

³ **Artículo 67.** Las iniciativas adquirirán el carácter de ley o decreto cuando sean aprobadas por la mayoría de los diputados presentes en los términos de lo previsto por esta sección, y entrarán en vigor en la fecha que determine el Congreso; si éste no lo determina, serán vigentes a partir de la fecha de su publicación en el Periódico Oficial del Estado."



65-111, la negativa y omisión de publicar el *punto de Acuerdo 65-52* y la eventual expedición del *decreto gubernamental* impugnado son actos que representan violaciones al procedimiento legislativo (proceso presupuestario), de tal magnitud que transgreden la división de poderes.

Al expedir su propio decreto gubernamental y negarse a promulgar y publicar el *Decreto 65-111* del Legislativo, el gobernador reúne en sí mismo dos poderes públicos (Legislativo y Ejecutivo) y deposita el Legislativo en un solo individuo, en tanto pretende que su decreto gubernamental rija el gasto público. El Legislativo es el facultado constitucionalmente para aprobar y, en su caso, modificar de manera exclusiva el presupuesto anual de egresos. Aunado a que el gobernador asume funciones judiciales al determinar qué presupuesto o decreto es el válido.

d. Impedimento de cumplimiento de los fines de la fiscalización. La función de fiscalización, según ordena el artículo 79, párrafo segundo, de la Constitución Política del País,⁴ debe desarrollarse de conformidad con los principios de imparcialidad y de confiabilidad, lo cual no puede cumplirse cuando el Presupuesto de Egresos que se pretende fiscalizar no fue aprobado por el Congreso del Estado, sino por el gobernador.

e. Inconstitucionalidad de los artículos 68, párrafo tercero, y 72, párrafo tercero, de la Constitución Local en los que se fundó el *decreto gubernamental* impugnado.⁵ Los artículos son inconstitucionales porque el artículo 116,

⁴ "Artículo 79. ... La función de fiscalización será ejercida conforme a los principios de legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad."

⁵ "Artículo 68. ... En el supuesto de que el Ejecutivo deseche en todo la ley o decreto aprobado, el Congreso deberá examinar y discutir las observaciones formuladas, en un plazo no mayor a diez días naturales contados a partir de la devolución; en el supuesto de que el Congreso se encuentre en receso, en los primeros diez días del periodo de sesiones ordinarias siguiente. El Ejecutivo podrá nombrar un representante para que asista con voz a la deliberación que se celebre. La ley o decreto devuelto por el Ejecutivo se reputará promulgado cuando fuese confirmado por el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes, sin que se requiera refrendo."

"Artículo 72. ... Si los términos contenidos originalmente en la ley de ingresos o el presupuesto de egresos son confirmados por las dos terceras partes de los diputados presentes, volverá al Ejecutivo para su promulgación."



segundo párrafo, fracción II, cuarto párrafo, de la Constitución Política del País,⁶ faculta a la Legislatura a aprobar el presupuesto de egresos, sin prever el derecho de veto del Ejecutivo y sin exigir el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes para la confirmación del presupuesto de egresos.

10. **Registro y turno.** Mediante proveído de treinta y uno de marzo de dos mil veintidós, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente controversia constitucional bajo el número **61/2022**, y turnó el asunto a la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat para instruir el procedimiento y formular el proyecto de resolución respectivo.

11. **Prevención.** Por acuerdo del diecinueve de abril de dos mil veintidós, la Ministra instructora previno al Poder Legislativo actor para que en un plazo de cinco días hábiles remitiera copias certificadas de las constancias legislativas que acreditaran la representación legal para la promoción de la controversia constitucional. El nueve de mayo de dos mil veintidós, el Poder Legislativo dio cumplimiento al requerimiento de la Ministra instructora.

12. **Admisión y trámite.** Mediante acuerdo del treinta y uno de mayo de dos mil veintidós, la Ministra instructora admitió a trámite la controversia, tuvo por designadas a las personas autorizadas y a los delegados acreditados, tuvo como demandado al Poder Ejecutivo de Tamaulipas y le requirió que rindiera su contestación en un plazo de treinta días hábiles. También requirió al Poder Legislativo para que en un plazo de tres días hábiles remitiera copias certificadas de las constancias legislativas de las normas impugnadas. Por otra parte, dio vista a la Fiscalía General de la República y a la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal para que manifestaran lo que a su representación correspondiera.

⁶ **Artículo 116.** El poder público de los Estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo.

"Los Poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas: ...

"II. ...

"Corresponde a las Legislaturas de los Estados la aprobación anual del presupuesto de egresos correspondiente. Al señalar las remuneraciones de servidores públicos deberán sujetarse a las bases previstas en el artículo 127 de esta Constitución."



13. En cuanto a la suspensión solicitada, ordenó formar el cuaderno incidental respectivo. El treinta y uno de mayo de dos mil veintidós, la Ministra instructora dictó un acuerdo mediante el cual negó la suspensión solicitada.

14. **Contestación del Poder Ejecutivo de Tamaulipas.** Mediante escrito presentado el primero de agosto de dos mil veintidós a través de Correos de México, el licenciado Gerardo Peña Flores, secretario general de Gobierno de Tamaulipas, en nombre y representación jurídica del Poder Ejecutivo de dicha entidad federativa, rindió su informe en el que señaló lo siguiente:

a. Primera causal de improcedencia. Quienes acuden a promover la controversia constitucional no son quienes están legalmente facultados para representar al Poder Legislativo. La demanda la suscribieron los diputados secretarios de la Mesa Directiva, pero la representación legal la ostenta la diputada presidenta, de conformidad con el artículo 22, numeral 1, inciso I), de la Ley sobre la Organización y Funcionamiento Internos del Congreso del Estado Libre y Soberano de Tamaulipas.⁷

Es cierto que antes de aprobar el punto de acuerdo por el que se acordó presentar la demanda de controversia constitucional se aprobó una reforma al artículo 23, numeral 1, inciso i), de la Ley sobre la Organización y Funcionamiento Internos del Congreso del Estado Libre y Soberano de Tamaulipas que otorga representación legal a los diputados secretarios de la Mesa Directiva.⁸ No obstante, la diputada presidenta mantiene la facultad de representación legal en el diverso artículo 22, numeral 1, inciso I), de la misma ley. Por tanto, debe entenderse que los diputados secretarios no pueden actuar por sí solos al presentar

⁷ "Artículo 22. 1. Son atribuciones del presidente de la Mesa Directiva: ...

f) Dar curso a los asuntos y negocios del Congreso en términos de la normatividad aplicable y determinar los turnos conforme a las competencias, o lo que corresponda respecto de los trámites que deban recaer sobre las cuestiones con que se dé cuenta al Pleno; ..."

⁸ "Artículo 23. 1. Son atribuciones de los secretarios de la Mesa Directiva: ...

"i) Tener la representación legal del Congreso para rendir informes en juicios de amparo, actuar en controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad, e intervenir en cualquier litigio o acto jurídico, y delegarla en la persona o personas que resulte necesario, siempre y cuando medie punto de acuerdo aprobado por el Pleno Legislativo por mayoría relativa para ejercer tal atribución para un caso en concreto; ..."



una demanda de controversia constitucional, sino que se trata de una atribución que deben ejercer conjuntamente con la diputada presidenta.

Esa reforma debió publicarse en el Periódico Oficial del Estado para que iniciara su vigencia, lo que no ocurrió. La reforma fue aprobada minutos antes de que se aprobara el punto de acuerdo para promover la controversia constitucional, por lo que no se había publicado en ningún medio, ni se había siquiera clausurado la sesión con su correspondiente declaratoria en la que se toman por válidos los acuerdos adoptados.

b. Segunda causal de improcedencia. El Ejecutivo cumplió con formular las observaciones dentro de los cinco días siguientes a la recepción del *Decreto 65-111*, pero la Comisión de Finanzas, Planeación, Presupuesto y Deuda Pública de la Legislatura Local no cumplió con el plazo de tres días para presentar un nuevo dictamen atendiendo las observaciones.

Por ello, el gobernador emitió un decreto para aplicar en los primeros dos meses del año 2022 el presupuesto de egresos del ejercicio fiscal 2021, cumpliendo así con el artículo 69, párrafo segundo, de la Constitución Política del Estado de Tamaulipas.⁹

Además, se requieren dos terceras partes de los diputados presentes para rechazar las observaciones del Ejecutivo, pero en el caso no se desahogaron, ni mucho menos se rechazaron con la votación calificada requerida. Debido a que la Legislatura Local no cumplió con sus obligaciones en el proceso presupuestario, es improcedente la controversia constitucional.

⁹ "Artículo 69. ...

"Si la discusión y votación del dictamen de la ley de ingresos y del presupuesto de egresos o de alguno de ellos, no se realiza para el 31 de diciembre del año anterior al cual deban regir, hasta la aprobación de esos ordenamientos o de alguno de ellos se aplicarán provisionalmente durante los dos primeros meses del año fiscal siguiente las disposiciones previstas en los respectivos ordenamientos vigentes hasta ese día. Si al finalizar ese plazo no se hubieren votado y aprobado, se aplicarán con carácter definitivo los preceptos contenidos en las iniciativas que en su oportunidad hubiere enviado el Ejecutivo. En ambas hipótesis se efectuará la publicación correspondiente en el Periódico Oficial del Estado. ..."



c. Tercera causal de improcedencia. La demanda es extemporánea en lo relativo al planteamiento de inconstitucionalidad de los artículos 68, párrafo cuarto, y 72, párrafo tercero, de la Constitución Política del Estado de Tamaulipas. El primer acto de aplicación no fue en el decreto gubernamental, publicado el veinticinco de enero de dos mil veintidós, sino que fue el día veintiuno de enero previo, cuando no se aprobó por dos terceras partes el dictamen que atendió las observaciones al Decreto 65-106 del quince de diciembre de dos mil veintiuno, con respecto a las modificaciones propuestas a la Ley de Gasto Público. Por ello, el plazo de treinta días hábiles corrió del veintiuno de enero al cuatro de marzo de dos mil veintidós, por lo que siendo que la demanda se presentó el nueve de marzo de dos mil veintidós, debe desecharse por extemporánea.

d. Cuarta causal de improcedencia. El Alto Tribunal no tiene facultades para determinar si las observaciones realizadas por el Ejecutivo Local a un proyecto de ley o decreto emitido por el Legislativo constituyen como veto (y, por tanto, si debe superarse mediante votación calificada del Congreso Local). Por ello, la controversia constitucional es improcedente contra el derecho de veto.

e. Validez de los actos impugnados. En cuanto a la omisión de publicar el *punto de Acuerdo 65-52* aprobado el veinte de enero de dos mil veintidós que tuvo por no presentadas las observaciones, el concepto de invalidez es infundado. El Ejecutivo sí realizó observaciones al *Decreto 65-111*, pero la Legislatura nunca las desahogó. El Poder actor alega que el Ejecutivo expresó únicamente *razones*, que no es sinónimo de *observaciones*, pero pierde de vista que la propia Constitución del Estado, en su artículo 72, primer párrafo,¹⁰ textualmente dispone que el Ejecutivo deberá "expresar por escrito las razones que se estimen pertinentes". Las razones son el fundamento o los argumentos que dan sustento a las observaciones.

¹⁰ **Artículo 72.** La formulación de observaciones sobre la ley de ingresos y el presupuesto de egresos del Estado que apruebe el Congreso con motivo del proceso presupuestario deberá hacerse dentro de los cinco días siguientes a su recepción, debiéndose expresar por escrito las razones que se estimen pertinentes. El Congreso las examinará y discutirá nuevamente el proyecto dentro de los siguientes tres días; el Ejecutivo podrá nombrar un representante para que asista con voz a la deliberación que se realice."



El Legislativo se adolece de que el Ejecutivo mencionó en el *Decreto Gubernamental* impugnado la inexistencia absoluta del Presupuesto de Egresos para el ejercicio fiscal 2022 cuando sí existió un *Decreto 65-111*. Sin embargo, se trata de una inexistencia desde el punto de vista jurídico, pues el Legislativo nunca atendió (ya sea para aprobar o rechazar) las observaciones del Ejecutivo. Al no hacerlo, el proceso presupuestario quedó inconcluso, lo que deriva en la inexistencia absoluta del ordenamiento en cuestión.

La Legislatura Local vulneró flagrantemente el proceso presupuestario al no atender, desahogar, ni superar las observaciones del Ejecutivo. Por ende, el gobernador únicamente aplicó lo ordenado en los artículos 69 y 72 de la Constitución del Estado, así como en los artículos 125, 126 y 127 de la Ley sobre la Organización y Funcionamiento Internos del Congreso del Estado Libre y Soberano de Tamaulipas.

15. Requerimiento y señalamiento de audiencia. El veinticuatro de agosto de dos mil veintidós, la Ministra instructora acordó tener al Poder Ejecutivo de Tamaulipas dando cumplimiento de forma parcial al requerimiento formulado en el acuerdo del treinta y uno de mayo de dos mil veintidós, pues fue omiso en la presentación de algunas constancias legislativas, por lo que otorgó otro plazo de tres días hábiles para que se rindieran. Asimismo, señaló el veintiocho de septiembre de dos mil veintidós para la celebración de la audiencia de ofrecimiento y desahogo de pruebas y alegatos.

16. Requerimiento. El trece de septiembre de dos mil veintidós, la Ministra instructora acordó que el Poder Ejecutivo de Tamaulipas no cumplió el requerimiento formulado previamente. Por ello, le otorgó un plazo de tres días hábiles más para que rindiera las copias certificadas de las constancias legislativas faltantes.

17. Audiencia. El veintiocho de septiembre de dos mil veintidós, a las once horas, se celebró la audiencia de ofrecimiento y desahogo de pruebas y alegatos. Ninguna de las partes formuló alegatos.

18. Pedimento. La Fiscalía General de la República no formuló pedimento en el presente asunto. La Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal tampoco formuló manifestaciones.



19. **Cierre de la instrucción.** Una vez recibidos los informes de las autoridades, y toda vez que no existió registro de que se hayan recibido a este Alto Tribunal alguna constancia donde se formularan alegatos, por acuerdo del diecinueve de octubre de dos mil veintidós, **se cerró la instrucción** a efecto de elaborar el proyecto de resolución.

20. El ocho de noviembre de dos mil veintidós, por instrucciones de la Ministra ponente, la Secretaría General de Acuerdos circuló el proyecto de resolución del presente asunto en el que se analizaba la constitucionalidad de los artículos impugnados. No obstante, en virtud de las cargas de trabajo del Tribunal Pleno, dicho proyecto de sentencia no pudo ser discutido antes del quince de diciembre de dos mil veintidós, fecha en la que se clausuró el segundo periodo ordinario de sesiones. En consecuencia, mediante oficio SGA/FAOT/020/2023, de cinco de enero de dos mil veintitrés, el secretario general de Acuerdos remitió el expediente a la secretaria de la Sección de Trámite de Controversias Constitucionales y de Acciones de Inconstitucionalidad para que la Primera Sala se avocara a su conocimiento. Lo anterior, aconteció mediante acuerdo de dieciocho de enero de dos mil veintitrés.

I. COMPETENCIA

21. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente controversia constitucional, en términos de lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, inciso h), de la Constitución Política del País¹¹ y 10, fracción I, y 11, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,¹² por tratarse de una controversia constitucional en

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

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

"h) Dos poderes de una misma entidad federativa; ..."

¹² **Artículo 10.** La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno:

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

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



la que es innecesaria la intervención del Tribunal Pleno, dado el sentido de la resolución.

II. SOBRESEIMIENTO

22. Esta Primera Sala considera que debe sobreseerse en la presente controversia constitucional porque ha sobrevenido su improcedencia por cesación de efectos de las normas impugnadas, por lo que es innecesario el análisis de la oportunidad y la legitimación.¹³

23. En el caso, el Poder actor impugna lo siguiente:

(i) El decreto gubernamental, mediante el cual se expide el Presupuesto de Egresos del Estado de Tamaulipas para el ejercicio fiscal 2022, publicado en el Periódico Oficial el veinticinco de enero de dos mil veintidós;

(ii) La omisión y negativa del Poder Ejecutivo de promulgar y publicar el Decreto Número 65-111, mediante el cual se expide el Presupuesto de Egresos del Estado de Tamaulipas para el ejercicio fiscal 2022;

(iii) La omisión de publicar el punto de Acuerdo Número 65-52 mediante el cual el Congreso Local tiene por no presentadas las observaciones del Ejecutivo Local al Decreto 65-111; y

"...

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

¹³ Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

"**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 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.



(iv) Determinadas porciones normativas de los artículos 68, tercer párrafo, y 72, tercer párrafo, de la Constitución Política del Estado de Tamaulipas.

Sobreseimiento por cesación de efectos

24. Respecto de los actos identificados con los incisos (i), (ii) y (iii) del párrafo anterior se actualiza la causal de improcedencia de cesación de efectos. Esta causal se encuentra prevista en el artículo 19, fracción V, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos textualmente dispone:

"Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes: ...

"V. Cuando hayan cesado los efectos de la norma general o acto materia de la controversia. ..."

25. Del artículo antes transcrito se desprende que las controversias constitucionales son improcedentes cuando han cesado los efectos de la norma general o el acto impugnado, esto es, cuando hayan dejado de surtir efectos jurídicos.

26. A diferencia del resto de las normas, cuya vigencia no se agota con su aplicación y sus efectos se prolongan en el tiempo, siempre y cuando no sean reformadas, derogadas o abrogadas a través del mismo procedimiento llevado a cabo para su creación, las normas contenidas en las leyes de ingresos y de egresos están sujetas al principio de anualidad, de acuerdo con el cual su vigencia concluye con el ejercicio fiscal que regulan.

27. Este principio se desprende del artículo 74 de la Constitución Política del País,¹⁴ de acuerdo con el cual es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados

"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."

¹⁴ **"Artículo 74.** Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados: ...

"IV. Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, una vez aprobadas las



aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, a más tardar el quince del mes de noviembre. También establece que el titular del Poder Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara de Diputados la iniciativa de Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el ocho de septiembre de cada año.

28. De esta manera, es obligación del Congreso de la Unión aprobar el "Paquete Económico" que regirá anualmente, previo al inicio del ejercicio fiscal, el cual es coincidente con el año calendario.

29. Este principio es igualmente aplicable a las leyes de ingresos y a los presupuestos de egresos de las entidades federativas, incluidas las leyes de ingresos municipales, de conformidad con el artículo 115, fracción IV, penúltimo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.¹⁵ En el caso, **el presupuesto de egresos de Tamaulipas impugnado prevé qué egresos realizará esa entidad federativa durante el ejercicio fiscal 2022.**¹⁶

contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo. Asimismo, podrá autorizar en dicho presupuesto las erogaciones plurianuales para aquellos proyectos de inversión en infraestructura que se determinen conforme a lo dispuesto en la ley reglamentaria; las erogaciones correspondientes deberán incluirse en los subsecuentes presupuestos de egresos.

"El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 8 del mes de septiembre, debiendo comparecer el secretario de despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos. La Cámara de Diputados deberá aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre. ..."

¹⁵ **Artículo 115.** Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes: ...

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

"Las Legislaturas de los Estados aprobarán las Leyes de Ingresos de los Municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los Ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles, y deberán incluir en los mismos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que perciban los servidores públicos municipales, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 127 de esta Constitución."

¹⁶ **Artículo 116.** El poder público de los Estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo.



30. Resulta evidente para esta Primera Sala que los efectos del Presupuesto de Egresos del Estado de Tamaulipas para el ejercicio fiscal 2022 cesaron cuando concluyó la vigencia de las leyes que regula, lo que ocurrió el treinta y uno de diciembre de dos mil veintidós.

31. Lo que se reafirma porque el Presupuesto de Egresos del Estado de Tamaulipas para el ejercicio fiscal 2023 (que se publicó en el Periódico Oficial de ese Estado el veinte de diciembre de dos mil veintidós) entró en vigor el primero de enero de dos mil veintitrés, de conformidad con su artículo primero transitorio.¹⁷

32. Asimismo, el Poder Legislativo actor impugna la **omisión y negativa** del Poder Ejecutivo de promulgar y publicar el Decreto Número 65-111, mediante el cual se expide el Presupuesto de Egresos de Tamaulipas para el ejercicio fiscal 2022 y la **omisión** de publicar el punto de Acuerdo Número 65-52 mediante el cual el Congreso Local tiene por no presentadas las observaciones del Ejecutivo Local al Decreto 65-111.

33. En sus conceptos de invalidez, de manera específica, el actor señala que el Poder Ejecutivo incidió en su ámbito competencial al haber publicado, por sí mismo, el Presupuesto de Egresos del Estado de Tamaulipas para el ejercicio fiscal 2022, lo que conllevó que omitiera publicar el diverso Presupuesto de Egresos que el Congreso aprobó mediante Decreto 65-111 y el punto de Acuerdo 65-52 mediante el cual el Congreso tuvo por no presentadas las observaciones del Ejecutivo al presupuesto elaborado por el Congreso. Por estas razones, el actor solicita la invalidez del referido Presupuesto de Egresos.

"Los Poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

"II. ...

"Corresponde a las Legislaturas de los Estados la aprobación anual del presupuesto de egresos correspondiente. Al señalar las remuneraciones de servidores públicos deberán sujetarse a las bases previstas en el artículo 127 de esta Constitución."

¹⁷ **Artículo primero.** El presente decreto se publicará en el Periódico Oficial del Estado e iniciará su vigencia a partir del día 1 de enero de 2023."



34. No obstante, los efectos de las omisiones impugnadas se generan en función de la vigencia del Presupuesto de Egresos del Estado de Tamaulipas para el ejercicio fiscal 2022 que el Poder Ejecutivo publicó. Consecuentemente, si se ha determinado que los efectos del citado presupuesto han cesado porque su vigencia culminó, ello conlleva que los efectos de las omisiones también hayan cesado.

Improcedencia respecto de los artículos de la Constitución Local que se impugnan

35. Tratándose de la impugnación de determinadas porciones normativas de los artículos 68, tercer párrafo, y 72, tercer párrafo, de la Constitución Política del Estado de Tamaulipas se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción IX, en relación con el diverso numeral 21, fracción II, ambos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Estas disposiciones establecen lo siguiente:

"Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:

"...

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

"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. ..."

36. Del contenido de las normas citadas se obtiene que las normas generales pueden impugnarse vía controversia constitucional en dos supuestos. El primero, en los treinta días siguientes a su publicación. El segundo, en los treinta días



siguientes al en que se produzca el acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia.

37. En el caso, el supuesto que se actualizó fue el segundo. El Poder Legislativo de Tamaulipas impugna los artículos 68, tercer párrafo, y 72, tercer párrafo, de la Constitución Política del Estado de Tamaulipas **con motivo de su aplicación en el decreto mediante el cual se expidió el Presupuesto de Egresos del Estado de Tamaulipas para el ejercicio fiscal 2022**. Lo anterior significa que dicho decreto fue el acto que permitió al Poder Legislativo promover la presente controversia constitucional.

38. Bajo esta lógica, si en el párrafo treinta y siete se determina el sobreseimiento del decreto mediante el cual se expidió el Presupuesto de Egresos del Estado de Tamaulipas para el ejercicio fiscal 2022, es patente que no subsiste un acto de aplicación de las normas que permita al Poder actor el ejercicio de la acción del presente medio de control constitucional. Maxime que la impugnación de las normas no se realiza con motivo de su sola publicación.

39. Por ende, procede sobreseer en la controversia constitucional respecto a los artículos 68, tercer párrafo, y 72, tercer párrafo, de la Constitución Política del Estado de Tamaulipas, en términos de los artículos 19, fracción IX, en relación con el diverso 21, fracción II, ambos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

40. En estas condiciones, al actualizarse las causas de improcedencia previstas en el artículo 19, fracción V, y IX, debe sobreseerse en la controversia constitucional, de conformidad con el artículo 20, fracción II, ambos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;¹⁸ sin que en el caso, pudieran darse efectos

¹⁸ **Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes: ...

V. Cuando hayan cesado los efectos de la norma general o acto materia de la controversia; ..."

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

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



retroactivos a la determinación que en el fondo pudiera adoptarse, al no tratarse de normas de naturaleza penal, en términos del artículo 45 de la ley reglamentaria de la materia.¹⁹

41. Resulta aplicable por analogía la tesis 9/2004,²⁰ de rubro y texto siguientes:

"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. PROCEDE SOBRESER EN EL JUICIO SI CONCLUYÓ LA VIGENCIA ANUAL DE LA LEY DE INGRESOS Y DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN IMPUGNADOS Y, POR ENDE, CESARON SUS EFECTOS. De lo dispuesto en el artículo 74, fracción IV, de la Constitución Federal, se advierte que en relación con la ley de ingresos y con el Presupuesto de Egresos de la Federación rige el principio de anualidad, consistente en establecer los ingresos que puede recaudar la Federación durante un ejercicio fiscal, así como la forma en que aquéllos han de aplicarse, con el fin de llevar un adecuado control, evaluación y vigilancia del ejercicio del gasto público, lo cual se patentiza con el hecho de que el Ejecutivo Federal tiene la obligación de enviar al Congreso de la Unión la iniciativa de ley de ingresos y el proyecto de egresos de la Federación, en la cual se deberán contemplar las contribuciones a cobrar en el año siguiente, para cubrir el presupuesto de egresos, aunado a que en la propia ley de ingresos se establece que su vigencia será de un año, así como la de todas las disposiciones referentes a su distribución y gasto. En consecuencia, si la ley de ingresos y el presupuesto de egresos tienen vigencia anual y ésta concluyó, resulta indudable que no es posible realizar pronunciamiento alguno de inconstitucionalidad, pues al ser de vigencia anual la materia de impugnación, y concluir aquélla, no puede producir efectos posteriores, en atención a su propia naturaleza, además de que aun cuando se estudiara la constitucionalidad de la norma general impugnada, la sentencia no

¹⁹ "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."

²⁰ Acción de inconstitucionalidad 6/2003 y su acumulada 8/2003. Diputados Federales integrantes de la Quincuagésima Octava Legislatura del Congreso de la Unión y Procurador General de la República. 6 de enero de 2004. Unanimidad de diez votos. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretario: Pedro Alberto Nava Malagón.



podría surtir plenos efectos, ya que de acuerdo con el artículo 45 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la declaración de invalidez de las sentencias dictadas en ese medio de control constitucional no tiene efectos retroactivos. Por tanto, procede sobreseer en la acción de inconstitucionalidad, de conformidad con el artículo 20, fracción II, en relación con los artículos 19, fracción V, 59 y 65, todos de la mencionada ley reglamentaria."

42. 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 el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

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

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por unanimidad de cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Juan Luis González Alcántara Carrancá, la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat (ponente), el Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y el Ministro presidente Jorge Mario Pardo Rebolledo.

Firman el Ministro presidente de la Primera Sala y la Ministra ponente, con el secretario de Acuerdos que autoriza y da fe.

Nota: La tesis de jurisprudencia P./J. 9/2004 citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIX, marzo de 2004, página 957, con número de registro digital: 182049.

Esta sentencia se publicó el viernes 12 de mayo de 2023 a las 10:17 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SOBRESEIMIENTO POR CESACIÓN DE EFECTOS DERIVADO DE UNA SENTENCIA DEFINITIVA EN UN JUICIO DE AMPARO (LINEAMIENTOS GENERALES PARA LA EXPEDICIÓN DE LA LICENCIA DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE TRANSPORTE ALTERNATIVO EN LA MODALIDAD DE MOTOTAXI, APROBADOS POR EL AYUNTAMIENTO DE VILLA DE ÁLVAREZ EL VEINTINUEVE DE JUNIO DE DOS MIL VEINTE, PUBLICADOS EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE COLIMA EL ONCE DE JULIO DEL MISMO AÑO).

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 134/2020. PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE COLIMA. 31 DE AGOSTO DE 2022. CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ, JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA Y ANA MARGARITA RÍOS FARJAT. PONENTE: ANA MARGARITA RÍOS FARJAT. SECRETARIO: JUAN JAIME GONZÁLEZ VARAS.

ÍNDICE TEMÁTICO

	Apartado	Decisión	Págs.
I.	COMPETENCIA	La Primera Sala es competente para conocer del presente asunto.	20-21
II.	PRECISIÓN DE LAS NORMAS, ACTOS U OMISIONES RECLAMADAS	Se tienen por efectivamente impugnados: Los Lineamientos Generales para la Expedición de la Licencia de Prestación de Servicio de Transporte Alternativo en la Modalidad de Mototaxi, aprobados por el Ayuntamiento de Villa de Álvarez el veintinueve de junio de dos mil veinte, publicados en el Periódico Oficial "El Estado de Colima", el once de julio de la misma anualidad.	21-22
III.	EXISTENCIA DEL ACTO O NORMA IMPUGNADA	Sí existe el acto impugnado.	22



IV.	CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO Improcedencia respecto de los Lineamientos Generales para la Expedición de la Licencia de Prestación de Servicio de Transporte Alternativo en la Modalidad de Mototaxi	Es improcedente la controversia constitucional respecto del acto impugnado por actualizarse la causal prevista en el artículo 20, fracción II, en relación con el 19, fracción V, ambos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esto es, por cesación de efectos, en virtud de que en un juicio de amparo se concedió la protección de la Justicia Federal solicitada por el quejoso para que se dejara sin efectos el mismo acto impugnado en esta controversia.	22-33
V.	DECISIÓN	PRIMERO.—Se sobresee en la presente controversia constitucional. SEGUNDO.—Publíquese esta resolución en el <i>Semanario Judicial de la Federación</i> y en su <i>Gaceta</i> .	32-33

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

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la controversia constitucional 134/2020, promovida por el Poder Ejecutivo del Estado de Colima, en la que demandó la invalidez de los Lineamientos Generales para la Expedición de la Licencia de Prestación de Servicio de Transporte Alternativo en la Modalidad de Mototaxi, expedidos por el Ayuntamiento de Villa de Álvarez, Colima, publicados en el Periódico Oficial del Estado de Colima el once de julio de dos mil veinte,

ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

1. Presentación de la demanda de la controversia constitucional. Por escrito recibido el veintisiete de agosto de dos mil veinte en la Oficina de Certi-



ficación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, José Ignacio Peralta Sánchez, en su carácter de Gobernador Constitucional del Estado Libre y Soberano de Colima, titular del Poder Ejecutivo de esa entidad federativa, promovió controversia constitucional en contra del Municipio de Villa de Álvarez de ese mismo Estado, solicitando la invalidez de los siguientes actos:

I. Los actos cuya invalidez se demanda y el medio en que se ha materializado.

- El texto íntegro de los "**Lineamientos Generales para la Expedición de la Licencia de Prestación de Servicio de Transporte Alternativo en la Modalidad de Mototaxi**", aprobados por mayoría de los integrantes del Cabildo del H. Ayuntamiento de Villa de Álvarez, Colima, mediante sesión ordinaria de fecha 29 de junio de 2020, publicados en el Periódico Oficial "El Estado de Colima", en el tomo 105, número 47, página 2, de la edición correspondiente al once de julio de dos mil veinte (se anexa un ejemplar).

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

2. Antecedentes. De la demanda de controversia constitucional, su contestación y demás constancias que integran el expediente, se advierten los siguientes hechos:

a) La persona moral denominada Cooperativa de Mototransportistas Unidos de Colima, Sociedad Cooperativa de Responsabilidad Limitada de Capital Variable, solicitó al Ayuntamiento del Municipio de Villa de Álvarez, Colima, autorización para la prestación del servicio de transporte alternativo en la modalidad de mototaxi.

b) En sesión ordinaria de Cabildo Número 38, celebrada el dos de marzo de dos mil veinte, el presidente municipal de Villa de Álvarez, Colima, propuso un punto de acuerdo a fin de otorgar a la persona moral antes mencionada la autorización que solicitó. Por mayoría de votos, el Cabildo autorizó la prestación del servicio de transporte alternativo en la modalidad de mototaxi, **sin asignarlo a**



una empresa en específico y sin expedición de licencia alguna, hasta en tanto se expidiera la normativa en la materia.

c) Mediante acuerdo de Cabildo de veintinueve de junio de dos mil veinte, el Ayuntamiento del Municipio de Villa de Álvarez expidió los **Lineamientos Generales para la Expedición de la Licencia de Prestación de Servicio de Transporte Alternativo en la Modalidad de Mototaxi**,¹ ahora impugnados, a través de los cuales se creó el órgano administrativo denominado Comisión Técnica de Transporte Alternativo Municipal.²

d) El primero de julio de dos mil veinte, la Comisión Técnica de Transporte Alternativo Municipal de Villa de Álvarez emitió dictamen en el que declaró procedente y factible el otorgamiento de licencia para la prestación del servicio de transporte alternativo en la modalidad de mototaxi en favor de "Cooperativa de Mototransportistas Unidos de Colima, Sociedad Cooperativa de Responsabilidad Limitada de Capital Variable", por lo que ordenó turnar el dictamen a la presidencia municipal a fin de que autorizara y expidiera, a través de la Dirección de Inspección, Licencias, Tianguis y Vía Pública, la licencia respectiva.

e) El tres de julio de dos mil veinte, la Dirección de Inspección, Licencias, Tianguis y Vía Pública del Municipio de Villa de Álvarez, Colima, expidió la licencia C-000014, en favor de "Cooperativa de Mototransportistas Unidos de Colima, Sociedad Cooperativa de Responsabilidad Limitada de Capital Variable", para la prestación del servicio de transporte alternativo en la modalidad de mototaxi, autorizando el funcionamiento de doscientas unidades, con vigencia hasta el treinta y uno de diciembre de dos mil veinte, sujeta a refrendo en los meses de enero y febrero de dos mil veintiuno.

¹ De conformidad con el artículo segundo de los lineamientos impugnados, estos entraron en vigor al momento de su aprobación por el Cabildo municipal.

² Conforme con el artículo 6 de los lineamientos controvertidos, la Comisión Técnica de Transporte Alternativo Municipal debe integrarse de la siguiente manera:

"I. El director general de Seguridad Pública Tránsito y Vialidad del Municipio de Villa de Álvarez.

"II. Un múnipe integrante de la Comisión de Seguridad Pública, Movilidad, Honor y Justicia.

"III. El titular de la Secretaría General del H. Ayuntamiento de Villa de Álvarez.

"IV. El titular de la Tesorería Municipal."



f) El sábado once de julio de dos mil veinte, se publicaron en el Periódico Oficial "El Estado de Colima",³ los Lineamientos Generales para la Expedición de la Licencia de Prestación de Servicio de Transporte Alternativo en la Modalidad de Mototaxi.

3. Conceptos de invalidez. En su escrito de controversia, la entidad federativa actora formula, en síntesis, los siguientes conceptos de invalidez:

- El Ayuntamiento de Villa de Álvarez, Colima, carece de facultades para permitir, autorizar y regular el transporte de pasajeros en dicho Municipio, por lo que los lineamientos de carácter general impugnados carecen de debida fundamentación, ya que vulneran la esfera de atribuciones del Poder Ejecutivo del Estado.

- El artículo 115, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, otorga facultades a los Ayuntamientos para aprobar –de acuerdo con las leyes en materia municipal que expidan las Legislaturas de los Estados– los bandos de policía y buen gobierno, así como los reglamentos, circulares y demás disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, conforme con las cuales se organice la administración pública municipal y en las que se regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia, previstos a su vez en la fracción III del propio precepto constitucional,⁴ entre los que no se encuentra el servicio de

³ Tomo 105, número 47, página 2.

⁴ **Artículo 115.** ... III. Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

"a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales.

"b) Alumbrado público.

"c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos.

"d) Mercados y centrales de abasto.

"e) Panteones.

"f) Rastro.

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

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

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

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



transporte público o privado, ni el servicio de transporte alternativo en la modalidad de mototaxi.⁵

- Si bien la Constitución Federal permite que, de manera adicional al referido catálogo previsto en la fracción III del numeral 115, existan otros servicios públicos que se encomienden a los Municipios, atribuye a las Legislaturas de los Estados la facultad de determinar, conforme con su capacidad administrativa y financiera, así como de acuerdo con las condiciones territoriales y socioeconómicas de los Municipios, las funciones y servicios públicos que podrán delegarseles.

- Al respecto, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima no establece como facultad municipal la regulación o prestación del servicio de transporte público, privado o alternativo, pues su artículo 90, fracción III,⁶ que

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

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

⁵ Correspondiente a la prestación del servicio de transporte público de personas por medio de motocicletas de tres ruedas adaptadas de fábrica o con posterioridad.

⁶ **"Artículo 90.**

"El Estado de Colima adopta para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular, y tiene al Municipio Libre como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, conforme a las siguientes bases:

"...

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

"a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;

"b) Alumbrado público;

"c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;

"d) Mercados y centrales de abasto;

"e) Panteones;

"f) Rastro;

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

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



regula las funciones y servicios públicos a cargo de los Municipios, no prevé tal atribución.

- Por su parte, el artículo 116 de la Ley del Municipio Libre del Estado de Colima,⁷ sólo faculta a los Ayuntamientos para aprobar los bandos de policía y gobierno, así como los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general conforme con los cuales se organicen el gobierno y la administración pública municipal, en la que se regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia, entre las que no se encuentra la materia de transporte público de pasajeros.

- Asimismo, la Ley de Movilidad Sustentable para el Estado de Colima, en su artículo 13, párrafo 1, fracciones XXIV y XCVI,⁸ define lo que debe entenderse por servicio de transporte público y por concesión, señalando que **corresponde**

"i) Los demás que el Congreso determine, según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los Municipios, y su capacidad administrativa y financiera.

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

"Los Municipios, previo acuerdo entre sus Cabildos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de uno o más Municipios con otro u otros de los demás Estados, deberán contar con la aprobación del Congreso.

"Asimismo, cuando a juicio del Ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el gobierno del Estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de alguna función o servicio municipal, o bien, se ejerza o preste coordinadamente entre aquél y el propio Municipio."

⁷ "**Artículo 116.** Los Ayuntamientos están facultados para aprobar, de acuerdo con esta ley, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general, que organicen el gobierno y la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia, aseguren la participación ciudadana, y promuevan el desarrollo de la vida comunitaria y vecinal."

⁸ "**Artículo 13.** Glosario

"1. Para los efectos de esta ley se entenderá por:

"...

"XXIV. **Concesión:** Al acto administrativo por virtud del cual, el Ejecutivo del Estado, con auxilio de la Secretaría de Movilidad, confiere a una persona física o moral, de nacionalidad mexicana, con residencia en el Estado, la operación y explotación temporal del servicio público local de transporte de pasajeros o de carga, y de los servicios auxiliares mediante la utilización de vías y/o bienes del dominio público o privado del Estado, con excepción de las personas físicas o morales que presten el servicio de transporte privado por arrendamiento a través de aplicaciones tecnológicas.



al Poder Ejecutivo proporcionar el servicio de transporte de pasajeros o carga en todas sus modalidades, por sí o a través de terceros mediante concesiones o permisos, y ofrecerlo al público en general o a personas indeterminadas por diversos medios, de forma continua o permanente.

• Los lineamientos generales impugnados contravienen lo dispuesto en el artículo 119 de la Ley de Movilidad Sustentable para el Estado de Colima,⁹ en cuanto dispone que las condiciones del servicio público-privado para la operación del transporte público terrestre en el Estado y sus Municipios, así como las condiciones de operación, vehículos, estándares de servicio y demás disposiciones aplicables para cada modalidad, se deben ajustar a lo previsto en el título IV de ese ordenamiento, sin que se prevea la modalidad de servicio alternativo de mototaxi a que se refieren las disposiciones controvertidas.

• Además, los numerales 267 y 269, punto 1, fracción II, de la Ley de Movilidad Sustentable para el Estado de Colima,¹⁰ establecen como requisito para la

"...

"XCVI. **Servicio de transporte público:** A la actividad a través de la cual, el Ejecutivo del Estado, satisface las necesidades de transporte de pasajeros o carga en todas sus modalidades, por sí, o a través de entidades, mediante el otorgamiento de concesiones o permisos en los casos que establece la presente ley y que se ofrece en forma continua, uniforme, regular, permanente e ininterrumpida a persona indeterminada o al público en general, mediante diversos medios."

⁹ "Artículo 119. Transporte público

"1. El servicio de transporte público es aquel que se lleva a cabo de manera continua, uniforme, regular y permanente en las vías públicas de comunicación terrestre del Estado y los Municipios, para satisfacer la demanda de los usuarios, mediante la utilización de vehículos adecuados para cada tipo de servicio, y en el que los usuarios como contraprestación, realizan un pago en numerario, que puede ser en moneda de curso legal o tarjeta de prepago, de conformidad con las tarifas previamente aprobadas.

"2. El servicio de transporte público se divide en:

"I. Servicio colectivo;

"II. Servicio individual motorizado (taxi);

"III. Servicio individual no motorizado (bicicleta pública);

"IV. Servicio especial; y,

"V. Servicio de carga.

"3. Las condiciones de relacionamiento público-privado para la operación del servicio, así como las condiciones de operación, vehículos, estándares de servicio y demás disposiciones aplicables para cada modalidad, se deberán sujetar a lo previsto por el título IV de la presente ley."

¹⁰ "Artículo 267. Requisito de explotación de servicio con concesiones o permisos.



explotación de los servicios de transporte en la entidad, el otorgamiento de concesiones o permisos por parte del Ejecutivo del Estado.

• De la misma manera, la prestación del servicio de transporte de pasajeros autorizado por el Ayuntamiento de Villa de Álvarez mediante la expedición de los lineamientos impugnados, contraviene lo previsto en los artículos 121 y 240 de la Ley de Movilidad Sustentable para el Estado de Colima,¹¹ que establecen

"1. Para hacer uso de vías públicas a fin de efectuar la prestación de algunos de los servicios de transporte, se requiere de una concesión, o de un contrato de operación o permiso, otorgados en los términos de la presente ley y su reglamento respectivo, atendiendo siempre al orden público y al interés social, a fin de satisfacer la demanda de los usuarios, procurando un óptimo funcionamiento del servicio, cumpliendo con las tarifas, rutas, horarios, itinerarios, origen, diseño y demás elementos de operación previamente autorizados, atendiendo primordialmente las zonas a las que fueron asignados."

"**Artículo 269.** Tipos de concesión, contratos de operación y permisos.

"1. Los instrumentos para establecer la relación público-privada para la prestación del servicio de transporte público en el Estado se clasifican de la siguiente manera:

"...

"II. **Concesión individual:** Es el acto administrativo por medio del cual el Ejecutivo del Estado, llamado concedente, faculta y confiere a una persona física o moral, la condición o poder jurídico para administrar, explotar en forma regular y continua, por un tiempo indefinido un servicio público, en vista de satisfacer un interés colectivo, dentro de los límites y condiciones que señala la presente ley."

¹¹ "**Artículo 121.** Servicio de transporte público individual motorizado.

"1. El servicio de transporte público individual motorizado (taxi) es el que se presta en automóviles o vehículos con capacidad de hasta siete personas, incluyendo al conductor, y se caracteriza por no estar sujeto a itinerarios, rutas, frecuencias, u horarios fijos, sino únicamente a las condiciones que señale la concesión respectiva y aquellos que, por la naturaleza del servicio, se establezcan en la presente ley y el reglamento respectivo, y se divide en las siguientes modalidades:

"I. Taxi: Aquel que se presta con vehículos convencionales, con capacidad de cinco pasajeros incluidos el conductor, que se accede a él en la vía pública, por teléfono, radio comunicación, aplicación de gestión de la demanda o en sitio, que sólo puede ser prestado mediante una concesión de servicios de transporte público individual motorizado. El pago es en efectivo;

"II. Taxi mixto (personas y de carga): Es el que se presta con vehículos tipo pick-up con cabina integrada y espacio dedicado al traslado de cinco pasajeros incluidos el conductor, dividido del área de carga, en la que se permite trasladar carga general no especializada, que hagan factible el transporte en óptimas condiciones de seguridad, con equipajes y/o mercancías de carga, que se accede a él en la vía pública, por teléfono, radiocomunicación, aplicación de gestión de la demanda o en sitio, que sólo puede ser prestado mediante una concesión de servicios de transporte público individual motorizado. El pago es en efectivo;

"III. Taxi estándar: Es el que se presta con vehículos con capacidad de cinco pasajeros incluido el conductor, con equipamiento de seguridad de fábrica (frenos antibloqueo tipo ABS, bolsas de aire frontales para el conductor y pasajero, testigos auditivos de seguridad además de los que determinan las normas oficiales mexicanas vigentes en cuanto a dispositivos de seguridad en vehículos



las modalidades y características de los vehículos a utilizar para la prestación del servicio de transporte público individual motorizado (taxi), ya que no contempla la modalidad de mototaxi.

nuevos), con facilidades para traslado de personas con discapacidad motriz. Se accede a él en la vía pública, por teléfono, radiocomunicación, en sitio, o por aplicación tecnológica que sólo puede ser prestado mediante una concesión de servicio de transporte público individual motorizado. Las características físicas de los vehículos no deben presentar dimensiones menores entre ejes a 2,360 mm, deben contar con un mínimo de 4 puertas, el maletero o portaequipaje deberá tener una capacidad mínima de 260 litros sin abatir asientos. Los aspectos requeridos deberán ser los de fábrica sin presentar modificaciones, a excepción de los adaptados a personas con discapacidad, los cuales se comprobarán por medio de las fichas técnicas oficiales del fabricante. El pago es en efectivo o con tarjeta de débito, de crédito en terminal portátil y con tarjeta de prepago del Sistema Integrado de Transporte Regional. Con facilidad de emisión de recibos fiscales;

"IV. Taxi ejecutivo público: Es el que se presta con vehículos con capacidad de cinco a siete pasajeros incluido el conductor, con equipamiento de seguridad de fábrica (frenos antibloqueos ABS, bolsas de aire frontales para el conductor y pasajero, testigos auditivos de seguridad) y los que determinen las normas oficiales mexicanas vigentes en cuanto a dispositivos de seguridad en vehículos nuevos. Adicionalmente, los vehículos deberán contar con un mínimo de 4 puertas, con equipo de aire acondicionado y elevadores eléctricos en todas sus ventanillas. Las características físicas de los vehículos no deben presentar dimensiones menores entre ejes a 2,600 mm. El maletero o portaequipaje deberá tener una capacidad mínima de 260 litros sin abatir asientos. Se accede a él en la vía pública, por teléfono, radiocomunicación, en sitio, o por aplicación tecnológica y sólo puede ser prestado por particulares que cuenten con una concesión de servicio de transporte público individual motorizado. El pago es en efectivo, con tarjeta de débito, de crédito en terminal portátil, y con tarjeta de prepago del sistema integrado de transporte público regional. Con facilidad de emisión de recibos fiscales; y,

"V. Taxi ecológico: Es el que se presta con vehículos que cuenten con un sistema de propulsión originalmente de fábrica híbrida por motores de combustión en combinación con eléctricos o eléctricos solamente, con capacidad de cinco a siete pasajeros incluido el conductor, con equipamiento de seguridad de fábrica (frenos antibloqueo tipo ABS, bolsas de aire frontales para el conductor y pasajero, testigos auditivos de seguridad y los que determinen las normas oficiales mexicanas vigentes en cuanto a dispositivos de seguridad en vehículos nuevos). Las características físicas de los vehículos no deben presentar dimensiones menores entre ejes a 2,360 mm, deben contar con un mínimo de 4 puertas, el maletero o portaequipaje deberá tener una capacidad mínima de 260 litros sin abatir asientos. Los aspectos requeridos deberán ser los de fábrica sin presentar modificaciones, a excepción de los adaptados a personas con discapacidad, los cuales se comprobarán por medio de las fichas técnicas oficiales del fabricante. Se accede a él a través de llamada por teléfono, radiocomunicación, sitio, o por aplicación afiliada de telefonía móvil que sólo puede ser prestado mediante una concesión de servicio de transporte público individual motorizado. El pago es en efectivo o con tarjeta de débito, de crédito en terminal portátil y con tarjeta de prepago del sistema integrado de transporte público regional. Con facilidad de emisión de recibos fiscales."

"Artículo 240. Modalidades de transporte público individual motorizado.

"1. De las modalidades de transporte público descritas en el título III, el Sistema de Transporte Público Individual Motorizado se componen (sic) de los siguientes servicios:

"I. Taxi;



• De conformidad con el artículo 58, fracción XXXI, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima,¹² corresponde al Poder Ejecutivo, por conducto del gobernador del Estado, la facultad para otorgar a los particulares, mediante concesión, la explotación de bienes propiedad del Estado o la prestación de servicios públicos, cuando así proceda con arreglo a la legislación aplicable; por su parte, el artículo 1, párrafo 2, de la Ley de Movilidad Sustentable para el Estado de Colima,¹³ señala que la prestación del servicio de transporte público de personas y bienes se considera una actividad de utilidad pública cuya obligación de proporcionar corresponde originalmente al Ejecutivo del Estado, ya sea a través de empresas de participación estatal u organismos descentralizados, o bien, por conducto de personas físicas o morales a quienes mediante concesiones, permisos o autorizaciones se les encomiende la realización de tales actividades. Luego, no cabe lugar a duda de que corresponde al Ejecutivo del Estado la obligación de proporcionar el servicio de transporte de personas o pasajeros y bienes, así como la facultad para cumplir con dicho deber a través de terceros mediante el otorgamiento de concesiones o permisos.

• El artículo 16, punto 1, de la Ley de Movilidad Sustentable para el Estado de Colima,¹⁴ reconoce como facultad originaria del Ejecutivo del Estado regular

"II. Taxi mixto (personas y de carga);

"III. Taxi estándar;

"IV. Taxi ejecutivo público; y,

"V. Taxi ecológico."

¹² **Artículo 58.**

"Son facultades y obligaciones de la gobernadora o gobernador:

"...

"XXXI. Otorgar a los particulares, mediante concesión, la explotación de bienes propiedad del Estado o la prestación de servicios públicos, cuando así proceda con arreglo a la legislación aplicable."

¹³ **Artículo 1.** Objeto.

"...

"2. En el Estado de Colima se considera de utilidad pública la prestación del servicio de transporte de personas y bienes, así como el establecimiento de instalaciones, terminales, estacionamientos, encierros, confinamientos y demás infraestructura necesaria para la prestación del servicio, cuya obligación de proporcionarlos corresponde originalmente al Ejecutivo del Estado, ya sea a través de empresas de participación estatal u organismos descentralizados, o bien, por conducto de personas físicas o morales, a quienes indistintamente, mediante concesiones, permisos o autorizaciones, se les encomiende la realización de dichas actividades, en términos de esta ley, los reglamentos que de ella deriven y demás disposiciones jurídicas y administrativas aplicables."

¹⁴ **Artículo 16.** Atribuciones del Ejecutivo del Estado.



el servicio de transporte en general, ya sea público o privado o de cualquier otro tipo o modalidad, lo que no deja lugar a dudas de que, con independencia de la modalidad en que se preste el servicio de transporte de personas o de bienes, tal atribución le corresponde al Poder Ejecutivo del Estado por conducto de la Secretaría de Movilidad, quienes pueden delegarla mediante la expedición de concesiones o permisos, sin que los Municipios o sus Ayuntamientos cuenten con facultades para otorgar autorizaciones a fin de explotar dicho servicio, en ninguna modalidad.

- La propia Ley de Movilidad Sustentable para el Estado de Colima establece en su artículo 22 las atribuciones de los Ayuntamientos en la materia, entre las cuales no se encuentra ninguna relacionada con la prestación del servicio de transporte público; por el contrario, la fracción XXIV de dicho numeral¹⁵ expresamente excluye del ámbito de atribuciones de los Ayuntamientos la aplicación de sanciones para el transporte público y sus modalidades.

- La Ley de Movilidad Sustentable para el Estado de Colima es clara al referirse al servicio de transporte, de bienes o de personas, sin distinguir si se trata de transporte público o privado o de cualquier otro tipo o denominación que se le pretenda dar. Luego, aun cuando a la prestación de dicho servicio el Ayuntamiento de Villa de Álvarez le pretende dar la denominación de "transporte alternativo" por el hecho de utilizar mototaxis o motocarros para llevarlo a cabo, lo cierto es que se trata de una modalidad de transporte público cuya atribución originaria para llevarla a cabo por sí o mediante concesiones corresponde al Poder Ejecutivo del Estado.

4. Trámite de la controversia. Por acuerdo de tres de septiembre de dos mil veinte, el Ministro presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

1 Es facultad originaria del Ejecutivo del Estado regular, coordinar, conducir y vigilar la política y el servicio de movilidad y de transporte en el Estado.

¹⁵ "Artículo 22. Atribuciones de los Ayuntamientos

"1. Los Ayuntamientos, en materia de movilidad, dentro de su ámbito de competencia territorial, tendrán las siguientes atribuciones:

"...

"XXIV. Aplicar en el ámbito de sus facultades las sanciones previstas en la presente Ley, excepto para el transporte público y sus modalidades, y demás disposiciones aplicables en materia de tránsito y vialidad."



ordenó formar y registrar la presente controversia constitucional con el número 134/2020; asimismo, ordenó que se turnara el expediente a la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat como instructora del procedimiento, de conformidad con el registro que al efecto se lleva en la Subsecretaría General de Acuerdos de este Alto Tribunal.

5. Admisión. Mediante proveído de cuatro de noviembre de dos mil veinte, la Ministra instructora admitió la demanda, con reserva de los motivos de improcedencia que se pudieran advertir al momento de dictar sentencia. En ese mismo proveído se tuvo como demandado al Municipio de Villa de Álvarez, Colima, por lo que se ordenó emplazarlo para que formulara su respectiva contestación. Asimismo, se requirió al Municipio para que remitiera copia certificada de todas las documentales relacionadas con los antecedentes de los actos impugnados. También se ordenó dar vista a la Fiscalía General de la República y a la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal para que manifestara lo que a su representación correspondiera

6. Contestación de demanda. Mediante escrito recibido el veintidós de enero de dos mil veintiuno en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia, el Municipio de Villa de Álvarez, Colima, a través de su síndica Karina Marisol Heredia Guzmán, formuló su contestación de demanda, en la que expuso lo siguiente:

- En el **capítulo de improcedencia y sobreseimiento** sostiene que en relación con el punto de acuerdo por el que el Cabildo autorizó la prestación del servicio de mototaxi, correspondiente a la sesión ordinaria de dos de marzo de dos mil veinte, se actualiza la causa de improcedencia prevista en la fracción VII 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,¹⁶ por extemporaneidad en la presentación de la demanda, toda vez que el referido punto de acuerdo fue aprobado desde el dos de marzo de dos mil veinte, mientras que la controversia se presentó hasta el veintisiete de agosto del mismo año, esto

¹⁶ **Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes:

"...

"VII. Cuando la demanda se presentare fuera de los plazos previstos en el artículo 21."



es, en exceso del plazo de treinta días previsto en el artículo 21 de la ley de la materia.¹⁷

- En el **capítulo correspondiente a la afirmación o negación de los hechos expuestos en la demanda**, el Municipio de Villa de Álvarez manifestó que el acuerdo de Cabildo número 38, de dos de marzo de dos mil veinte, no autoriza de manera particular a la persona moral denominada Cooperativa de Mototransportistas Unidos de Colima, Sociedad Cooperativa de Responsabilidad Limitada de Capital Variable, la prestación del servicio de transporte alternativo en la modalidad de mototaxi, sino que de forma general autoriza la prestación del servicio sin asignarlo a persona determinada y sin expedir licencia alguna, hasta en tanto se expidieran los lineamientos necesarios para la implementación del servicio.

- Por otra parte, manifestó cierto que en sesión de Cabildo de veintinueve de junio de dos mil veinte se aprobó por mayoría la emisión de los Lineamientos Generales para la Expedición de la Licencia de Prestación de Servicio de Transporte Alternativo en la Modalidad de Mototaxi, los cuales fueron publicados en el Periódico Oficial "El Estado de Colima" el sábado once de julio de dos mil veinte.

- En el capítulo correspondiente a las **razones y fundamentos para sostener la validez de la norma general impugnada**, sostiene que los argumentos expresados por el Poder Ejecutivo del Estado de Colima son infundados e improcedentes, toda vez que con los mismos no se demuestra la supuesta invasión a las esferas competenciales previstas por la Constitución Federal.

- Aduce que conforme con el artículo 115, fracción III, inciso h), de la Constitución Federal,¹⁸ corresponde a los Municipios la prestación del **servicio de**

¹⁷ "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, ..."

¹⁸ "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:



tránsito. En ese sentido, sostiene que los lineamientos impugnados constituyen normas que, a pesar de tomar como objeto inmediato de regulación los vehículos (el transporte alternativo), llevan implícitos aspectos que inciden centralmente en la circulación, por lo que considera que las normas controvertidas se refieren a cuestiones de tránsito de vehículos y de personas.

- Considera que existe una vinculación entre la prestación del **servicio de transporte público** con el **servicio de tránsito**, ya que aquél se realiza por medio de vehículos y utilizando las vías públicas, de manera que existe un vínculo indisoluble entre ambos servicios.

- En ese sentido, estima que conforme con el segundo párrafo de la fracción II del artículo 115 de la Constitución Federal,¹⁹ el Municipio cuenta con facultades para regular, dentro de su respectiva jurisdicción, la prestación del servicio público a su cargo (tránsito), lo que incluye normas relativas al sentido de la circulación en las avenidas, dispositivos de control de tránsito, seguridad vial, horario para la prestación de servicios administrativos y la distribución de facultades entre las diversas autoridades de tránsito municipales, entre otras.

- Lo anterior, pues las normas que se derivan del ejercicio de la facultad prevista en el segundo párrafo de la fracción II del artículo 115 constitucional, tienen la característica de la **expansión normativa**, ya que permiten a los Municipios adoptar una variedad de formas adecuadas para la regulación de su

"...

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

"...

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

¹⁹ **"Artículo 115. ...**

"II. Los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

"Los Ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las Legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal."



régimen interior, tanto en lo que se refiere a su organización administrativa como en lo relativo a sus competencias constitucionales exclusivas, de manera que al Estado sólo le corresponde sentar las bases generales que aseguren el funcionamiento de los Municipios, mientras que a éstos les corresponde dictar sus normas específicas que regulen los servicios públicos a su cargo, por lo que en ejercicio de tal atribución pueden dictar disposiciones de carácter general que permitan satisfacer la necesidad colectiva de disfrutar de seguridad vial en la vía pública y circular por ella con fluidez como peatón, o como conductor o pasajero de un vehículo, lo que incluye lo relativo al itinerario de los vehículos de transporte público y privado, sus horarios, sitios, terminales y puntos de enlace, las cuales deben ser observadas por concesionarios y permisionarios.

- Por otra parte, aduce que corresponde a los Ayuntamientos regular no sólo lo concerniente a la materia de tránsito, sino también cuestiones relacionadas con la prestación de servicios en vía pública, en términos de los artículos 115, fracción III, inciso i) de la Constitución Federal,²⁰ en relación con el artículo 45, fracción I, inciso m), de la Ley del Municipio Libre del Estado de Colima,²¹ este último en cuanto establece como facultad exclusiva de los Ayuntamientos conceder y expedir licencias, permisos y autorizaciones municipales para el funcionamiento de empresas comerciales, industriales **o de servicios**.

- En ese sentido, considera que los Municipios cuentan con facultades para, además de expedir reglamentos que regulen el servicio de tránsito público, reglamentar las actividades que requieran de permiso, licencia o autorización, como lo es la prestación del servicio de transporte alternativo, que necesita de

²⁰ **Artículo 115.** ... III. Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

"...

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

²¹ **Artículo 45.** Son facultades y obligaciones de los Ayuntamientos, que se ejercerán por conducto de los Cabildos respectivos, las siguientes:

"I. En materia de gobierno y régimen interior.

"...

"m) Conceder y expedir licencias, permisos y autorizaciones municipales para el funcionamiento de empresas comerciales, industriales o de servicios, establecimientos de bebidas alcohólicas, así como cancelarlas temporal o definitivamente por el mal uso de ellas."



una "licencia de funcionamiento" conforme a la cual pueda realizarse la actividad correspondiente, con miras a la protección del interés público, lo que encuentra sustento además en el artículo 90, fracción V, inciso h), de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima,²² en cuanto establece que los Municipios están facultados para intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte de pasajeros cuando afecten su ámbito territorial.

- La Ley de Movilidad Sustentable para el Estado de Colima no prevé la manera en que los Municipios pueden intervenir en la formulación y aplicación de los programas de transporte; sin embargo, ello no debe privarlos de una atribución que se encuentra otorgada a nivel constitucional, pues un ordenamiento secundario no puede estar por encima de lo dispuesto en las Constituciones Federal y Local.

- Además, conforme con los artículos 7, párrafo 1, 10, párrafo 2 y 13, párrafo 1, fracción LXV, de la Ley de Movilidad Sustentable para el Estado de Colima,²³

²² **Artículo 90.**

"El Estado de Colima adopta para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular, y tiene al Municipio Libre como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, conforme a las siguientes bases:

"...

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

"...

"h) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquéllos afecten su ámbito territorial."

²³ **Artículo 7.** Jerarquía de la movilidad.

"I. La administración pública estatal y las municipales proporcionarán los medios necesarios para que las personas puedan elegir libremente la forma de trasladarse a fin de acceder a los bienes, servicios y oportunidades que ofrece el Estado y sus Municipios. Para el establecimiento de la política pública en la materia se considerará el nivel de vulnerabilidad de los usuarios, las externalidades que genera cada modo de transporte y su contribución a la productividad. Se otorgará prioridad en la utilización del espacio vial y se valorará la distribución de recursos presupuestales de acuerdo a la siguiente jerarquía de movilidad:"

Artículo 10. Competencia en materia de movilidad.

"...

"1. Los Ayuntamientos y sus presidentes municipales, en el ámbito de su competencia, implementarán políticas, programas y acciones para el cumplimiento de la presente ley y su vinculación con sus planes de desarrollo municipal y planes de desarrollo urbano y todo lo demás que sea competencia concurrente en materia de movilidad con jurisdicción en su territorio municipal, ejerciendo las



los Municipios cuentan con total libertad para implementar políticas, programas y acciones en materia de movilidad sustentable.

7. Opinión del fiscal general de la República y del consejero jurídico del Ejecutivo Federal. El fiscal general de la República y el consejero jurídico del Ejecutivo Federal se abstuvieron de formular pedimento.

8. Audiencia. Agotado el trámite respectivo, el veintiuno de mayo de dos mil veintiuno se celebró la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal,²⁴ en la que de conformidad con lo dispuesto en el numeral 34 del propio ordenamiento, se hizo relación de las constancias de autos, se tuvieron por exhibidas las pruebas documentales ofrecidas por las partes y, en relación con los alegatos, se hizo constar que las partes no los formularon.

9. Cierre de instrucción. Mediante acuerdo de veintiséis de mayo de dos mil veintiuno, la Ministra instructora ordenó que se agregara al expediente el acta relativa a la audiencia de ofrecimiento y desahogo de pruebas y alegatos celebrada el veintiuno de mayo de la misma anualidad, y en consecuencia, ordenó el cierre de instrucción para la elaboración del proyecto de sentencia.

10. Envío de asunto. Por acuerdo de siete de octubre de dos mil veintiuno, el Ministro presidente de esta Suprema Corte, ordenó enviar la presente controversia constitucional a la Primera Sala a la que se encuentra adscrita la Ministra instructora.

atribuciones que le confieren la presente ley, sus reglamentos, acuerdos y demás disposiciones legales aplicables, con respecto a movilidad de personas y bienes."

"Artículo 13. Glosario

"1. Para los efectos de esta ley se entenderá por:

"...

"LXV. Movilidad sostenible: A la movilidad que se satisface en un tiempo y con un costo razonable y que minimiza los efectos negativos sobre el entorno y la calidad de vida de las personas."

²⁴ **"Artículo 29.** Habiendo transcurrido el plazo para contestar la demanda y, en su caso, su ampliación o la reconvencción, el ministro instructor señalará fecha para una audiencia de ofrecimiento y desahogo de pruebas que deberá verificarse dentro de los treinta días siguientes. El ministro instructor podrá ampliar el término de celebración de la audiencia, cuando la importancia y trascendencia del asunto así lo amerite."



11. Avocamiento. Mediante acuerdo de trece de octubre de dos mil veintiuno, la Ministra instructora tuvo por recibidos los autos del presente asunto y dictó su avocamiento a la Primera Sala para su conocimiento y para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.

I. COMPETENCIA

12. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer la presente controversia constitucional, de conformidad con los artículos 105, fracción I, inciso i) de la Constitución Política del país;²⁵ 10, fracción I, y 11, fracción V, de la abrogada Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, vigente hasta el siete de junio de dos mil veintiuno, en términos del artículo quinto transitorio del "Decreto por el que se expide la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y la Ley de Carrera Judicial del Poder Judicial de la Federación; se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B del Artículo 123 Constitucional; de la Ley Federal de Defensoría Pública; de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y del Código Federal de Procedimientos Civiles";²⁶ y los puntos segundo, fracción I, párrafo primero, y tercero, del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, de trece de mayo de dos mil trece, al resultar innecesaria la intervención del Tribunal Pleno dado el sentido de la resolución.

II. PRECISIÓN DE LAS NORMAS, ACTOS U OMISIONES RECLAMADAS

13. El acto impugnado en la presente controversia constitucional lo constituyen los **Lineamientos Generales para la Expedición de la Licencia de**

²⁵ **Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

"I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre: ...

"i) Un Estado y uno de sus Municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales."

²⁶ **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."



Prestación de Servicio de Transporte Alternativo en la Modalidad de Moto-taxi, aprobados por el Ayuntamiento de Villa de Álvarez el veintinueve de junio de dos mil veinte, publicados en el Periódico Oficial "El Estado de Colima", el once de julio de la misma anualidad.

14. Lo anterior, de conformidad con el artículo 41, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,²⁷ y la tesis aislada del Tribunal Pleno P./J. 98/2009, del tenor siguiente:

"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. 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 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

²⁷ **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."



dijo en apariencia, pues sólo de este modo podrá lograrse congruencia entre lo pretendido y lo resuelto."²⁸

III. EXISTENCIA DE LOS ACTOS RECLAMADOS

15. De conformidad con lo dispuesto en la fracción I del artículo 41 de la ley reglamentaria, en el caso quedó demostrada la existencia del acto impugnado, pues las demandadas al contestar la demanda reconocieron la existencia del acto.

IV. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

16. Resulta innecesario el estudio de las cuestiones relativas a la oportunidad de la demanda y legitimación de las partes, en virtud de que procede decretar el sobreseimiento en el presente asunto de conformidad con el artículo 20, fracción II, en relación con el 19, fracción V, ambos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por cesación de efectos del acto impugnado,²⁹ en virtud de que en un juicio de amparo se concedió la protección de la Justicia Federal solicitada por el quejoso para que se dejara sin efectos los mismos actos impugnados en esta controversia.

17. Al respecto, esta Primera Sala advierte como un hecho notorio, en términos de lo previsto en el artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles,³⁰ de aplicación supletoria de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I

²⁸ Novena Época. Registro digital: 166985. Derivada de la controversia constitucional 97/2004, fallada el 22 de enero de 2007. Unanimidad de diez votos. Ausente: Mariano Azuela Güitrón. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas.

²⁹ **"Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes: ...

"V. Cuando hayan cesado los efectos de la norma general o acto materia de la controversia."

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

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

³⁰ **Código Federal de Procedimientos Civiles.**

"Artículo 88. Los hechos notorios pueden ser invocados por el tribunal, aunque no hayan sido alegados ni probados por las partes."



y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por disposición expresa del numeral 1o.,³¹ la sentencia de doce de agosto de dos mil veintiuno, dictada por el Tribunal Colegiado del Trigésimo Segundo Circuito, quien resolvió el amparo en revisión 18/2021, derivado del juicio de amparo promovido por Benjamín Martínez Gálvez en contra de diversas autoridades del Cabildo del H. Ayuntamiento del Municipio de Villa de Álvarez, Colima. En dicho juicio se señalaron como actos reclamados: a) la autorización para la prestación de servicio de transporte alternativo, en modalidad de mototaxi, que se otorgó en la sesión del Cabildo de dos de marzo de dos mil veinte; y, **b)** los Lineamientos Generales para la Expedición de la Licencia de Prestación de Servicio de Transporte Alternativo en la Modalidad de Mototaxi.³²

18. Así, para resolver este asunto se invoca como hecho notorio, la sentencia del Tribunal Colegiado citado, toda vez que consta agregada en el Sistema Integral de Seguimiento de Expedientes. Lo anterior, en términos de lo establecido en 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)."³³

³¹ **"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."

³² Aprobados en sesión de veintinueve de junio de dos mil veinte, y publicados el once de julio del mismo año.

³³ **De texto:** "Jurídicamente, el concepto de hecho notorio se refiere a cualquier acontecimiento de dominio público conocido por todos o casi todos los miembros de un cierto círculo social en el momento en que va a pronunciarse la decisión judicial, respecto del cual no hay duda ni discusión alguna y, por tanto, conforme al artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, los hechos notorios pueden invocarse por el tribunal, aunque no hayan sido alegados ni probados por las partes. Por otro lado, de los artículos 175, 176, 177 y 191 a 196 del Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal que establece las disposiciones en materia de actividad administrativa de los órganos jurisdiccionales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de enero de 2015, se obtiene que es obligación de los Juzgados de Distrito y de los Tribunales de Circuito, capturar la información de los expedientes de su conocimiento y utilizar el módulo de sentencias del Sistema Integral de Seguimiento de Expedientes (SISE), en el cual deben capturar las versiones electrónicas



19. En dicha sentencia que se invoca como hecho notorio, el Tribunal Colegiado revocó el sobreseimiento decretado por el Juez de Distrito, y en consecuencia, al resolver el fondo del asunto, concedió el amparo al señor Benjamín Martínez Gálvez, para que el Cabildo del Ayuntamiento del Municipio de Villa de Álvarez, Colima, dejara sin efectos el Acuerdo por el que autorizó la prestación del servicio de transporte alternativo en la modalidad de mototaxi, y los Lineamientos Generales para la Expedición de la Licencia de Prestación de Servicio de Transporte Alternativo en la Modalidad de Mototaxi, así como los permisos y/o licencias que con base en los mismos, se hayan otorgado.

20. El tribunal hizo extensiva la concesión respecto de los actos de ejecución atribuidos al presidente municipal, secretario, síndico, director de Inspección, Licencias, Tianguis y Vía Pública, así como al director general de Seguridad Pública, todos del Ayuntamiento de Villa de Álvarez, Colima.

21. El Juzgado de Distrito requirió el cumplimiento de la sentencia de amparo a las autoridades señaladas como responsables.

22. El diez de septiembre de dos mil veintiuno, en la Ciudad de Villa de Álvarez, cabecera del Municipio del mismo nombre del Estado de Colima, se reunieron los integrantes del Ayuntamiento Constitucional de Villa de Álvarez en las instalaciones que ocupa el Cabildo Municipal, con el objeto de celebrar la sesión extraordinaria número 045, acta 121, libro III, fojas 2361.

de las resoluciones emitidas por ellos, a cuya consulta tienen acceso los restantes órganos jurisdiccionales del Poder Judicial de la Federación, lo cual otorga a las versiones electrónicas de las resoluciones emitidas por los Juzgados de Distrito y por los Tribunales de Circuito el carácter de hecho notorio para el órgano jurisdiccional resolutor y, por tanto, pueden invocarse como tales, sin necesidad de glosar al expediente correspondiente la copia certificada de la diversa resolución que constituye un hecho notorio, pues en términos del artículo 88 mencionado, es innecesario probar ese tipo de hechos. Lo anterior, con independencia de que la resolución invocada como hecho notorio haya sido emitida por un órgano jurisdiccional diferente de aquel que resuelve, o que se trate o no de un órgano terminal, pues todos los Juzgados de Distrito y Tribunales de Circuito deben capturar en el módulo de sentencias del SISE, la versión electrónica de las resoluciones que emiten, las cuales pueden consultarse por cualquier otro órgano jurisdiccional, lo que genera certeza de lo resuelto en un expediente diferente." **Localizable** en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 55, junio de 2018, Tomo I, página 10, registro digital: 2017123.



23. En el orden del día de dicha sesión se agregó como tercer punto y asunto el "Punto de acuerdo, cumplimiento de sentencia ejecutoria del amparo 484/2020-III con respecto a los Lineamientos Generales para la Expedición de la Licencia de Prestación de Servicios de Transporte Alternativo en la Modalidad de Mototaxi derivado del juicio en revisión número 18/2021 en materia administrativa".

24. El presidente municipal instruyó al secretario del Ayuntamiento para que verificara el *quorum* legal. Al respecto manifestó que estaban presentes diez de los trece munícipes integrantes del Cabildo, con ausencia justificada de tres regidores, por lo que existía quorum legal. Así, el presidente municipal declaró instalada la sesión.

25. Para el desahogo del punto tercero señalado en el orden del día, el presidente municipal hizo uso de la voz para presentar ante los integrantes del Cabildo el punto de acuerdo, y en esencia, les informó lo siguiente:

- El 29 de junio de 2020 se aprobó por mayoría de los integrantes del Cabildo los Lineamientos Generales para la Expedición de la Licencia de Prestación de Servicio de Transporte Alternativo en la Modalidad de Mototaxi, publicados el 11 de julio de 2020.

- La publicación de los lineamientos referidos tenía como objeto primordial otorgar beneficios sociales a los ciudadanos del Municipio. Lo anterior, para que todas las personas pudieran contar con la posibilidad de trasladarse y circular en el territorio municipal, de manera rápida y con un menor costo.

- Los lineamientos también tenían como finalidad proporcionar a los habitantes del Municipio una opción viable para que pudieran desarrollar un trabajo lícito y permitido.

- En contra de la autorización de los Lineamientos para el Otorgamiento de la Licencia de Funcionamiento del Transporte Alternativo en la Modalidad de Mototaxis, se promovieron diversos juicios por personas que se ostentaron como titulares de derechos de taxis.



- En el juicio de amparo número 484/2020-III y del cual derivó el recurso de revisión número 18/2021, resuelto por el Tribunal Colegiado del Trigésimo Segundo Circuito, se falló en el sentido de conceder la protección de la Justicia Federal para que el Cabildo del Municipio de Villa de Álvarez **dejera sin efectos** el acuerdo que autorizó la prestación del servicio de transporte alternativo en la modalidad de mototaxis y los Lineamientos Generales para la Expedición de la Licencia de Prestación de Servicio Alternativo de Transporte en la modalidad de Mototaxi, así como los permisos y/o licencias que con base en los mismos, se hubiesen otorgado.

- Las consideraciones del tribunal se basaron en lo que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha interpretado en asuntos similares, en cuanto a la fracción III, inciso h), del artículo 115 constitucional, y en los que ha sostenido que los Municipios tienen facultades de tránsito y viabilidad en su territorio, pero no el de transporte y tampoco tienen la atribución de prestar servicios de transporte.

26. Una vez que el presidente municipal informó a los integrantes del Cabildo el punto señalado, indicó que el Tribunal Colegiado había requerido el cumplimiento de la ejecutoria. Y que por esa razón, presentaba el punto de acuerdo, consistente, en que se dejara sin efectos la autorización de la prestación del servicio de transporte alternativo en la modalidad de mototaxi, contenido en el acuerdo de fecha dos de marzo del año dos mil veinte, relativo a la sesión extraordinaria número 38, así como el acuerdo que contiene los Lineamientos Generales para la Expedición de la Licencia de Prestación de Servicio Alternativo de Transporte en la Modalidad de Mototaxi, de fecha 29 de junio de la misma anualidad, correspondiente a la sesión 45 del Cabildo, así como los permisos y/o las licencias que con base en los mismos se hubiesen otorgado.

27. El tribunal hizo extensivo el cumplimiento de la sentencia de amparo al presidente municipal, secretaria, síndica, director de Inspección Licencias, Tianguis y Vía Pública, así como al director General de Seguridad Pública Tránsito Vialidad y Protección Civil, todos de este Municipio, para que dejaran sin efectos los actos derivados de las facultades que se desprenden de los Lineamientos Generales para la Expedición de la Licencia de Prestación de Servicio Alternativo de transporte en la modalidad de mototaxi.



28. El presidente municipal conminó a la Dirección de Asuntos Jurídicos del Ayuntamiento a recurrir la sentencia dictada por el Tribunal Colegiado en el recurso de revisión 18/2021, y también le instruyó para que notificara a las personas físicas y morales a las que se les hubiese otorgado licencia o permiso alguno para prestar el servicio alternativo de transporte en la modalidad de mototaxi, derivado de los lineamientos mencionados, e instruyó para que se notificara a la brevedad lo acordado en dicha sesión extraordinaria, a las autoridades jurisdiccionales que hubiese lugar, para efecto de que se tuviese al Cabildo Municipal dando cabal cumplimiento a lo ordenado por el tribunal.

29. Por unanimidad de votos de los integrantes del H. Cabildo presentes se aprobó el punto de acuerdo y el presidente municipal dio por concluida la sesión.

30. Mediante escrito suscrito por el presidente municipal, el secretario del Ayuntamiento, la síndica, el director de Inspección, Licencias, Tianguis y Vía Pública, así como del director general de Seguridad Pública, Tránsito, Vialidad y Protección Civil, todos del Ayuntamiento de Villa de Álvarez, informaron al Juez de Distrito sobre el cumplimiento dado a la sentencia ejecutoria del amparo 484/2020-III derivado del amparo en revisión 18/2022 dictada por el Tribunal Colegiado, y exhibió el acta de la sesión extraordinaria en la que se aprobó dejar sin efectos los actos impugnados.

31. Cabe precisar que de la lectura del acta se advierte que tanto el acuerdo de fecha dos de marzo de dos mil veinte, así como los Lineamientos Generales para la Expedición de la Licencia de Prestación de Servicio Alternativo de Transporte en la Modalidad de Mototaxi de fecha veintinueve de junio de dos mil veinte, fueron dejados sin efectos en forma general, es decir, no sólo respecto del quejoso en el juicio de amparo, cuya sentencia se estaba cumpliendo.

32. Lo anterior, se corrobora, además, con la ejecutoria de amparo, donde el Tribunal Colegiado estableció que la concesión del amparo era dejar sin efectos el acuerdo citado y los lineamientos también señalados, así como los permisos que se hubiesen otorgado con base en dichos documentos.³⁴

³⁴ Ver páginas 82 y 83 de la sentencia.



33. También como hecho notorio esta Primera Sala invoca el acuerdo de siete de octubre de dos mil veintiuno, en el que el juzgado Segundo de Distrito en el Estado de Colima, declaró cumplida la sentencia de amparo en el expediente del juicio de amparo 484/2020-III, del cual deriva el amparo en revisión 18/2022 dictada por el Tribunal Colegiado.

34. Como se advierte, la ejecutoria de amparo no limitó los efectos del amparo sólo respecto de la persona del quejoso, sino que señaló que se debía dejar sin efectos los actos impugnados, y puesto que el Ayuntamiento dejó sin efectos el acuerdo y los lineamientos de manera general, entonces sólo puede concluirse que los actos impugnados han cesado sus efectos, y por ello, se actualiza la causa de improcedencia prevista en la fracción V del artículo 19 de la ley reglamentaria de la materia y debe sobreseerse en esta controversia constitucional con fundamento en la fracción II, del artículo 20 del mismo ordenamiento y es inconcuso que los efectos de los actos han cesado.

35. Al respecto, sirve de apoyo la jurisprudencia P./J. 54/2001 de este Tribunal Pleno, de rubro: "CESACIÓN DE EFECTOS EN MATERIAS DE AMPARO Y DE CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. SUS DIFERENCIAS.",³⁵ así como la tesis

En consecuencia le asiste la razón al quejoso y a efecto de restituirlo en goce de los derechos violados, en la materia de la revisión, lo procedente es modificar el fallo recurrido y con fundamento en la fracción V del ordinal 74 y en la fracción I del arábigo 77, ambos de la Ley de Amparo, conceder la protección de la Justicia Federal para que el Cabildo del Ayuntamiento del Municipio de Villa de Álvarez, Colima, deje sin efectos el Acuerdo que autorizó la prestación del servicio de transporte alternativo en la modalidad de "mototaxi", y los Lineamientos Generales para la Expedición de la Licencia de Prestación de Servicio de Transporte Alternativo en la modalidad de mototaxi; ordenamiento que fue publicado en el Periódico Oficial "El Estado de Colima" el 11 de julio de 2020, así como los permisos y/o licencias que con base en los mismos se hayan otorgado.

La concesión del amparo debe hacerse extensiva respecto de los actos de ejecución atribuidos al presidente municipal, secretario, síndico, director de Inspección, Licencias, Tianguis y Vía Pública, todos del Ayuntamiento de Villa de Álvarez, Colima, ya que estos no se combaten especialmente por vicios propios, sino que su constitucionalidad se hace depender como una consecuencia de la emisión del acuerdo que autorizó la prestación del servicio de transporte alternativo en la modalidad de "mototaxi", y de los lineamientos generales para la expedición de licencia de prestación de este tipo de transportes.

³⁵ Jurisprudencia de rubro y texto: "CESACIÓN DE EFECTOS EN MATERIAS DE AMPARO Y DE CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. SUS DIFERENCIAS. La cesación de efectos de leyes o actos en materias de amparo y de controversia constitucional difiere sustancialmente, pues en la primera hipótesis, para que opere la improcedencia establecida en el artículo 73, fracción XVI, de la Ley de



2a. XLIII/2012 (10a.), de rubro:³⁶ "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. DEBE SOBRESERSE EN EL JUICIO CUANDO SE IMPUGNAN ACTOS CUYOS EFECTOS HAN CESADO ANTE LA EMISIÓN DE UNA SENTENCIA DEFINITIVA EN UN JUICIO DE AMPARO."

36. En ese sentido, al haber quedado sin efectos la autorización de la prestación del servicio de transporte alternativo en la modalidad de mototaxi, contenido en el acuerdo de dos de marzo de dos mil veinte, relativo a la sesión ordinaria número 38, así como los Lineamientos Generales para la Expedición de la Licencia de Prestación de Servicio Alternativo de Transporte en la Modalidad de Mototaxi, de fecha veintinueve de junio, correspondiente a la se-

Amparo no basta que la autoridad responsable derogue o revoque el acto reclamado, sino que sus efectos deben quedar destruidos de manera absoluta, completa e incondicional, como si se hubiere otorgado el amparo, cuyo objeto, conforme a lo dispuesto en el artículo 80 de la propia ley, es restituir al agraviado en el pleno goce de la garantía individual violada, restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de la violación; mientras que en tratándose de la controversia constitucional no son necesarios esos presupuestos para que se surta la hipótesis prevista en la fracción V 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, sino simplemente que dejen de producirse los efectos de la norma general o del acto que la motivaron, en tanto que la declaración de invalidez de las sentencias que en dichos juicios se pronuncie no tiene efectos retroactivos, salvo en materia penal, por disposición expresa de los artículos 105, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal y 45 de su ley reglamentaria.". **Localizable** en el *Semanario de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIII, abril de dos mil uno, registro digital: 190021, página 882.

³⁶ Tesis de rubro y texto. "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. DEBE SOBRESERSE EN EL JUICIO CUANDO SE IMPUGNAN ACTOS CUYOS EFECTOS HAN CESADO ANTE LA EMISIÓN DE UNA SENTENCIA DEFINITIVA EN UN JUICIO DE AMPARO. El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia P./J. 54/2001, de rubro: 'CESACIÓN DE EFECTOS EN MATERIAS DE AMPARO Y DE CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SUS DIFERENCIAS.', sostuvo que, tratándose del juicio de controversia constitucional, es suficiente para que opere la causa de improcedencia prevista en la fracción V 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, por cesación de efectos del acto impugnado, que simplemente dejen de producirse, pues conforme a la propia Constitución, la declaración de invalidez de las sentencias no tiene efectos retroactivos, salvo en materia penal. En esa medida, la sentencia definitiva por la que un Juez Federal concede el amparo contra determinado acto impugnado en una controversia constitucional, al tener el carácter de cosa juzgada, conlleva la cesación de sus efectos por cuanto hace a este último medio de control constitucional; por lo que en términos del artículo 20, fracción II, del referido ordenamiento legal, procede decretar su sobreseimiento.". **Localizable** en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro IX, junio de 2012, Tomo 1, página 603, Registro digital: 2000964.



sión ordinaria número 45 del Cabildo, así como los permisos y/o licencias que con base en los mismos se hayan otorgado, es que han quedado sin efectos los actos impugnados en este medio de control constitucional.

37. Por ello, si a la fecha en que se resuelve el presente asunto ya no subsisten los actos impugnados, debe concluirse en sobreseer esta controversia.

V. DECISIÓN

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 el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

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

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, y de los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y la Ministra presidenta Ana Margarita Ríos Farjat (ponente).

Firman la Ministra presidenta de la Primera Sala y ponente, con el secretario de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

Nota: La tesis de jurisprudencia P./J. 16/2018 (10a.) citada en esta sentencia, también aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 8 de junio de 2018 a las 10:14 horas.

Esta sentencia se publicó el viernes 12 de mayo de 2023 a las 10:17 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Tercera Parte
SEGUNDA SALA
DE LA SUPREMA CORTE
DE JUSTICIA DE LA NACIÓN



Sección Primera
JURISPRUDENCIA





Subsección 1 POR PRECEDENTES

LICENCIADOS EN HOMEOPATÍA. FORMAN PARTE DE LOS PROFESIONISTAS AUTORIZADOS PARA PRESCRIBIR MEDICAMENTOS HOMEOPÁTICOS (INTERPRETACIÓN CONFORME DEL ARTÍCULO 28 BIS, NUMERAL 2, DE LA LEY GENERAL DE SALUD).

AMPARO EN REVISIÓN 229/2022. COLEGIO DE LICENCIADOS EN HOMEOPATÍA DEL ESTADO DE JALISCO, A.C. 30 DE NOVIEMBRE DE 2022. CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS ALBERTO PÉREZ DAYÁN, LUIS MARÍA AGUILAR MORALES, LORETTA ORTIZ AHLF, JAVIER LAYNEZ POTISEK Y YASMÍN ESQUIVEL MOSSA; LORETTA ORTIZ AHLF VOTÓ CONTRA ALGUNAS CONSIDERACIONES Y POR RAZONES ADICIONALES, Y JAVIER LAYNEZ POTISEK ANUNCIÓ QUE FORMULARÍA VOTO CONCURRENTENTE. PONENTE: LUIS MARÍA AGUILAR MORALES. SECRETARIOS: ROBERTO NEGRETE ROMERO Y DENISE LARA ZAPATA.

ÍNDICE TEMÁTICO

	Apartado	Criterio y decisión	Páginas
I.	COMPETENCIA	La Segunda Sala es competente para conocer del presente asunto.	16
II.	O P O R T U N I D A D L E G I T I M A C I Ó N y	No resulta necesario analizar estos rubros, pues de tales tópicos se ocupó el Tribunal Colegiado de Circuito que previno en su conocimiento.	16-17



III.	SOBRESEIMIENTO	1. Este juicio de amparo debe sobreseerse en relación con la Secretaría de Gobernación y el director del Diario Oficial de la Federación, en virtud de que no se les reprocha ningún vicio propio en relación con la expedición del decreto del cual forma parte la reforma al artículo impugnado en este juicio constitucional. Asimismo, debe sobreseerse en relación con los artículos transitorios primero y segundo, dado que los planteamientos de la quejosa no se relacionan con el contenido de tales normas, por lo que su vigencia no se traduce en una afectación a su esfera jurídica.	17-23
IV.	ESTUDIO DE FONDO	Resulta incorrecto estimar que la expresión médico homeópata excluye a aquellos profesionistas denominados licenciados en homeopatía, pues los diversos profesionistas asociados al ejercicio de la homeopatía (incluidos los referidos licenciados), sí se encuentran habilitados para prescribir medicamentos homeopáticos.	23-52
V.	DECISIÓN	Debe negarse el amparo y protección de la Justicia de la Unión, pues resultó incorrecta la premisa de la demanda de amparo en virtud de que la parte quejosa partió de un entendimiento incorrecto de la norma tildada de inconstitucional. PRIMERO.—Se sobresee en el juicio de amparo en términos de lo precisado en el apartado III de esta resolución. SEGUNDO.—La Justicia de la Unión no ampara ni protege al Colegio de Licenciados en Homeopatía del Estado de Jalisco, Asociación Civil, en términos de lo expuesto en el apartado IV de esta resolución.	52-53



Ciudad de México. Acuerdo de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación correspondiente al treinta de noviembre de dos mil veintidós, emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve el recurso de revisión 229/2022, interpuesto en contra de la resolución que dictó el treinta de octubre de dos mil veinte el Juzgado Décimo Noveno de Distrito en Materias Administrativa, Civil y de Trabajo en el Estado de Jalisco, con residencia en Guadalajara, en el juicio de amparo 185/2020.

El problema jurídico a resolver por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación consiste en determinar la constitucionalidad de la reforma hecha al punto 2 del artículo 28 Bis de la Ley General de Salud, a través de la cual se transitó del concepto "*homeópata*" a "*médico homeópata*" en relación con el personal autorizado para prescribir *medicamentos*.

ANTECEDENTES Y TRÁMITE

1. **Demanda de amparo.** Mediante escrito presentado el **veintinueve de enero de dos mil veinte**, José Alejandro Garza Preciado, director general y representante legal del Colegio de Licenciados en Homeopatía del Estado de Jalisco, Asociación Civil, presentó demanda de amparo en la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito en Materias Administrativa, Civil y de Trabajo en el Estado de Jalisco.

2. Señaló como actos y autoridades responsables las siguientes: a las Cámaras de Diputados y Senadores del Congreso de la Unión les reclamó su participación en el proceso legislativo por el que se aprobó el Decreto por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Ley General de Salud y de la Ley de los Institutos Nacionales de Salud, en particular, **el artículo 28 Bis, punto 2, y artículos transitorios primero y segundo, de la Ley General de Salud** (publicados en el decreto de **veintinueve de noviembre de dos mil diecinueve**, que entró en vigor el **uno de enero de dos mil veinte**).

3. Del presidente de la República reclamó su participación en la promulgación de dicho decreto; de la Secretaría de Gobernación lo concerniente al re-



frendo, y del director del Diario Oficial de la Federación su publicación en este medio oficial. Asimismo, señaló al director general de Profesiones, al secretario general de Salud, al secretario de Salud de Jalisco y al director de Profesiones del Estado de Jalisco, como autoridades ejecutoras en el ámbito de sus atribuciones.

4. El Juez de Distrito admitió a trámite la demanda el **siete de febrero de dos mil veinte**, previo cumplimiento del requerimiento que se le hizo a la quejosa; solicitó a las autoridades responsables que rindieran sus informes justificados, y dio intervención al Ministerio Público Federal de la adscripción.

5. En esencia, el peticionario de amparo desarrolló los siguientes conceptos de violación:

6. *Primer concepto de violación.* Se violenta la garantía de igualdad prevista en el artículo 1o. constitucional, pues las normas dan un trato diferenciado a aquellas personas que proceden de instituciones que otorgan el título de **médico homeópata**, respecto de aquellas que las dependencias administrativas correspondientes han emitido para contar con el de **licenciado en homeopatía**.

7. La norma, al referirse a los profesionistas que podrán prescribir medicamentos como médico homeópata y ya no como homeópata, coarta la posibilidad del ejercicio profesional de los licenciados en homeopatía, esto es, la posibilidad de prescribir remedios de naturaleza homeopática y similares como lo señalan los artículos 28 y 50 del Reglamento de Insumos para la Salud de la Ley General de Salud.

8. De facto, se creó un estado de excepción en donde el legislador creó disposiciones en perjuicio de la licenciatura en homeopatía, pues de manera expresa el artículo 28 Bis de la Ley General de Salud señala que: "... Los profesionales a que se refiere el presente artículo deberán contar con cédula profesional expedida por las autoridades educativas competentes ..."

9. *Segundo concepto de violación.* Se violenta lo previsto en el párrafo cuarto del artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues se impide de forma colateral el acceso a los servicios de salud, entre los que están comprendidos los de la práctica homeopática e, incluso, se incum-



plen disposiciones de leyes secundarias, tales como el Reglamento Interior de la Secretaría de Salud.

10. Resulta una limitante para la población que no podrá contar con sus servicios, pues al no estar en posibilidades de prescribir medicamentos, el licenciado en homeopatía tampoco podrá dar una atención integral al paciente. Al respecto, consideró aplicable por analogía la tesis de la Segunda Sala de este Alto Tribunal, de rubro: "MÉDICOS HOMEÓPATAS (LEGISLACIÓN DE JALISCO)".¹

11. *Tercer concepto de violación.* Se lesiona el artículo 5o. de la Constitución General, pues hasta hoy no existe disposición judicial ni administrativa que justifique que no se pueda ejercer la licenciatura en homeopatía. Señaló que con dichas disposiciones las personas agremiadas al colegio que representa se encuentran impedidas para el ejercicio profesional.

12. Se crea una excepción sui generis en cuanto a la capacidad de prescribir medicamentos sólo a los médicos homeópatas, pues condiciona la obtención de dicho título para tener la posibilidad de otorgar tratamiento a los pacientes. Ese estado de excepción perjudica a los actuales egresados y titulados como licenciados en homeopatía, a los pasantes en servicio social, pres-

¹ Segunda Sala, Quinta Época, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo XLVIII, página 848, registro digital: 809098, de rubro y texto: "MÉDICOS HOMEÓPATAS (LEGISLACIÓN DE JALISCO). El artículo 4o. transitorio, del Decreto No. 3829 del Estado de Jalisco indica que aún no está organizada en la facultad de medicina dependiente de la Universidad de Guadalajara, la sección de medicina homeopática; ordena que las personas que hasta su fecha habían venido ejerciendo en el Estado, esa rama de la medicina, podrían continuar en sus actividades, siempre que demostraran haber hecho estudios equivalentes a los de la Escuela Nacional de Homeopatía de la capital de la República y, por último, dispone que una vez que esté organizada la Sección de Medicina Homeopática, sólo podrán ejercer quienes acrediten tener su título legalmente extendido o que sustenten su examen. Por tanto, si se concede el amparo a unas personas, por la circunstancia de no existir en el Estado de Jalisco la Facultad de Medicina Homeopática, y por lo mismo, de acuerdo con el artículo 4o. constitucional, están autorizadas para ejercer la medicina, sin poseer título oficial, como esa situación jurídica aún subsiste, porque la misma ley está dando disposiciones por la falta de Facultad Homeopática y prevenciones para cuando quede organizada, es indudable que los beneficiados con dicho amparo, no pueden ser molestados mientras subsista para ellos la misma situación jurídica que había cuando fueron protegidos por la Justicia Federal; por lo que, las prevenciones que las autoridades correspondientes les hagan para que cumplan con lo dispuesto en el artículo 4o. transitorio, del decreto citado, implican una violación a la ejecutoria del amparo y por lo mismo, la queja que contra esos actos enderecen, debe declararse fundada."



tadores de servicio e instituciones educativas que impartan dicha licenciatura, pues se hace nugatorio el ejercicio de esta labor al no contar con la posibilidad legal de prescribir medicamentos homeopáticos.

13. *Cuarto concepto de violación.* Se violenta el artículo 14 constitucional, pues existen derechos adquiridos de manera previa a la vigencia de los numerales combatidos, tales como el otorgamiento de títulos como licenciados en homeopatía y no como médicos homeópatas, por instituciones educativas que cuentan con el reconocimiento de validez oficial de estudios de la licenciatura en homeopatía, así como el reconocimiento de dicha licenciatura.

14. Con la sola vigencia de la norma se actualizó de modo inmediato el supuesto y la consecuencia que contiene, y que ninguna disposición legal posterior podrá variar, suprimir o modificar dicho supuesto, sin violar la garantía de irretroactividad, como sucede en el caso. Esto es, la norma impugnada modificó situaciones jurídicas previstas con antelación en el propio cuerpo constitucional, como lo es el ejercicio profesional integral de los licenciados en homeopatía, quienes por la naturaleza de su desempeño terapéutico deberán realizar tratamientos por medio de prescripción de medicamentos.

15. *Quinto concepto de violación.* Se violenta el artículo 16 constitucional, pues las autoridades tienen la obligación de fundar y motivar debidamente los actos que emitan, esto es, deben expresar las razones de derecho y los motivos de hecho considerados para su dictado. Que en la especie, dicha fundamentación y motivación no existió, y a partir de la lectura del dictamen publicado en la Gaceta Parlamentaria no se desprende justificación jurídica alguna con la cual se pueda argumentar un cambio válido para sustituir la existencia de la licenciatura en homeopatía por la de médico homeópata.

16. De conformidad con la Ley General de Salud, los medicamentos homeopáticos son toda sustancia o mezcla de sustancias de origen natural o sintético que tenga efecto terapéutico o preventivo, y que sea elaborado de acuerdo con los procedimientos de fabricación descritos en la farmacopea homeopática²

² De conformidad con el **artículo 2, fracción X**, del Reglamento de Insumos para la Salud, la Farmacopea Homeopática de los Estados Unidos Mexicanos, es el documento instituido por la ley y expedido por la secretaría, que comprende los nombres, procedimientos, métodos y especificaciones para la identificación, preparación o análisis de sustancias y productos homeopáticos.



del país, en las de otros países, u otras fuentes de información científica nacional e internacional, por lo que no sería viable eliminar la facultad de prescribir medicamentos a los profesionales de la licenciatura en homeopatía.

17. Por tanto, la reforma duplicó el contenido de los artículos 28, fracción II, y 50 del Reglamento de Insumos para la Salud, en donde se especifica que los homeópatas se encuentran facultados para prescribir medicamentos inherentes a su profesión y, por tanto, en virtud de que los licenciados en homeopatía son profesionales de la salud, están facultados para la prescripción de medicamentos homeopáticos.

18. *Sexto concepto de violación.* Se lesiona lo dispuesto en el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues existe incongruencia entre lo establecido por la Ley General de Salud en sus artículos impugnados, y lo que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el Reglamento de Insumos para la Salud.

19. **Sentencia de amparo.** Seguidos los trámites correspondientes, el **treinta de octubre de dos mil veinte** se determinó sobreseer en el juicio. El orden de exposición de los pronunciamientos y los correspondientes argumentos que para cada supuesto sostuvo el Juez de Distrito, se desarrollaron de la siguiente manera:

20. **Sobreseyó por inexistencia**, en relación con los actos reclamados a las autoridades ejecutoras (de la Secretaría de Gobernación lo concerniente al refrendo, y del director del Diario Oficial de la Federación su publicación en este medio oficial; asimismo, señaló al director general de Profesiones, al secretario general de Salud, al secretario de Salud de Jalisco y al director de Profesiones del Estado de Jalisco) del decreto por el que se reformó el apartado 2 del artículo 28 Bis y los artículos primero y segundo transitorios de la Ley General de Salud y de la Ley de los Institutos Nacionales de Salud, en virtud de que dichas autoridades responsables aún no habían aplicado los preceptos reclamados, además de que las normas aludidas se impugnaron con el carácter de autoaplicativas, esto es, por su sola entrada en vigor.

21. Asimismo, **sobreseyó** en relación con los actos reclamados al presidente de la República, Cámaras de Diputados y Senadores del Congreso de la



Unión, Secretaría de Gobernación y director del Diario Oficial de la Federación, pues **estimó actualizada la causal de improcedencia prevista en la fracción XII del artículo 61, en relación con el numeral 5, fracción I, ambos de la Ley de Amparo**, pues señaló que el peticionario no cuenta con **interés legítimo** para reclamar en la vía de amparo las normas que tilda de inconstitucionales, en virtud de que no se advertía una inmediata afectación jurídica en el ámbito de sus atribuciones.

22. Precisó que la quejosa está conformada como una asociación civil autónoma de duración indefinida, con personalidad jurídica y patrimonio propio, de conformidad con el testimonio notarial que obra en autos.

23. Señaló que en específico, el numeral 2 del artículo 28 Bis³ de la Ley General de Salud y de la Ley de los Institutos Nacionales de Salud, no le genera un perjuicio al **Colegio de Licenciados en Homeopatía del Estado de Jalisco A.C.**, pues si bien dicha asociación tiene como objeto, en general, promover y gestionar ante instituciones privadas y autoridades públicas federales, estatales y municipales lo necesario para asegurar el desarrollo y consolidación de dicha profesión en el marco legal, clínico, académico y social para el ejercicio profesional, ético, eficiente y práctico de sus agremiados, así como realizar todos los actos jurídicos que sean necesarios de naturaleza civil o mercantil para el cumplimiento de sus objetivos; ello era insuficiente para demostrar que el contenido del precepto impugnado le generara una afectación jurídica en su calidad de asociación privada.

24. Argumentó que, de acuerdo con la naturaleza y objeto de la asociación, resultaba inexacto que la norma afectara su interés legítimo, pues de su contenido no se advertía la creación, transformación o extinción de situaciones concretas de derecho a su esfera jurídica en sentido amplio, ni tampoco se actualizó

³ " **Artículo 28 Bis.** Los profesionales que podrán prescribir medicamentos son:

" ...

"2. Médicos homeópatas;

" ...

"Los profesionales a que se refiere el presente artículo deberán contar con cédula profesional expedida por las autoridades educativas competentes. Los pasantes en servicio social, de cualquiera de las carreras antes mencionadas y los enfermeros podrán prescribir ajustándose a las especificaciones que determine la secretaría."



la afectación de un derecho objetivo que pudiera traducirse, en caso de concederse el amparo, en un beneficio jurídico para dicha asociación.

25. Ello, pues del contenido de la norma reclamada se advertía el establecimiento de un requisito para prescribir medicamentos respecto de los profesionistas de la entidad en lo individual, no como colegio en su conjunto. Por tanto, concluyó que el colegio de profesionistas quejoso carecía de **interés legítimo** para promover el juicio de amparo contra el referido precepto legal, pues éste no afectaba sus derechos como asociación, ya que, en todo caso, lo haría respecto de cada uno de sus miembros, los cuales no comparecieron a defender sus derechos en lo individual.

26. Asimismo, añadió que los artículos primero y segundo transitorios⁴ de la norma combatida, tampoco le generaban perjuicio a la quejosa, pues sólo establecen la vigencia de la norma y la temporalidad para emitir las disposiciones a fin de hacer cumplir dicho decreto.

27. **Recurso de revisión.** Inconforme con esta resolución la parte quejosa, por conducto de su director general y representante legal José Alejandro Garza Preciado, interpuso recurso de revisión el **dieciocho de noviembre de dos mil veinte**, el cual por cuestión de turno correspondió conocer al Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito. Por acuerdo de presidencia de dicho tribunal de **siete de mayo de dos mil veintiuno**, el recurso fue admitido a trámite y registrado bajo el número 128/2021.

28. En sus agravios el recurrente planteó esencialmente lo siguiente:

29. Que se infringía lo previsto en los artículos 17 y 107, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el artícu-

⁴ **"Primero.** El presente decreto entrará en vigor el 1o. de enero de 2020, excepto por lo que se establece en los artículos sexto, octavo, noveno y décimo transitorios."

"Segundo. El Ejecutivo Federal deberá emitir las disposiciones reglamentarias que permitan proveer en la esfera administrativa lo previsto en el presente decreto, dentro de los 180 días siguientes a la entrada en vigor del presente decreto.

"En el mismo plazo, el Reglamento Interior de la Secretaría de Salud deberá ser modificado a fin (sic) adecuarlo a lo previsto en el presente decreto.

"Una vez cumplido lo anterior, las disposiciones que se opongan al mismo estarán derogadas."



lo 1o. de la Ley de Amparo, pues se planteó una afectación a la esfera jurídica de la quejosa en un sentido amplio, apreciada bajo un parámetro de razonabilidad y no sólo como una posibilidad; de ahí que la afectación a los intereses colectivos del gremio: licenciados y licenciadas en homeopatía, que el colegio representa, es real y cierta.

30. Precisó que del objeto social de la quejosa se advierte que dentro de sus objetivos se encuentran, entre otros, promover y gestionar ante instituciones privadas y autoridades públicas federales, estatales y municipales lo necesario para asegurar el desarrollo y consolidación de dicha profesión, en el marco legal, clínico, académico y social para el ejercicio profesional, ético, eficiente y práctico de sus agremiados, así como realizar todos los actos jurídicos que sean necesarios de naturaleza civil o mercantil para el cumplimiento de sus objetivos. Asimismo, se encuentra la de pugnar, entre las personas físicas que conforman la asociación, por la equidad, transparencia, buena relación, lealtad, justicia, profesionalismo y apoyo mutuo entre los asociados, entre la sociedad, con el gobierno y con cualquier otra organización.

31. Que si bien el objeto de la asociación es suficiente para acreditar que su representación basta para defender los intereses de sus agremiados, el a quo debió analizar en su conjunto todos los medios de convicción que fueron aportados en juicio. Asimismo, señaló que debió observar la legislación que rige la vida de la persona jurídica acorde al fin para el que fue creado el colegio de profesionistas, y que por el momento bastaba señalar que independientemente de si en el objeto social se contempla o no la representación y defensa de los intereses de la profesión colegiada, es una obligación de los colegios defenderlos, tal como dispone el artículo 37, fracción primera, de la *Ley para el Ejercicio de las Actividades Profesionales del Estado de Jalisco*.

32. Que tratándose del interés legítimo de asociaciones civiles, aducidos en defensa de derechos colectivos, el juzgador debió realizar un estudio integral de la naturaleza del derecho, el objeto social de la asociación y la afectación que se alega, de ahí que aduce, el a quo realizó un análisis incorrecto, pues sólo se constriñó a la representatividad que posee para defender los derechos de los profesionistas, dejando de lado el resto de la obligación social.



33. **Resolución del Tribunal Colegiado de Circuito.** Seguida la secuela procesal, en sesión de **veinticinco de abril de dos mil veintidós**, el Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, con residencia en Zapopan, Jalisco, determinó: **dejar firme el sobreseimiento** decretado en relación con los actos reclamados a las autoridades ejecutoras; asimismo, **revocó el sobreseimiento** por falta de interés legítimo en relación con los actos reclamados al presidente de la República, Cámaras de Senadores y Diputados del Congreso de la Unión, Secretaría de Gobernación y director del Diario Oficial de la Federación, y **reservó jurisdicción** a este Alto Tribunal.

34. En sus consideraciones el Tribunal Colegiado señaló que la asociación quejosa cuenta con interés legítimo para promover el juicio de amparo en representación de sus agremiados, e invocó la tesis P./J. 50/2014 (10a.), de rubro: "INTERÉS LEGÍTIMO. CONTENIDO Y ALCANCE PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN I, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS)."⁵

35. Sostuvo que para la procedencia del juicio de amparo debe tomarse en cuenta la existencia de un vínculo entre ciertos derechos fundamentales y una persona que comparece en el proceso, con lo cual no se requiere de una facultad otorgada expresamente por el orden jurídico, sino de la aptitud de expresar un agravio diferenciado al resto de los integrantes de la sociedad, al tratarse de un interés cualificado, actual, real y jurídicamente relevante, por medio del cual pueda reclamar a los poderes públicos que actúen acorde con el ordenamiento, de ahí que con la concesión del amparo debe lograrse un efecto positivo en su esfera jurídica, ya sea actual o futuro pero cierto, como resultado inmediato de la resolución que se llegue a dictar.

36. En esa tesitura, señaló que, tratándose del **interés legítimo de asociaciones civiles** en defensa de derechos colectivos, el juzgador debe hacer un estudio integral de la naturaleza del derecho, el objeto social de la asociación y la afectación que se alega.

⁵ Tesis P./J. 50/2014 (10a.), Décima Época, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 12, Tomo I, noviembre de 2014, página 60, registro digital: 2007921.



37. Retomando el criterio de la Primera Sala⁶ de este Alto Tribunal, señaló que tratándose del interés legítimo de asociaciones civiles en defensa de un derecho colectivo, se debe considerar: a) la naturaleza del derecho, b) el objeto social de la asociación y c) la afectación alegada. Con la finalidad de estar en condiciones de estimar si el reclamo puede tener o no trascendencia a la esfera jurídica de la quejosa.

38. Añadió que en el caso particular, el colegio impugnó el artículo 28 Bis, numeral 2, de la Ley General de Salud, el cual establece que los profesionales que podrán prescribir medicamentos son, entre otros, los médicos homeópatas. Asimismo, el artículo primero transitorio impugnado establece que el decreto entraría en vigor el uno de enero de dos mil veinte, con excepción de los artículos sexto, octavo, noveno y décimo transitorios. Por su parte, el segundo transitorio dispone que el Ejecutivo Federal debería emitir las disposiciones reglamentarias que permitan proveer en la esfera administrativa lo previsto en el decreto, dentro de los 180 días siguientes a la entrada en vigor de éste, y que en dicho plazo el Reglamento Interior de la Secretaría de Salud deberá ser modificado.

39. Que contrario a lo considerado por el Juez de Distrito, la asociación sí tiene interés jurídico para promover el juicio de amparo en representación de sus agremiados, pues de la demanda de amparo se advierte que la impugnación de la quejosa gira en torno a la afectación derivada de la limitación para prescribir medicamentos a los profesionistas que no son "médicos homeópatas", esto es, que los licenciados en homeopatía ya no podrán prescribir medicamentos con motivo de la enmienda a los preceptos impugnados, por lo que, se argumenta, se limita el ejercicio de la homeopatía.

40. Argumentó que este aspecto se encuentra relacionado con la noción de interés legítimo, al plantearse una posible afectación indirecta a los intereses colectivos del gremio de los profesionistas en homeopatía que no son "médicos

⁶ Tesis «1a.» CLXVII/2015 (10a.), Décima Época, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 18, Tomo I, mayo de 2015, página 442, con registro digital: 2009195, de rubro: "INTERÉS LEGÍTIMO DE ASOCIACIONES CIVILES EN DEFENSA DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN. EL JUZGADOR DEBE ANALIZAR EL DERECHO CUESTIONADO A LA LUZ DE LA AFECTACIÓN RECLAMADA PARA DETERMINAR LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO."



homeópatas" a los cuales representa, y que ello no encuentra vínculo con la obligación de contar con un derecho público subjetivo tutelado por el orden jurídico que conlleve la exigencia de una afectación directa e inmediata a ese derecho.

41. Así, describió que tal como lo sostuvo la Segunda Sala⁷ de este Alto Tribunal desde la Quinta Época, el ejercicio de la homeopatía es lícito y benéfico, además de que se le ha reconocido oficialmente como una profesión desde el treinta y uno de julio de mil ochocientos noventa y cinco, por tanto, su ejercicio no ataca derechos de terceros en lo particular ni de la sociedad en general e, impedirlo, importa una violación al artículo 4o. constitucional.

42. Por tanto, determinó que existía un interés colectivo, pues se pretende la **defensa del ejercicio de la homeopatía** por parte de la asociación civil quejosa, y que nadie puede ser considerado como titular exclusivo y, al mismo tiempo, todos los miembros del grupo son sus titulares. Además de que la categoría del grupo de personas es determinable.

43. Que en el caso particular la asociación tiene interés legítimo, pues cuenta con las condiciones de representatividad necesarias respecto de los profesionistas de la homeopatía que forman parte de la asociación que podrían resultar afectados en el ejercicio de dicha profesión con motivo de las enmiendas reclamadas, en tanto que están en una situación frente al orden jurídico especial o cualificada.

44. Ello, pues de conformidad con el acta constitutiva de la Asociación Civil Colegio de Licenciados en Homeopatía del Estado de Jalisco, específicamente su cláusula segunda, el objeto de esta asociación es, entre otros: "... *colegiar licenciados en homeopatía titulados con reconocimiento de validez oficial de*

⁷ Tesis con registro digital: 322178, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo LXXXVII, Quinta Época, página 2100, de rubro y texto: "HOMEOPATÍA, EJERCICIO DE LA. El ejercicio de la homeopatía está probado que no sólo es lícito sino benéfico y además, se le ha reconocido oficialmente como una profesión, según el decreto del Ejecutivo Federal de fecha treinta y uno de julio de mil ochocientos noventa y cinco; por tanto, el ejercicio de esa profesión no ataca derechos de terceros en lo particular, ni de la sociedad en general, y el impedirlo importa una violación del artículo 4o. constitucional."



estudios, a propósito de promover y gestionar ante instituciones privadas y autoridades públicas federales, estatales y municipales lo necesario para asegurar el desarrollo y consolidación de esta profesión en el Estado de Jalisco y en la Nación Mexicana, en el marco legal, clínico, académico y social para el ejercicio profesional ético, eficiente y práctico, tanto en diagnóstico como en tratamiento, ..."

45. Por tanto, el colegio profesional o asociación gremial de la entidad federativa respectiva puede promover el amparo en favor de los **intereses legítimos colectivos de los licenciados en homeopatía**, y dicha representación se encuentra reconocida en la propia legislación. En el caso particular, se dispone como una obligación de los colegios de profesionistas, representar y defender los intereses de la profesión ante cualquier autoridad, de conformidad con el artículo 37, fracción I, de la Ley para el Ejercicio de las Actividades Profesionales del Estado de Jalisco.⁸ Por lo que la quejosa se encuentra en una situación especial frente al orden jurídico para defender los intereses de los licenciados en homeopatía que forman parte de ella y, en caso de otorgarse el amparo, obtendrían un beneficio jurídico como el seguir prescribiendo medicamentos como parte del ejercicio de su profesión.

46. Finalmente, **estudió las causales de improcedencia** hechas valer por las partes y que no fueron estudiadas por el juzgador. Así, desestimó las alegadas por el Ministerio Público adscrito al juzgado y por el presidente de la República en sus informes justificados, pues señaló que las normas reclamadas pueden estimarse autoaplicativas en el contexto del interés legítimo que se tuvo por acreditado por la asociación civil quejosa, pues la norma no requiere de un acto de aplicación y que, en este caso, por su posición frente al ordenamiento jurídico, al ser **licenciados en homeopatía** y no **médicos homeópatas**, resentirían algunos efectos de las consecuencias asociadas con la hipótesis normativa tildada de inconstitucional.

47. Asimismo, **estimó infundada** la causal de improcedencia invocada por el presidente de la República, pues no se puede negar la procedencia del medio

⁸ " **Artículo 37.** Los colegios de profesionistas tienen los siguientes derechos y obligaciones:
"I. Representar y defender los intereses de la profesión ante cualquier autoridad; ..."



de control constitucional, pretextando la violación al principio de relatividad de las sentencias, tal como alude la autoridad responsable.

48. Por otro lado, **reservó jurisdicción a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación**, respecto del estudio de constitucionalidad del artículo 28 Bis, numeral 2, y los artículos transitorios primero y segundo, de la Ley General de Salud, del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Salud y de la Ley de los Institutos Nacionales de Salud.

49. **Trámite y resolución de la solicitud de reasunción de competencia.** Mediante proveído de **veinticuatro de mayo de dos mil veintidós**, el Ministro presidente de este Alto Tribunal determinó que ésta asumía su competencia originaria para conocer del recurso de revisión, registrando el expediente con el número 229/2022. Asimismo, ordenó se turnara el asunto al Ministro Luis María Aguilar Morales, y se enviaran los autos a esta Segunda Sala, a la cual se encuentra adscrito.

50. **Avocamiento.** El **dos de agosto de dos mil veintidós**, la presidencia de la Segunda Sala de este Alto Tribunal se avocó al conocimiento del asunto y ordenó el envío de los autos al Ministro ponente para que formulara el proyecto de sentencia respectivo.

I. COMPETENCIA

51. La Segunda 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), de la Ley de Amparo; y 21, fracción II, inciso a), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en su texto vigente hasta el siete de junio de dos mil veintiuno⁹ en relación con los

⁹ El recurso de revisión se resuelve con base en las disposiciones de la Ley de Amparo vigente hasta el siete de junio de dos mil veintiuno, conforme al artículo quinto transitorio de la nueva Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación publicada en el Diario Oficial de la Federación el siete de junio de dos mil veintiuno que prevé: "Los procedimientos iniciados con anterioridad a la entrada en vigor



puntos primero, segundo, fracción III, y tercero del Acuerdo General Número 5/2013, emitido por el Pleno de este Alto Tribunal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de mayo de dos mil trece, por tratarse de una sentencia dictada en un juicio de amparo indirecto en la que subsiste el problema de constitucionalidad, además de que no resulta necesaria la intervención del Tribunal Pleno.

52. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos.

II. OPORTUNIDAD Y LEGITIMACIÓN

53. Tales tópicos ya fueron atendidos por el Tribunal Colegiado que previno en el conocimiento¹⁰ del presente recurso.

III. SOBRESEIMIENTO

54. De acuerdo con el artículo 62 de la Ley de Amparo,¹¹ es oficioso el análisis de las causas de improcedencia, al tratarse de una cuestión de orden público, lo que implica que su estudio debe efectuarse en cualquier etapa del proceso, con independencia de que hayan sido o no invocadas por alguna de las partes.

55. Por otro lado, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 93, fracción III, de la Ley de Amparo,¹² el órgano jurisdiccional que conozca del recurso de revisión podrá examinar de oficio si se actualiza o no alguna causa de impro-

del presente decreto, continuarán tramitándose hasta su resolución final de conformidad con las disposiciones vigentes al momento de su inicio."

¹⁰ Sentencia de amparo en revisión 128/2021, considerando **cuarto y quinto**, fojas 10 y 11.

¹¹ "Artículo 62. Las causas de improcedencia se analizarán de oficio por el órgano jurisdiccional que conozca del juicio de amparo."

¹² "Artículo 93. Al conocer de los asuntos en revisión, el órgano jurisdiccional observará las reglas siguientes:

"...

"III. Para los efectos de las fracciones I y II, podrá examinar de oficio y, en su caso, decretar la actualización de las causales de improcedencia desestimadas por el juzgador de origen, siempre que los motivos sean diversos a los considerados por el órgano de primera instancia; ..."



cedencia desestimada por la persona juzgadora de primera instancia, siempre que los motivos sean diversos a los que expresamente se hayan abordado.

56. En ese sentido, la regla que permite analizar la causa de improcedencia desestimada por el órgano de origen pero desde otra perspectiva o matiz, se justifica en tanto que la procedencia del juicio de amparo es de orden público, por lo cual aun cuando la persona juzgadora que previno en el conocimiento haya tenido por actualizado o desestimado determinado supuesto de improcedencia, el tribunal revisor puede abordar el estudio de ese mismo aspecto desde una perspectiva distinta, o aún la misma causa por diverso motivo si se considera que un supuesto de improcedencia puede actualizarse por diversas razones.

57. Las anteriores consideraciones se apoyan en la jurisprudencia P./J. 122/99 del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "IMPROCEDENCIA. ESTUDIO OFICIOSO EN EL RECURSO DE REVISIÓN DE MOTIVOS DIVERSOS A LOS ANALIZADOS EN LA SENTENCIA COMBATIDA."¹³

58. Por otro lado, de acuerdo con los puntos tercero, cuarto, fracción I, incisos A) y B), noveno, fracciones I, II, III, IV y V,¹⁴ y décimo,¹⁵ del Acuerdo General

¹³ Tesis P./J. 122/99, Novena Época. Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo X, noviembre de 1999, página 28, registro digital: 192902.

¹⁴ "Noveno. En los supuestos a que se refiere el inciso A) de la fracción I del punto cuarto del presente Acuerdo General, el Tribunal Colegiado de Circuito procederá en los términos siguientes:

"I. Verificará la procedencia de los recursos de revisión, así como de la vía y resolverá, en su caso, sobre el desistimiento o la reposición del procedimiento;

"II. **Abordará el estudio de los agravios relacionados con las causas de improcedencia del juicio y, en su caso, examinará las formuladas por las partes cuyo estudio hubieren omitido el Juez de Distrito o el Magistrado Unitario de Circuito, así como las que advierta de oficio;**

"III. De resultar procedente el juicio, cuando el asunto no quede comprendido en los supuestos de competencia delegada previstos en el punto cuarto, fracción I, incisos B), C) y D), de este Acuerdo General, el Tribunal Colegiado dejará a salvo la jurisdicción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y le remitirá los autos, sin analizar los conceptos de violación expuestos, aun los de mera legalidad;

"IV. Si el problema de fondo es de la competencia del Tribunal Colegiado conforme a este acuerdo, examinará, primero, el problema de inconstitucionalidad de leyes planteado en la demanda y, en su caso, el de mera legalidad; y,

"V. Si al conocer de un amparo indirecto en revisión algún Tribunal Colegiado de Circuito establece jurisprudencia sobre la inconstitucionalidad de una norma general no tributaria, en ejercicio de la competencia delegada por este Alto Tribunal, lo comunicará por escrito al Ministro presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación."



Plenario Número 5/2013, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintuno de mayo de dos mil trece, se advierte que los órganos colegiados, antes de remitir un expediente en el que sea competente la Suprema Corte de Justicia de la Nación, deberán verificar la procedencia de los recursos, así como su vía y, en su caso, estudiar los aspectos relacionados con el desistimiento o la reposición del procedimiento.

59. De igual manera, los Tribunales Colegiados tienen la obligación de analizar las causas de improcedencia hechas valer en los agravios y aquéllas que no hayan sido estudiadas por la persona juzgadora de primera instancia, incluidas las que se adviertan de modo oficioso. Ello, con la finalidad de que este Alto Tribunal se ocupe de examinar únicamente las cuestiones propiamente constitucionales.

60. En ese sentido, en principio, debe respetarse lo resuelto por los Tribunales Colegiados de Circuito tratándose de aspectos de procedencia, al erigirse como órganos terminales de decisión. No obstante, tratándose de aquellos supuestos en los que el pronunciamiento sobre los aspectos de procedencia involucre elementos relacionados con el fondo del asunto, o impacte en el estudio de constitucionalidad que corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, podrá emprenderse el examen de las causas de improcedencia alegadas por las partes o advertidas de oficio por los órganos de amparo que previnieron en el conocimiento del juicio.

61. Ello, en tanto que los órganos colegiados no pueden fijar criterios que rebasen la competencia delegada que se les confirió, ni mucho menos vincular al Máximo Tribunal del País a pronunciarse sobre un tema de constitucionalidad cuya improcedencia no haya sido advertida previamente por aquéllos.

62. Lo anterior, en términos de la jurisprudencia 2a./J. 98/2017 (10a.), de rubro: "REVISIÓN EN AMPARO INDIRECTO. SI AL EJERCER SU COMPETENCIA

¹⁵ "Décimo. En los casos previstos en los incisos B), C) y D) de la fracción I, así como en las fracciones II y III del punto cuarto del presente acuerdo general, los Tribunales Colegiados de Circuito resolverán en su integridad las cuestiones de improcedencia, de fondo y de cualquier naturaleza que, en su caso, se presenten."



DELEGADA LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO DESESTIMAN ALGUNA CAUSA DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRE EL ESTUDIO DEL FONDO DEL ASUNTO O LOS EFECTOS DE UNA POSIBLE CONCESIÓN DE LA PROTECCIÓN FEDERAL, ESA DECISIÓN NO VINCULA A LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN."¹⁶

63. Precisado lo anterior, esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación advierte que debe sobreseerse en relación con ciertas autoridades y ciertas normas.

64. **Sobreseimiento en relación con autoridades.** Debe sobreseerse en el juicio constitucional en relación con las autoridades Secretaría de Gobernación y director del Diario Oficial de la Federación, en virtud de que no se les reprocha ningún vicio propio en relación con la expedición del decreto del cual forma parte la reforma al artículo impugnado en este juicio constitucional.

65. A tales autoridades se les atribuye, respectivamente, el refrendo y publicación del acto legislativo del cual forman parte los artículos impugnados; sin embargo, si bien está acreditada la existencia de tales actuaciones, lo cierto es que ninguno de los conceptos de violación se relaciona con algún posible vicio en la actuación de las referidas autoridades.

66. En tales condiciones, en términos de lo dispuesto en los artículos 63, fracción V, y 61, fracción XXIII, ambos en relación con lo dispuesto en el artículo 108, fracción III,¹⁷ todos de la Ley de Amparo, debe sobreseerse respecto de tal apartado de este juicio constitucional.

¹⁶ Tesis 2a./J. 98/2017 (10a.). Décima Época. Publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 45, Tomo II, agosto de 2017, página 817, registro digital: 2014804.

¹⁷ **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:

"...

"III. La autoridad o autoridades responsables. En caso de que se impugnen normas generales, el quejoso deberá señalar a los titulares de los órganos de Estado a los que la ley encomiende su promulgación. **En el caso de las autoridades que hubieren intervenido en el refrendo del decreto promulgatorio de la ley o en su publicación, el quejoso deberá señalarlas con el carácter de autoridades responsables, únicamente cuando impugne sus actos por vicios propios; ...**"



67. **Sobreseimiento en relación con normas.** Debe sobreseerse en el juicio constitucional en relación con los artículos transitorios primero y segundo, publicados como parte del decreto de reformas a la Ley General de Salud, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintinueve de noviembre de dos mil diecinueve.

68. Tal como se describió, esas disposiciones fueron señaladas como actos destacados en su demanda de amparo (particularmente en el desahogo a la prevención planteada por el Juez de Distrito). En relación con tales normas el Juez de Distrito sobreseyó por considerar que la parte quejosa carecía de interés legítimo para controvertirlas.

69. Sin embargo, los seis planteamientos de la parte quejosa no se relacionan de ninguna manera con el contenido de las dos normas transitorias, de modo que se revela que la vigencia de esas disposiciones en la esfera jurídica del impetrante no se traduce en una afectación, lo que conduce al sobreseimiento en relación con tales disposiciones.

70. Se explica.

71. El quejoso **no abordó ningún posible vicio concreto en relación con tales normas**, pues como se puede advertir la parte quejosa dedicó sus esfuerzos argumentativos a explorar posibles vicios en la transformación conceptual de *homeópata* a médico homeópata, la cual está contenida en el artículo 28 Bis, numeral 2, de la Ley General de Salud.

72. Si bien en el escrito a través del cual se desahogó la ampliación hecha por el Juez de Distrito, se advierte que reitera los mismos argumentos contruidos contra ese artículo 28 Bis, de ese mismo escrito se advierte que nada concreto aduce en relación con el contenido de las normas transitorias cuyo contenido es el siguiente:

"Primero. El presente decreto entrará en vigor el 1o. de enero de 2020, excepto por lo que se establece en los artículos sexto, octavo, noveno y décimo transitorios."



"Segundo. El Ejecutivo Federal deberá emitir las disposiciones reglamentarias que permitan proveer en la esfera administrativa lo previsto en el presente decreto, dentro de los 180 días siguientes a la entrada en vigor del presente decreto."

73. Afirmó la parte quejosa que la lesión se genera porque la norma (artículo 28 Bis, numeral 2) habrá de surtir sus efectos de forma inmediata en los profesionistas que representa el colegio quejoso (*licenciados en homeopatía*), pero con esa apreciación deja en claro la posición que guardan tales disposiciones en este juicio de amparo, la cual consiste en que forman parte del apoyo legal a través del cual se revela que el quejoso tiene interés para controvertir el artículo 28 Bis, numeral 2, de la Ley General de Salud.

74. Lo anterior evidencia que **el quejoso nada reclama sobre el contenido concreto de las dos normas transitorias, pues su reproche y la pretendida invalidez que quiere demostrar respecto de éstas, se deriva en exclusiva de la inconstitucionalidad que le reputa al artículo 28 Bis, numeral 2**, de la mencionada ley. Las normas guardan una relación en términos exclusivamente de su vigencia y del eventual desarrollo reglamentario, pero sobre su contenido material las normas son completamente independientes de los posibles vicios que plantea el quejoso, de modo que la impugnación de la primera no puede justificar el cuestionamiento de las transitorias con motivo de los mismos vicios.

75. Lo anterior, se corrobora cuando se revela que al excluir de la ecuación a la norma perteneciente a la Ley General de Salud, los artículos transitorios no pueden ser analizados a la luz de los conceptos de violación expuestos por la parte quejosa, porque –como recién se expuso– ningún argumento se refiere al contenido de éstas.

76. Su exclusión es consecuente con esto último, pero también con el hecho de que no cabe su "análisis conjunto" porque no es posible explorar su validez o invalidez a la luz de los argumentos de la parte quejosa, de manera que no pueden formar parte de un pronunciamiento formal por parte de este Alto Tribunal, en relación con su constitucionalidad o inconstitucionalidad.

77. En tales condiciones, en términos de lo dispuesto en los artículos 63, fracción V, y 61, fracción XXIII, ambos en relación con lo dispuesto en el artículo



108, fracción VIII,¹⁸ todos de la Ley de Amparo, debe sobreseerse respecto de tal apartado de este juicio constitucional.

78. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos.

IV. ESTUDIO DE FONDO

79. Esta Segunda Sala advierte que **debe negarse el amparo y protección de la Justicia de la Unión, pues resulta incorrecta la premisa de la demanda de amparo** (y, consecuentemente, son infundados los conceptos de violación), en relación con el entendimiento que corresponde a la expresión "*médico homeópata*" contenida en el artículo 28 Bis, numeral 2, de la Ley General de Salud.

80. La interpretación que esta Sala Constitucional desarrollará en este apartado habrá de revelar que la redacción de la referida porción normativa de ninguna forma trasciende de forma negativa a los derechos de aquellos profesionistas denominados *licenciados en homeopatía*.

81. Al tenor de los antecedentes descritos en esta resolución, se tiene que la pregunta fundamental que entraña este asunto es relativa a si ¿la reforma hecha a la Ley General de Salud, por la cual se transitó del concepto **homeópata a médico homeópata** es constitucionalmente válida o entraña alguna limitación o trato diferenciado a alguna profesión?

82. Este tema central se extrae a partir de considerar que la porción normativa impugnada dispone que los profesionales que podrán prescribir **medicamentos**, entre otros, deberán ser, **médicos homeópatas**, mientras que en su texto anterior disponía que tal actividad la podían realizar los **homeópatas**.

83. La asociación civil quejosa cuestiona tal modificación legislativa a partir de considerar que esa nueva **redacción (médicos homeópatas)**, excluye a los

¹⁸ **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."



licenciados en homeopatía, lo cual es lesivo de sus derechos desde seis perspectivas: **a)** igualdad jurídica; **b)** lesión del derecho a la salud de la población en general; **c)** limitación al derecho a dedicarse a cualquier actividad lícita; **d)** retroactividad de la ley; **e)** carencia de motivación en el acto de reforma; y, **f)** contradicción entre la Ley General de Salud y el Reglamento de Insumos Médicos.

84. De lo anterior, la premisa que esta Sala Constitucional considera como incorrecta es la de estimar que la expresión **médico homeópata** excluye a aquellos profesionistas denominados **licenciados en homeopatía**, pues, como enseña se desagregará a detalle, los diversos profesionistas asociados al ejercicio de la **homeopatía** (incluidos los referidos licenciados), sí se encuentran habilitados para prescribir **medicamentos homeopáticos**.

85. A efecto de estar en posibilidades de atender el tema de forma integral y, sobre todo, con el objetivo de revisar exhaustivamente la problemática a la cual se refiere el presente asunto, esta consideración habrá de desagregarse en los apartados: **I) concepto y entendimiento esencial de la homeopatía; II) revisión del esquema jurídico concerniente a tal asignatura; III) estructura legal asociada a la formación de los profesionales asociados a la materia;** y, finalmente, el establecimiento de la, **IV) interpretación que debe prevalecer del artículo 28 Bis, numeral 2, de la Ley General de Salud.**

I) Concepto y entendimiento esencial de la homeopatía

86. La *homeopatía* es definida como una "*práctica que consiste en administrar a alguien, en dosis mínimas, las mismas sustancias que, en mayores cantidades, producirían supuestamente en la persona sana síntomas iguales o parecidos a los que se trata de combatir*".¹⁹ Asimismo, es descrita como "*un modelo médico complejo que pretende potenciar la capacidad de la respuesta del organismo humano, con estímulos externos producidos por sustancias minerales, vegetales o animales, a muy bajas diluciones constituidas como medi-*

¹⁹ **Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española.** Definición visible en el vínculo: <https://dle.rae.es/homeopat%C3%ADa?m=form>



*camentos homeopáticos, para promover mecanismos de autorregulación y autocuración".*²⁰

87. De forma pública, el Gobierno Federal de nuestro país comunica a la sociedad que "*la homeopatía es un **modelo médico clínico-terapéutico** que utiliza sustancias obtenidas de vegetales, animales y minerales en concentraciones muy pequeñas disueltas en agua y alcohol*".²¹

88. Asimismo, en términos internacionales, la Organización Mundial de la Salud se aproxima a la homeopatía como una forma de "**medicina complementaria**".²² El mismo organismo refiere que los términos "*medicina complementaria*" o "*medicina alternativa*" aluden a un amplio conjunto de prácticas de atención de la salud que no forman parte de la tradición, ni de la medicina convencional de un país dado, ni están totalmente integradas en el sistema de salud predominante.²³

89. En esa línea de aproximación, el referido ente internacional precisa que, por diversos motivos, existe un interés sostenido por parte de la población hacia este tipo de prácticas,²⁴ y que los Estados miembros han elaborado reglamentos

²⁰ Concepto localizable en el sitio web del Gobierno Federal:

https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/712432/Medicina_homeopatia_evidencias_de_aportes_a_la_salud.pdf

²¹ De acuerdo con lo plasmado en el comunicado visible en el sitio web:

<https://www.gob.mx/salud/acciones-y-programas/homeopatia-en-mexico>

²² **Estrategia de la OMS sobre Medicina Tradicional 2014-2023**, página 25, expresa: "... al mismo tiempo, se utilizan ampliamente algunas formas de medicina complementaria, a saber, medicina antroposófica, quiropráctica, homeopatía, naturopatía y osteopatía". Documento visible en el siguiente vínculo:

https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/95008/9789243506098_spa.pdf

²³ **Estrategia de la OMS sobre Medicina Tradicional 2014-2023**, página 15.

²⁴ **Estrategia de la OMS sobre Medicina Tradicional 2014-2023**, página 25, expresa: "En muchos países existen formas de curación tradicionales o indígenas firmemente arraigadas en sus respectivas culturas e historias. Algunas formas de medicina tradicional, por ejemplo, Ayurveda, medicina tradicional china y unani, que son populares en el ámbito nacional, se practican también en todo el mundo. Al mismo tiempo, se utilizan ampliamente algunas formas de medicina complementaria, a saber, medicina antroposófica, quiropráctica, homeopatía, naturopatía y osteopatía. **En los sistemas de salud de todo el mundo, los niveles de enfermedades crónicas y los costos de atención sanitaria son cada vez más elevados. Tanto los pacientes como los dispensadores de atención de salud están exigiendo la revitalización de los servicios de salud y haciendo hincapié en la atención individualizada centrada en la persona. Esto incluye la ampliación del acceso a productos, prácticas y profesionales de medicina tradicional y complementaria;** más de 100 millo-



relativos a calidad, cantidad, acreditación y estructuras de formación de profesionales de medicina tradicional y complementaria.²⁵

90. Incluso, cabe mencionar desde ahora que **el carácter de medicina complementaria de la homeopatía se encuentra reconocido jurídicamente en relación con la propia actividad de la Secretaría de Salud** (del orden federal). En el *reglamento interior* de esa institución, se establece (artículo 25) que forman parte de las atribuciones de la Dirección General de Planeación y Desarrollo en Salud: diseñar, desarrollar e impulsar la política nacional de medicinas tradicionales, alternativas y **complementarias** en el Sistema Nacional de Salud (fracción XIX).

91. Con ese breve panorama introductorio, toca el turno de revisar su desarrollo y el régimen jurídico de tal asignatura en el sistema jurídico mexicano, donde se podrá advertir que ha estado presente a lo largo de casi toda la vida del México independiente e, históricamente, ha contado con reconocimiento legal y financiamiento público.

II) Revisión del esquema jurídico relativo a la homeopatía y su implementación y desarrollo como parte del sector público

92. Sobre su práctica y tratamiento jurídico, las instituciones públicas dedicadas a tal ámbito comunican que tal modelo sanitario ha tenido presencia en nuestro país desde mediados del siglo XIX²⁶ y, concretamente, se hace referencia al decreto presidencial de treinta y uno de julio de mil ochocientos noventa y cinco, en donde se reconoció oficialmente la enseñanza y práctica respectiva.

nes de europeos utilizan actualmente la **medicina tradicional y complementaria**; una quinta parte de ellos recurre regularmente a la MTC, y una proporción similar prefiere atención sanitaria que incluya la **medicina tradicional y complementaria**. El número de usuarios de **medicina tradicional y complementaria** es mucho mayor en África, Asia, Australia y **América del Norte**.

²⁵ *Estrategia de la OMS sobre Medicina Tradicional 2014-2023*, página 23.

²⁶ *Manual de Organización de la Escuela Nacional de Medicina y Homeopatía*, Instituto Politécnico Nacional, Secretaría de Gestión Estratégica, Dirección de Planeación, marzo de dos mil dieciséis, página 3.

Al respecto véase: <https://www.gob.mx/insalud/articulos/historia-del-hospital-nacional-homeopatico>.



93. Asimismo, en mil ochocientos noventa y tres, se fundó el **Hospital Nacional Homeopático**,²⁷ el cual, en mil novecientos cuarenta y tres se integró como una de las instituciones fundadoras de la entonces recién creada Secretaría de Salubridad y Asistencia y, al día de hoy, **tal institución sigue formando parte del Sistema de Salud Pública Federal.**

94. En relación con su regulación en los ordenamientos propios de la materia, debe precisarse que en el **Código Sanitario de los Estados Unidos Mexicanos, vigente en mil novecientos cincuenta**,²⁸ se establecía: "Sólo podrán prescribir estupefacientes los profesionistas que enseguida se mencionan, en las condiciones que se señalan y **siempre que tengan título registrado** en la Secretaría de Salubridad y Asistencia ... IV. Los **homeópatas, cualquiera que sea la denominación de su título registrado** ..." (artículo 270).

95. Por su parte, el artículo 301 de ese ordenamiento histórico establecía que: "Para el ejercicio de la medicina y obstetricia humanas, medicina veterinaria, odontología, farmacia, **homeopatía** y enfermería, **se requiere título legalmente expedido**. La Dirección General de Profesiones comunicará el registro que haga de estos títulos a la Secretaría de Salubridad y Asistencia para su debida anotación."

96. En el **Código Sanitario de los Estados Unidos Mexicanos, vigente en mil novecientos cincuenta y cinco**,²⁹ se preveía de manera expresa tanto a los profesionistas como a la disciplina misma; así, se estableció que: "Sólo podrán prescribir estupefacientes ... IV. Los **médicos homeópatas**, cirujanos y parteros (artículo 224); y que "Para el ejercicio de la medicina, cirugía y obstetricia, medicina veterinaria, odontología, farmacia, **homeopatía** y enfermería, se requiere título legalmente expedido. La Dirección General de Profesiones comunicará el registro que haga de estos títulos a la Secretaría de Salubridad y Asistencia para su debida atención" (artículo 253).

²⁷ "El Hospital Nacional Homeopático". En: François Flores FD. Historia de la Homeopatía en México. México. Biblioteca de Homeopatía de México; 2007, páginas 38-56.

²⁸ Diario Oficial de la Federación, veinticinco de enero de mil novecientos cincuenta, disponible en: https://www.dof.gob.mx/index_113.php?year=1950&month=01&day=25#gsc.tab=0

²⁹ Diario Oficial de la Federación, primero de marzo de mil novecientos cincuenta y cinco. Disponible en: https://www.dof.gob.mx/index_111.php?year=1955&month=03&day=01#gsc.tab=0



97. Posteriormente, en mil novecientos ochenta y tres el Senado de la República ratificó la *Farmacopea Homeopática de los Estados Unidos Mexicanos* y en mil novecientos noventa y ocho, la Secretaría de Salud publicó la primera actualización de la farmacopea, siendo actualizada en dos mil siete, y reeditada en su 3a. edición en dos mil quince. La *Farmacopea Homeopática de los Estados Unidos Mexicanos* es el documento expedido por la Secretaría de Salud que consigna los métodos generales de análisis y especificaciones técnicas que deberán cumplir los principios activos homeopáticos y tinturas que se utilicen en la elaboración de medicamentos de esa naturaleza.³⁰

98. Ahora bien, en el texto original de la iniciativa de Ley General de Salud no había mención alguna en relación con la práctica de la homeopatía, y fue en el dictamen de comisiones de la Cámara de Diputados (que fungió como Cámara de Origen), que se señaló: "... tomando en cuenta que los establecimientos a que alude el artículo 260 también pueden estar a cargo de profesionales con título de homeópata, es necesario se incluya en el cuarto renglón de dicho artículo a la citada actividad ..."

99. Durante la discusión de dicha iniciativa se expusieron diversas preocupaciones para incorporar a la medicina homeopática en la ley, así, durante la discusión en la Cámara de Diputados del quince de diciembre de mil novecientos ochenta y tres, la diputada Ma. Teresa Ortuño Gurza expuso: "Se nos explicó en la Comisión que no hay un sólo artículo que ataque a la medicina homeopática, que el hecho de que no se le mencione no quiere decir que se le prohíba su ejercicio; ... ¿por qué no se especifica más explícitamente y que se agregue lo necesario para que no sea implícito sino explícito?."

100. De igual forma, en el dictamen de comisiones de veintiséis de diciembre de mil novecientos ochenta y tres, se expuso en la Cámara de Senadores lo siguiente: "En este sentido, cabe hacer mención que desde que se inició el

³⁰ Al respecto, el Reglamento de Insumos para la Salud vigente, dispone:

"Artículo 2. Para efectos del presente reglamento, se entenderá por:

"...

"X. Farmacopea Homeopática de los Estados Unidos Mexicanos, al documento instituido por la ley y expedido por la Secretaría, que comprende los nombres, procedimientos, métodos y especificaciones para la identificación, preparación o análisis de sustancias y productos homeopáticos; ..."



análisis de la Iniciativa por parte de la colegisladora, **los profesionales médicos homeópatas pugnaron por el reconocimiento de su profesión en el texto legal**. Esto puede ser alcanzado plenamente en los términos de las adiciones propuestas por la colegisladora, en caso de que, como se recomienda, sean aceptados por esta honorable Asamblea. **Las comisiones que suscriben consideran acertada la incorporación de la mencionada especialidad en el texto de la ley** y estiman congruente el que la reglamentación relativa se deje al nivel de los reglamentos administrativos, a los que corresponderá especificar aquellos aspectos del ejercicio de la homeopatía para facilitar el trabajo correspondiente y dotar de seguridad al público usuario de los servicios relativos."

101. En el debate, la senadora Yolanda Senties añadió que:

"La colegisladora, **al recoger esta justa demanda, norma en la iniciativa al médico homeópata; de esta manera la iniciativa de Ley General de Salud no modifica el ejercicio de la medicina homeopática ni en lo que se refiere a la elaboración, comercialización y control de los productos homeopáticos**, con respecto a lo que en la actualidad establece el Código Sanitario en vigor. Así, hay que puntualizar ahora que aquellos profesionales y establecimientos relacionados con la homeopatía, que cumplan con los requerimientos específicos, contarán con el reconocimiento y protección del régimen jurídico. **Por lo que la iniciativa de la Ley General de Salud, no prohíbe, ni limita la formación de médicos homeopáticos, ni el ejercicio de la homeopatía**, ni la elaboración, distribución o venta de los productos homeopáticos."

102. Finalmente, **la previsión de la práctica homeopática fue recogida en la Ley General de Salud, publicada en el Diario Oficial de la Federación el siete de febrero de mil novecientos ochenta y cuatro**, en el capítulo VII, denominado **Establecimientos destinados al proceso de medicamentos**, en los siguientes términos: "**Artículo 260**. El responsable de establecimientos a que se refiere el artículo 257 de esta ley, deberá ser profesional con título registrado por las autoridades educativas competentes, de farmacéutico, **homeópata**, químico, químico farmacéutico, biólogo, médico o equivalente ..."

103. Del proceso legislativo recién referido se desprende que había una preocupación por dar cabida al ámbito de la homeopatía en la ley, y al hacerlo



se incluyó en el artículo 260 lo relativo a las personas que pueden ser responsables de establecimientos que manejan medicamentos. Asimismo, del debate legislativo se aprecia la reiterada intención de reconocer tal apartado y, simultáneamente, que no existía prohibición ni limitación a la práctica, el ejercicio y la formación de los médicos homeopáticos ni el ejercicio de la homeopatía. El artículo en mención fue reformado en mil novecientos noventa y siete, para quedar (hasta al día de hoy) de la siguiente manera:

"Artículo 260. Los responsables sanitarios de los establecimientos a que se refiere el artículo 257 de esta ley, deberán ser profesionales con título registrado por las autoridades educativas competentes, de acuerdo con los siguientes requisitos:

"I. En los establecimientos a que se refieren las fracciones I, IV, V y VI deberá ser farmacéutico, químico farmacéutico biólogo, químico farmacéutico industrial o profesional cuya carrera se encuentre relacionada con la farmacia; **en los casos de establecimientos que fabriquen medicamentos homeopáticos, el responsable podrá ser un homeópata; ...**"

104. El siete de mayo de mil novecientos noventa y siete, se reformó³¹ el artículo 224 de la Ley General de Salud en materia de medicamentos, para establecer una norma en donde se plasma que existen medicamentos alopáticos, homeopáticos y herbolarios, y cuya redacción al día de hoy no ha sido objeto de reforma y que a la letra, establece:

"Artículo 224. **Los medicamentos se clasifican:**

"A. Por su forma de preparación en:

³¹ Texto anterior a la reforma de 1997:

"Artículo 224. Los medicamentos se clasifican en:

"I. Magistrales: cuando sean preparados conforme a la fórmula prescrita por un médico;

"II. Oficinales: cuando la preparación se realice de acuerdo a las reglas de la Farmacopea de los Estados Unidos Mexicanos; y,

"III. Especialidades farmacéuticas: cuando sean preparados con fórmulas autorizadas por la Secretaría de Salud, en establecimientos de la industria químico-farmacéutica."



"I. Magistrales: Cuando sean preparados conforme a la fórmula prescrita por un médico,

"II. Oficinales: Cuando la preparación se realice de acuerdo a las reglas de la Farmacopea de los Estados Unidos Mexicanos; y,

"III. Especialidades farmacéuticas: Cuando sean preparados con fórmulas autorizadas por la Secretaría de Salud, en establecimientos de la industria químico-farmacéutica.

"B. Por su naturaleza:

"I. Alopáticos: Toda sustancia o mezcla de sustancias de origen natural o sintético que tenga efecto terapéutico, preventivo o rehabilitatorio, que se presente en forma farmacéutica y se identifique como tal por su actividad farmacológica, características físicas, químicas y biológicas, y se encuentre registrado en la Farmacopea de los Estados Unidos Mexicanos para medicamentos alopáticos,

"II. Homeopáticos: Toda sustancia o mezcla de sustancias de origen natural o sintético que tenga efecto terapéutico, preventivo o rehabilitatorio y que sea elaborado de acuerdo con los procedimientos de fabricación descritos en la Farmacopea Homeopática de los Estados Unidos Mexicanos, en las de otros países u otras fuentes de información científica nacional e internacional; y,

"III. Herbolarios: Los productos elaborados con material vegetal o algún derivado de éste, cuyo ingrediente principal es la parte aérea o subterránea de una planta o extractos y tinturas, así como jugos, resinas, aceites grasos y esenciales, presentados en forma farmacéutica, cuya eficacia terapéutica y seguridad ha sido confirmada científicamente en la literatura nacional o internacional."

105. Para desarrollar el contenido de esta disposición el cuatro de febrero de mil novecientos noventa y ocho, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el **Reglamento de Insumos para la Salud**, cuerpo normativo en el cual se regula –hasta al día de hoy– la definición, registro, elaboración, envasado, publicidad y establecimientos de los medicamentos antes mencionados. En este



ordenamiento reglamentario se dispone la existencia de la ya referida *Farmacopea Homeopática de los Estados Unidos Mexicanos* (artículo 2), lo que en conjunto constituyen las disposiciones fundamentales en relación con el acceso y régimen sanitario aplicable a la prescripción y acceso a medicamentos homeopáticos, concretamente en los artículos 28, 50, 63, 64, 65, 173 y 175.

106. Para la materia de este asunto, es fundamental subrayar el contenido del artículo 28 de este cuerpo normativo, a fin de considerar el esquema general atinente a esta asignatura, en donde se dispone:

"La receta médica es el documento que contiene, entre otros elementos, la prescripción de uno o varios medicamentos y podrá ser emitida por:

"I. Médicos;

"II. Homeópatas;

"III. Cirujanos dentistas;

"IV. Médicos veterinarios, en el área de su competencia;

"V. Pasantes en servicio social, de cualquiera de las carreras anteriores; y,

"VI. Enfermeras y parteras. ..."

107. En esa misma línea vale destacar lo dispuesto en el diverso artículo 50, que a la letra expresa:

"Artículo 50. Únicamente podrán prescribir los medicamentos que sólo pueden adquirirse con receta especial o con receta médica que debe retener la farmacia que la surta o con receta médica que puede surtirse hasta tres veces, los profesionales que a continuación se mencionan, siempre que tengan cédula profesional expedida por las autoridades educativas competentes:

" ..."



"II. Homeópatas; ..."

108. Posteriormente, a través de la reforma a la Ley General de Salud, publicada el **cinco de marzo de dos mil doce**, se adicionó el artículo 28 Bis, a partir de que en la exposición de motivos se expuso que: "... existe una laguna legal en la Ley General de Salud, **en cuanto a especificar expresamente a los profesionistas facultados para prescribir medicamentos** incluidos en el cuadro básico de insumos para el primer nivel o en el catálogo de insumos para el segundo y tercer nivel de atención médica, ya que el dispositivo legal en comento hace mención sólo de estupefacientes ..."

109. De la lectura del Diario de Debates se desprende que los motivos que impulsaron la inclusión del artículo 28 Bis no se centraron en los profesionales de la homeopatía, sino primordialmente en la conveniencia o no de permitir a las enfermeras prescribir medicamentos.³² El texto de la norma que se adicionó al ordenamiento en comento fue el siguiente: "**Artículo 28 Bis.** Los profesionales que podrán prescribir medicamentos son: ... 2. **Homeópatas.**"

110. Ahora bien, por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el **veintinueve de noviembre de dos mil diecinueve**, se reformó la norma de referencia (que constituye el acto reclamado en este juicio de amparo), para

³² "Dada la omisión en la legislación referida, y ante la necesidad de **reconocer la labor prescriptiva del personal de enfermería**, como profesionistas que han alcanzado su grado académico de licenciatura, es menester reformar la Ley General de Salud, mediante la adición de un artículo 28 Bis, debiéndose puntualizar que se tiene claro que esta iniciativa elevará a ley la costumbre contemplada en el artículo 28 del Reglamento de Insumos para la Salud de la Ley General de Salud, debido a que se considera que tendría mucho más impacto en nuestro ordenamiento jurídico en materia de salud, **por los beneficios que traería tanto para el gremio de las enfermeras**, como para los prestadores de servicios para la salud. Beneficios que serían de atención, calidad y calidez; las enfermeras estarían en un espacio más visible ... serían un magnífico apoyo para atender a una mayor población."

Asimismo, se expresó: "... con la opinión a favor por parte del Consejo de Salubridad General del país, ahí en donde están los especialistas, ahí valoraron, ponderaron, y tuvimos inclusive la oportunidad de escucharlos de viva voz, **su opinión en cuanto a que las y los licenciados en enfermería sí están capacitados, perfectamente capacitados para poder recetar, para poder prescribir.** Y desde esa perspectiva quiero decir que hoy no tenemos testimonios de que estas enfermeras y enfermeros hayan recetado mal y hayan causado un daño a la salud de persona alguna. Repito, en muchos lugares las enfermeras ya recetan, porque inclusive el reglamento se los permite, y no hay testimonios, no hay quejas en cuanto a esto. Por lo tanto, me parece importante, pues, el que se apruebe este dictamen que, repito, en ningún momento pone en riesgo la salud de los mexicanos."



quedar con la siguiente redacción: "**Artículo 28 Bis.** Los profesionales que podrán prescribir medicamentos son: ... 2. **Médicos Homeópatas.**"

111. Asimismo, es muy importante señalar que la norma señala en su último párrafo,³³ que **estos profesionales deberán contar con cédula profesional expedida por las autoridades educativas competentes**, y que los pasantes en servicio social, de cualquiera de las carreras antes mencionadas y los enfermeros podrán prescribir ajustándose a las especificaciones que determine la secretaría. Siendo relevante destacar que este párrafo no fue motivo de reforma, esto es, quedó en los términos en los que se encontraba el texto previo a su modificación.

112. Esta transformación forma parte de una reforma muy amplia al sistema de salud que sustituyó el otrora Seguro Popular, para crear "... un sistema de acceso universal y gratuito a los servicios de salud y medicamentos asociados para la población que carece de seguridad social ..."; así, a través de la reforma se creó el organismo descentralizado denominado Instituto de Salud para el Bienestar, sectorizado a la Secretaría de Salud.

113. En relación con la exposición de motivos, no se advierte una motivación particular que explique específicamente las razones detrás de la modificación conceptual. Sin embargo, la reforma, en general, sí explicó que dentro de los objetivos de la iniciativa se encontraban el de adecuar el marco normativo para crear un sistema universal, gratuito a los servicios de salud y medicamentos asociados para la población que carece de seguridad social, y se señaló que "... el Estado no sólo tiene la obligación de garantizar a toda persona el derecho a la protección de la salud, sino el interés constitucional de procurarles a las personas en lo individual y social, un adecuado estado de salud y bienestar en términos de su artículo cuarto constitucional; del que deriva el marco normativo que permite el acceso a los servicios de salud y su correcta atención".

³³ "... Los profesionales a que se refiere el presente artículo deberán contar con cédula profesional expedida por las autoridades educativas competentes. Los pasantes en servicio social, de cualquiera de las carreras antes mencionadas y los enfermeros podrán prescribir ajustándose a las especificaciones que determine la secretaría."



114. En específico, se estableció en el dictamen de la Cámara de Diputados³⁴ (que fungió como Cámara de Origen de la iniciativa presentada el tres de julio de dos mil diecinueve), lo siguiente:

"... la garantía del derecho a la salud impone al Estado, entre otras, las obligaciones de adoptar leyes u otras medidas para velar por el acceso a la atención de la salud y los servicios relacionados con ella, lo que se vincula con la disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad de los servicios; supervisar a los servicios de salud privada, controlar la comercialización de equipo médico y medicamentos por terceros, y asegurar que los facultativos y otros profesionistas de la salud reúnan las condiciones necesarias de educación y experiencia. De lo antes expuesto se infiere que el derecho a la salud debe permitir el acceso a una gama de facilidades, bienes servicios y condiciones necesarios para alcanzar el más alto nivel de satisfacción de sus requerimientos de orden médico."

115. Por tanto, si bien en la exposición de motivos y en los dictámenes que se originaron de ésta, no se hace una mención expresa de las más de cincuenta piezas normativas que se reformaron, de las más de dieciséis que se adicionaron y de las más de treinta que se derogaron, a través del decreto por el que se modificó el artículo 28 Bis, numeral 2, de la Ley General de Salud, lo cierto es que se advierte que **las reformas están encaminadas a cumplir con el objetivo de acceso universal a los servicios de salud y su correcta atención, lo que comprende la calidad de los servicios, a través de profesionistas de la salud que reúnan las condiciones necesarias de educación y experiencia para poder brindarlos, entre los cuales se comprende lo relativo al rubro homeopático.**

116. Con base en todo lo descrito en esta sección, se tiene que la legislación sanitaria comprende lo relativo de la disciplina *homeopática*, la cual ha sido desagregada y regulada también a través del ámbito reglamentario. Así, en la Ley General de Salud se hace referencia a la *homeopatía* en relación con tres aspectos: **1) los profesionistas acreditados para recetar medicamentos** (*pro-*

³⁴ Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados, de veintitrés de octubre de dos mil diecinueve, número 5393-II.



blemática esencial de este juicio constitucional), 2) los medicamentos homeopáticos; y, 3) lo relativo a los establecimientos donde se producen y venden medicamentos homeopáticos.

117. Es importante precisar que **su regulación en la Ley General de Salud, inserta a la homeopatía en el ámbito de la salubridad general**, cuyas bases y sistema de distribución competencial corresponde delimitar, de acuerdo con el artículo 73, fracción XVI, de la Constitución General,³⁵ al Congreso de la Unión, a través de la citada ley general, lo cual ha sido reiterado, entre otros precedentes, al resolver la acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017.³⁶

118. La Ley General de Salud es el ordenamiento que establece la concurrencia entre la Federación y las entidades federativas en salubridad general y que, además, crea un Sistema Nacional de Salud que goza de entre otras, las siguientes características:

119. **a)** Está a cargo de la Secretaría de Salud a la que le corresponden, entre otras cosas, establecer, conducir, coordinar y realizar la política nacional en materia de salud, los programas de servicios de salud y su evaluación, coordinar el proceso de programación de actividades del sector salud, promover el establecimiento de un sistema nacional de información básica en materia de salud, apoyar la coordinación entre las instituciones de salud y educativas, para formar y capacitar recursos humanos para la salud.

³⁵ **Artículo 73 [Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos].** "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."

³⁶ Acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017, resuelta el 6 de septiembre de 2018, por mayoría de 9 votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena salvo por la porción normativa "médico y terapéutico", Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández al tenor de una interpretación conforme, Medina Mora I., Laynez Potisek (ponente), Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales. Los señores Ministros Cossío Díaz y Franco González Salas votaron en contra; en cuanto a reconocer la validez de los artículos 9, apartado D, numeral 7 y quinto transitorio de la Constitución de la Ciudad de México en el que se establece que "a toda persona se le permitirá el uso médico y terapéutico de la cannabis y sus derivados". (Subapartado 1), denominado "Uso medicinal de la cannabis", párrafos 201 a 223).



120. **b)** Los gobiernos de las entidades federativas coadyuvan en el ámbito de sus respectivas competencias y, en los términos de los acuerdos de coordinación que celebren con la Secretaría de Salud, a la consolidación y funcionamiento del Sistema Nacional de Salud para lo que planean, organizan y desarrollan en sus respectivas circunscripciones territoriales sistemas estatales de salud.

121. **Como se advierte, es una cuestión esencial, considerar que la homeopatía se encuentra integrada al esquema general y nacional de salud, como parte de la política pública en la materia. Asimismo, que se advierte un uso histórico casi total del concepto homeópata (salvo, por supuesto, la norma que se analiza en este juicio de amparo) en relación con el profesional asociado a la disciplina en comento.**

122. Conocidas las normas que en esencia se refieren a la regulación que en materia de homeopatía se dispusieron a lo largo de la historia de nuestro país, así como aquellas vigentes, toca el turno de revisar el esquema legal bajo el cual se ha regulado la formación profesional de las personas asociadas a tal disciplina.

III) Historia y estructura legal asociada a la formación de los profesionales asociados a la materia

123. En relación con la educación pública propia de la homeopatía, en mil ochocientos noventa y cinco se fundó la **Escuela Nacional de Homeopatía**, que en mil novecientos treinta y seis, sería integrada como una de las escuelas fundadoras del Instituto Politécnico Nacional (bajo la denominación de Escuela Nacional de Medicina Homeopática). Al día de hoy, en tal institución se imparte la carrera profesional denominada **médico cirujano y homeópata**, así como **programas de posgrado que especializan en tal asignatura a personal profesional que ya ostentan la calidad de médicos** (convencionales).

124. Ahora bien, a la par de la historia y forma tradicional de que la enseñanza de la homeopatía se haya insertado en los planes de estudio de la carrera de medicina de algunas instituciones públicas y privadas, lo cierto es que **lo relevante del caso concreto radica en revisar la organización constitucional y legal del sistema de profesiones de nuestro país.**



125. Por su parte, el texto vigente del párrafo segundo del artículo 5o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (y que ha permanecido casi intocado desde su inclusión por virtud de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el treinta y uno de diciembre de mil novecientos setenta y cuatro), establece que "... 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.**"

126. A partir de este diseño organizacional de rango constitucional, es preciso acudir a la normatividad aplicable para el caso del Estado de Jalisco, entidad en donde se encuentra constituida la persona moral quejosa.

127. En el artículo 2 de la **Ley para el Ejercicio de las Profesiones del Estado de Jalisco** (cuya vigencia se extendió del uno de febrero de mil novecientos noventa y ocho, al treinta y uno de diciembre de dos mil quince), establecía que tal ordenamiento tenía justamente por objeto **definir las profesiones que necesitan título para su ejercicio**. Por su parte, en el artículo 5³⁷ determinaba que todos los estudios profesionales y académicos ofertados en la curricula de las instituciones de educación superior a que se hacía referencia en el artículo 40,³⁸ requerirían para su ejercicio de título profesional, de conformidad con el artículo 42.³⁹

³⁷ **Artículo 5.** Todos los estudios profesionales y académicos ofertados en la curricula de las instituciones de educación superior a que hace referencia el artículo 40 de esta ley, requerirán del título profesional correspondiente en los términos previstos por el artículo 42 de este mismo ordenamiento."

³⁸ **Artículo 40.** Las instituciones autorizadas para la expedición de títulos que serán válidos en el Estado para ostentarse legalmente como profesionista son:

"I. La Universidad de Guadalajara y de las enseñanzas incorporadas a ella;

"II. Las escuelas o institutos dependientes o incorporados a la Secretaría de Educación;

"III. Las escuelas o institutos dependientes de la Secretaría de Cultura del Estado;

"IV. Las escuelas, facultades o institutos reconocidos y autorizados por la Secretaría de Educación Pública o con enseñanzas incorporadas a la Universidad Nacional Autónoma de México, el Instituto Politécnico Nacional o la Universidad Pedagógica Nacional;

"V. Las instituciones análogas a las señaladas en las fracciones anteriores que hayan obtenido reconocimiento y autorización por parte de la Universidad de Guadalajara; de las Secretarías de Educación federal o estatal; o por autoridades legalmente acreditadas del país; y,

"VI. Las instituciones extranjeras a las cuales las autoridades federales, reconozcan validez a los estudios que se curse en ellas, y cuyos planes de estudio cuenten con el reconocimiento de validez



128. En esa ley, incluso ya se limitaba el ejercicio de diversas profesiones cuando no se obtuviera de manera previa el registro y cédula profesional correspondiente. **Esto incluía tanto a los homeópatas como a la medicina convencional, que en la norma recibían un tratamiento independiente**, tal como se puede advertir de la lectura del siguiente dispositivo:

"Artículo 10. No podrán ejercer en el Estado las profesiones a que alude el artículo 5o. del presente ordenamiento, quienes hayan cursado estudios que necesitan para su acreditación alguno de los documentos a que se refiere el artículo 42 de esta ley o sus equivalentes, y que no obtengan previamente el registro y la cédula profesional correspondientes en los términos de ley, para el ejercicio de: Abogado o licenciado en derecho, **médico**, arquitecto, biólogo, contador público, economista, farmacéutico, físico, químico, **homeópata**, ingeniero, licenciado en trabajo social, odontólogo, profesor normalista, psicólogo, topógrafo, veterinario, zoólogo, enfermería y licenciados en Educación, así como de las especialidades que deriven de éstas."

129. Asimismo, en el artículo **tercero** transitorio de esa ley (hoy abrogada), se señalaba:

oficial en sus propios países, observando lo relativo a la legislación federal y a los tratados internacionales al respecto.

"Las instituciones de educación superior en el Estado que impartan enseñanza en los niveles de licenciatura y posgrado, deben informar a la dirección respecto a los mismos y proporcionarle los datos que la misma le solicite."

³⁹ **Artículo 42.** Los documentos que expidan las instituciones de educación superior a que se refiere el artículo 40 de esta ley en favor de las personas que comprueben haber realizado los estudios, aprobado los exámenes, y en su caso haber prestado el servicio social estudiantil correspondiente, que los faculten para ejercer alguna o algunas de las profesiones autorizadas, podrán ser los siguientes:

"I. Título técnico profesional; el documento que acredita haber concluido estudios de profesional técnico posteriores al bachillerato que requieran un mínimo de dos años;

"II. Título profesional: el documento que acredita haber concluido estudios que requieran de un mínimo de tres años, cursados posteriormente al bachillerato;

"III. Título profesional de posgrado: Es el documento que acredita estudios de especialidad o maestría, posteriores a la obtención del título Profesional;

"IV. Grado académico doctoral: el documento que acredita estudios doctorales; y,

"V. Carta de pasante; el documento que acredita que se han terminado los estudios a que se refieren las fracciones I y II de este artículo, se ha cumplido con el servicio social estudiantil, pero no se han cubierto la totalidad de los requisitos para obtener el título.

"Los documentos a que se refiere este artículo son probatorios de la calidad de profesionista."



"Tercero. Quienes sin tener la licenciatura o título en homeopatía debidamente reconocida y autorizada por institución de educación superior acreditada, llevan a cabo la práctica homeopática y se ostentan como homeópatas en Jalisco, deberán regularizar su situación antes del primer día de marzo del año 2006, para lo cual, se faculta a la Secretaría de Educación para (sic) disponga lo necesario a efecto de expedir los documentos que acrediten la profesión correspondiente a quienes cumplan con los requerimientos legales, científicos y técnicos necesarios para el desempeño de la profesión.

"A los médicos alópatas que hubieren cursado la homeopatía como especialidad médica, se les otorgará sin mayor trámite la cédula que autorice su ejercicio profesional como homeópatas."

130. Bajo esta diferenciación, **el sistema jurídico propio de Jalisco sentó las bases para el desarrollo de la homeopatía bajo un modelo de enseñanza basado en el formato de licenciatura y, simultáneamente, reconoció que estatalmente podría desempeñarse tal profesión –y emitirse el título y la cédula correspondiente– tratándose de médicos alópatas que se allegaran de la formación correspondiente a través de una especialidad médica.**

131. Por su parte, el ordenamiento que sustituyó a éste con el que recién se dio cuenta, fue la ***Ley para el Ejercicio de las Actividades Profesionales del Estado de Jalisco***, la cual replicó el sistema contenido en la anterior legislación (ahora en los artículos 10, 79 y 81), pero eliminando cualquier mención expresa a cualquier profesión.

132. Este tipo de organización explica que al día de hoy se cuente con diversos formatos de profesionalización en materia de homeopatía, lo que comprende los propios de los primeros años de la disciplina en el país, como aquellos asociados a la vigencia de cuerpos normativos como este último del Estado de Jalisco.

133. Conforme a estos elementos, se advierten dos esquemas a través de los cuales se forman profesionistas asociados a tal disciplina:

I. Una formación integral en medicina que, entre otros aspectos, involucre el ámbito propio de la *homeopatía* durante o después de la formación profesional (esta última a modo de posgrado).



II. Una formación exclusivamente enfocada en la homeopatía, como la propia de los licenciados en la materia.

134. El repaso de estos elementos pone sobre la mesa que **durante el tiempo en que se ha desarrollado y extendido la práctica de la homeopatía, han variado las formas en que se ha desplegado su enseñanza, sin que este análisis sea un pronunciamiento sobre la idoneidad de uno u otro modelo de profesionalización.** Asimismo, constituye un hecho notable que varían sus denominaciones y los planes de estudios concernientes tanto a la formación simultánea en materia de medicina convencional, como lo relativo a los planes de estudio de la licenciatura y de los posgrados que se ofertan.

135. En el caso concreto, **el esquema de formación profesional definido en el ámbito estatal que interesa, posibilitó legalmente la educación y el reconocimiento oficial de los homeópatas (licenciados en homeopatía) que hoy integran a la asociación civil quejosa, así como la propia integración y funcionamiento de ésta,** con su nacimiento a través del reconocimiento hecho en el decreto publicado el veintidós de mayo de dos mil ocho en "El Estado de Jalisco, Periódico Oficial" (en términos de la Ley de Profesiones, abrogada) y, posteriormente, con su condición de "Colegio Actualizado" (seis de marzo de dos mil diecinueve) conforme a la vigencia del nuevo ordenamiento con el cual ya se dio cuenta.

IV) Interpretación constitucional que debe prevalecer en relación con el artículo 28 Bis, numeral 2, de la Ley General de Salud

136. Tal como se adelantó al inicio de este apartado, el motivo por el cual debe negarse el amparo es porque resulta incorrecta la premisa de la demanda de amparo, en relación con el entendimiento que corresponde a la expresión "*médico homeópata*" contenida en el artículo 28 Bis, numeral 2, de la Ley General de Salud.

137. El tratamiento global de esta consideración que une las diversas aproximaciones a que se ha hecho referencia, se brinda desde el ámbito de una *interpretación conforme* como herramienta que permite **esclarecer el sentido de un texto normativo, cuando pueda tener dos o más posibilidades de significado, con la finalidad de alcanzar el objeto para el cual fue diseñada, asegurar**



su efecto útil y atender a la presunción de validez del orden jurídico vigente. La pertinencia de esta metodología radica en que justamente el núcleo del asunto consiste en comprender a plenitud qué debe entenderse por *médico homeópata* en el contexto de la reforma y en relación con el resto de los elementos que se encuentran en juego.

138. Así, esta interpretación constitucional sobre los alcances del artículo 28 Bis, numeral 2, de la Ley General de Salud, **tiene como pauta esencial de decisión el principio de seguridad jurídica y el orden constitucional en materia de profesiones**, en relación con el esquema legal que, al día de hoy, ha definido la expedición de título profesional y la cédula respectiva para ejercer la profesión de licenciado en homeopatía, así como la caracterización de tal disciplina en términos de lo descrito en los subapartados que comprende esta consideración.

139. A partir del análisis **histórico, sistemático y conceptual** de esa expresión, en el contexto del ejercicio profesional de la *homeopatía* en México, se tiene que ese concepto se refiere a los profesionales que, por diversa vía, se encuentran autorizados para el ejercicio de esa disciplina y la **prescripción estrictamente limitada a medicamentos homeopáticos**, lo que comprende a los licenciados en homeopatía.

140. Esta Segunda Sala sostiene que **la nueva redacción de la norma no opera en detrimento de los profesionales que, conforme a la regulación actual, ostentan el grado de licenciados en homeopatía, pues la disposición sólo puede ser entendida en el sentido de que el vocablo "médico" hace un reconocimiento de la homeopatía como un ámbito medicinal complementario que se rige por sus propias reglas y cuya existencia –que al día de hoy en nuestro país cuenta con un reconocimiento gubernamental y legal– permite que las personas accedan a aquellos esquemas de cuidado de la salud que les parezcan más pertinentes.**

141. Los tópicos abordados en la primera parte de esta resolución comunican con claridad que **se encuentra vigente un esquema público propio de la disciplina denominada homeopatía**, que debe ser leído en conjunto con la **estructura constitucional y legal asociada a la formación de los profesionales asociados a esa materia**, y la propia vigencia de **normas generales relativas a la preparación, venta y prescripción de medicamentos homeopáticos.**



142. Estos tres elementos conducen a una sola lectura posible del artículo 28 Bis, numeral 2, de la Ley General de Salud: **únicamente podrán prescribir medicamentos homeopáticos aquellos profesionales que en el actual esquema de formación de recursos humanos para la salud, cuenten con:**

I. Una formación integral en medicina que, entre otros aspectos, involucre el ámbito propio de la *homeopatía* durante o después de la formación profesional (*a modo de posgrado*).

II. Una formación exclusivamente enfocada en la homeopatía, como la propia de los licenciados en la materia.

143. Visto así, **la nueva redacción de la norma como reconocimiento formal de la homeopatía como medicina complementaria y terapéutica comprende a los licenciados** en la materia, de manera que **la reforma no altera, modifica, ni destruye la forma en que en el Estado Mexicano se ha integrado y regulado lo propio del desarrollo profesional de esa disciplina.**

144. Los términos en que se encuentra integrado el artículo 28 Bis, permite diferenciar, como ya lo hacía la redacción anterior, dos universos perfectamente independientes: **I)** lo propio de la prescripción de medicamentos alópatas y, uno diverso, **II)** relativo a los medicamentos homeopáticos.

Análisis desde la seguridad jurídica y competencia estatal

145. **Sostener que el concepto médico homeópata excluye a los licenciados en homeopatía dejaría sin objeto alguno la profesión de licenciado en homeopatía.** Esa interpretación no tiene cabida en el contexto de interpretación constitucional, considerando que la *licenciatura* a que se hace referencia es un ámbito de formación con el carácter de estudios con reconocimiento oficial de validez en términos de la legislación referida en el apartado previo.

146. Por virtud de la fuerza constitucional del principio de seguridad jurídica, leído de forma conjunta con el mandato del mismo rango en el sentido de que la organización federal del país permite que las entidades definan las profesiones que necesitan título para su ejercicio, así como las condiciones que deban llenarse para obtenerlo y las autoridades que han de expedirlo, **no puede**



entonces provocarse la supresión de un esquema formativo con reconocimiento de validez oficial.

147. Desde esta vertiente de análisis, se hace eco de la fuerza en la organización estatal en que está determinado lo relativo a las profesiones en nuestro país y al esquema de protección de los derechos involucrados.

148. Cabe destacar que esta Suprema Corte advierte que en torno de la *homeopatía* convergen numerosos debates principalmente asociados al carácter científico o no de esta disciplina, a su efectividad sanitaria y, correlativamente, a los métodos de formación profesional asociados a tal ámbito. Sin embargo, es importante clarificar que esos aspectos rebasan la litis de este asunto, la cual se encuentra limitada tanto por la vía de análisis, como por el tipo de pronunciamiento que exige que sea emitido, en términos de lo precisado al inicio de este estudio de fondo.

Análisis histórico y sistemático

149. La revisión histórica y jurídica que se realizó en los primeros apartados de esta consideración es sumamente útil para poner sobre la mesa que el propio carácter de la *homeopatía* históricamente permitió que tuviera un tratamiento diferenciado de la medicina convencional y que la formación de los profesionales asociados a la misma ocurriera a través de ejercicios de diversa naturaleza.

150. El carácter novedoso de la *homeopatía* a mediados del siglo XIX posibilitó un esquema regulatorio consecuente con tal situación, mientras que el devenir del siglo XX y el actual han modificado su tratamiento como *medicina complementaria* en términos de lo expresado por la propia legislación mexicana y la Organización Mundial de la Salud.

151. Asimismo, revisando la materia como un sistema, amerita consideración especial que **la norma en cuestión sólo puede ser leída en función de lo dispuesto en el artículo 224 de la legislación general sanitaria**, es decir, aquello que ya se ha adelantado, en el sentido de que la prescripción de medicamentos a la que se refiere el numeral 2 del artículo 28 Bis de la mencionada ley, sólo puede referirse a los de carácter homeopático.



152. Éste es un punto esencial en esta decisión, en el sentido de que **la propia disciplina homeopática se aleja de la medicina convencional a través de la existencia de sus propios tipos de medicamentos**, con lo cual se refuerza la noción de los dos universos independientes de los que se hizo mención en los párrafos anteriores.

153. Conforme a estos elementos, **la posibilidad legal de prescribir medicamentos se encuentra estrictamente limitada a aquellos vinculados al tipo de formación que se recibió**. Por supuesto, para el caso de aquellos profesionales de la salud que ostentan el carácter de médicos convencionales y durante su educación o vía especialización se aproximaron a la homeopatía, su formación habrá de permitir que se ocupen de la prescripción de medicamentos tanto alópatas como homeópatas; mientras que **los licenciados en homeopatía se encuentran constreñidos, por su propia educación, al ámbito de los medicamentos homeopáticos**.

154. Otro detalle que debe ser atendido, versa sobre la racionalidad que subsiste en relación con la posibilidad de que diversos tipos de profesionistas puedan ocuparse de la prescripción de este tipo de medicamentos y si esto no puede traducirse en un riesgo para la salud de los pacientes en el sentido de que pudiera no ser atendido por el profesionista idóneo.

155. Sobre tal vertiente de la problemática es preciso hacer tres puntualizaciones. La primera que advierte esta Sala Constitucional en el sentido de que **no existe evidencia en términos de los documentos revisados y citados a lo largo de este análisis, de que la prescripción de medicamentos homeopáticos conlleve un riesgo implícito para la salud de las personas; la estrategia de Salud del Gobierno Federal incluso comunica que los medicamentos homeopáticos, en general, no ocasionan ningún tipo de riesgos derivados de los efectos secundarios o tóxicos de las sustancias utilizadas**, pues la homeopatía utiliza sustancias en concentraciones infinitesimales que no afectan el funcionamiento de los órganos.

156. En segundo lugar, y este es un aspecto vital para el desarrollo de la profesión, es **la obligación indefectible de que el profesional de la salud—cualquiera que sea su carácter— comunique con claridad y suficiencia el tipo de formación profesional y el título que legalmente ostenta**. Asimismo,



deberá comunicar el carácter de la homeopatía como *medicina complementaria* y sus características, así como, en su caso, las limitaciones propias de la disciplina, a fin de que los pacientes cuenten con información completa que les permita tomar una decisión sobre el tipo de tratamiento por el cual pueden optar, así como el resto de opciones disponibles, tanto de vías de atención como del tipo de profesionales dedicados a la protección y cuidado de la salud.

157. Y en tercer y último lugar, **se mantiene el esquema vigente de responsabilidad profesional en que pudiera incurrir un diagnóstico o prescripción equivocada tanto para los *licenciados en homeopatía* como para aquellos profesionales de la salud con estudios o especialización en materia homeopática, respecto de cualquier decisión profesional que pudiera trascender negativamente a la salud de algún paciente.**

Análisis conceptual

158. Desde los alcances semánticos de las expresiones *homeópatas* y *médicos homeópatas*, es cierto que el agregado aparentemente podría identificarse con una nueva valorización de esa disciplina que involucrara su ejercicio por parte de personal *médico convencional*; sin embargo, como se dijo al inicio de la consideración **se advierte que se trata de un reconocimiento de la homeopatía como *medicina complementaria y terapéutica***, de modo que la nueva expresión no necesariamente se asocia con la calidad general del profesional.

159. De esta forma, el entendimiento conceptual coherente con el cúmulo de argumentos que se desarrollan en esta consideración es en el sentido de que el prefijo *médico* no está orientado en relación con el carácter del profesionista, sino con el carácter de la homeopatía como una **medicina de orden complementario**.

160. Esta apreciación implica, como ya se destacó en el apartado previo, que **es obligación del profesionista de la homeopatía (cualquiera que haya sido el camino elegido para su formación) comunicar a sus pacientes con exactitud su preparación, subrayando que, para el caso de los *licenciados en homeopatía*, su trabajo se encuentra estrictamente limitado al uso y prescripción de los medicamentos homeopáticos.**



Argumentos adicionales

161. Aunado a lo anterior, interpretativamente es imposible sostener que la expresión "médico" que se añadió fue para asignar el ámbito de la homeopatía exclusivamente a **aquellos profesionales que también tienen la formación como médicos cirujanos, pues para ese grupo de profesionales de la salud ya se encuentra previsto el numeral 1 del artículo 28 Bis de la Ley General de Salud.**

162. No cabe sostener que la inclusión del vocablo *médico* en el numeral 2 del artículo 28 Bis de la Ley General de Salud, busca definir que el ejercicio de la *homeopatía* (prescripción de medicamentos de tal tipo) se limita a aquellos con formación en *medicina*, pues **ello sería innecesariamente redundante ya que tal profesionista se encuentra contemplado en el numeral 1 de esa norma**, con lo cual se subraya la creación de dos universos independientes el uno del otro.

163. Otro argumento fundamental que es necesario desagregar, **corre en el sentido de que no cabe un planteamiento que pretenda sostener que alguno de esos caminos (para ejercer la homeopatía) es más idóneo o profesional en relación con el otro**, pues tanto puede argumentarse que es preferible una formación enfocada exclusivamente en la homeopatía (como ocurre con los licenciados en la materia), como puede aducirse que lo idóneo es tener una educación que comprenda otros aspectos generales en ciencias de la salud.

164. En esa misma lógica, podría argumentarse la inconsistencia de contar con dos caminos diferentes para obtener conocimientos en homeopatía, respecto de aquellas personas con formación en *medicina*: las que estudian esa disciplina a la par de su formación general de aquellas que la estudian como parte de un proceso de especialización posterior a la culminación de los estudios generales.

165. En este punto, es clave expresar que, en términos de sus propios alcances, ésta es una decisión estrictamente jurídica que se pronuncia dentro de los límites del sistema constitucional y legal mexicano vigente al día de hoy (como no podría ser de otra manera), y **no constituye** un pronunciamiento en relación con la calidad científica de la homeopatía, ni si ésta pertenece al canon



de la *medicina general* (comparable o no con las diversas especialidades como cardiología, neurología, ortopedia, urología, ginecología, pediatría, etcétera), tampoco sobre sus implicaciones como medicina *complementaria y terapéutica*, y mucho menos sobre cuál es el mecanismo más idóneo para formar a los profesionistas relacionados a ésta.

166. Por ello, se puntualiza que **esta decisión no entraña, ni podría, constituir un pronunciamiento sobre los mecanismos de formación académica, capacitación, instrucción ni educación en materia de homeopatía**, ni califica la idoneidad profesional ni científica de cómo se imparten las asignaturas ni su incorporación en los planes de estudio, ni sobre los diseños que han sido acogidos para su práctica profesional.

167. Esta interpretación no supone una puesta en riesgo del derecho a la salud de las personas. Tal como fue descrito en los párrafos que anteceden, pues en primer lugar **constituye una obligación irrestricta de los profesionales de esta materia comunicar a los pacientes el tipo de formación con la que cuentan, de manera que se respete a cabalidad el derecho a conocer a plenitud los antecedentes del tratamiento complementario y terapéutico, así como las características de quien lo prescribe.**

168. Esta característica se agudiza tratándose de los *licenciados en homeopatía*, que al tenor de lo descrito en todos los apartados de este estudio no son profesionales de la salud en los términos convencionales (conforme a la expresión coloquial, *no son doctores*), sino que su formación se encuentra estrictamente ligada al ámbito de los medicamentos homeopáticos. De modo que **constituye obligación de éstos comunicar a las personas que atienden el carácter de su formación y las diferencias que en su caso ostentan con el resto de los profesionistas asociados a la homeopatía**, conforme el consentimiento informado lo exige en aras de la protección de la salud de las personas.

169. Entender la norma desde esas perspectivas, en donde se garantiza un respeto y balance de los diversos elementos en juego, permite afirmar que **la porción impugnada le corresponde la interpretación constitucional consistente en que la expresión *médicos homeópatas* comprende a los *licenciados en homeopatía*, de manera que de ninguna forma trasciende negativamente al desarrollo profesional de la asignatura ni al ámbito en el cual se formaron.**



170. Con esa puntualización es que devienen infundados los conceptos de violación que de forma singular endereza la asociación quejosa en contra de la modificación legislativa, pues si a la norma no le corresponde la interpretación que es la premisa de sus agravios, consecuentemente, no le puede generar ningún tipo de lesión.

171. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos. La Ministra Loretta Ortiz Ahlf votó contra algunas consideraciones y por razones adicionales. El Ministro Javier Laynez Potisek formulará voto concurrente.

V. DECISIÓN

172. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación concluye que debe negarse el amparo y protección de la Justicia de la Unión, pues resultó incorrecta la premisa de la demanda de amparo en virtud de que la parte quejosa partió de un entendimiento incorrecto de la norma tildada de inconstitucional, en virtud por la cual deben calificarse de infundados los conceptos de violación al tenor de la interpretación que del artículo 28 Bis, numeral 2, de la Ley General de Salud fue plasmada en esta resolución.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, se

RESUELVE:

PRIMERO.—Se sobresee en el juicio de amparo en términos de lo precisado en el apartado III de esta resolución.

SEGUNDO.—La Justicia de la Unión no ampara ni protege al Colegio de Licenciados en Homeopatía del Estado de Jalisco, Asociación Civil, en términos de lo expuesto en el apartado IV de esta resolución.

Notifíquese; con testimonio de esta ejecutoria, devuélvanse los autos a su lugar de origen.

En su oportunidad, archívese como asunto concluido.



Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales (ponente), Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y presidenta Yasmín Esquivel Mossa. La Ministra Loretta Ortiz Ahlf votó contra algunas consideraciones y por razones adicionales y el Ministro Javier Laynez Potisek anunció que formulará voto concurrente.

Firman la Ministra presidenta de la Segunda Sala y el Ministro ponente Luis María Aguilar Morales, con la secretaria de Acuerdos, que autoriza y da fe.

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

Nota: Las tesis de jurisprudencia 2a./J. 98/2017 (10a.) y P./J. 50/2014 (10a.) y aislada CLXVII/2015 (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 4 de agosto de 2017 a las 10:12 horas, 14 de noviembre de 2014 a las 9:20 horas y 22 de mayo de 2015 a las 9:30 horas, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 26 de mayo de 2023 a las 10:31 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 4 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 223 de la Ley de Amparo, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 29 de mayo de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

Voto concurrente que emite el Ministro Javier Laynez Potisek en el amparo en revisión 229/2022.

En sesión de treinta de noviembre de dos mil veintidós, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió el asunto citado al rubro, en el que una asociación civil interpuso un amparo indirecto contra la aprobación del Decreto por el que se reformaron diversas disposiciones de la Ley General de Salud y la Ley de los Institutos Nacionales de Salud, entre las cuales se encuentra el artículo 28 Bis, punto 2, y los artículos transitorios primero y segundo del primer ordenamiento.

El problema jurídico consistió en determinar la constitucionalidad de la reforma hecha al numeral 2 del artículo 28 Bis de la Ley General de Salud, a través del



cual se transitó del concepto de "homeópata" a "médico homeópata" en relación con el personal autorizado para prescribir medicamentos.

Estoy de acuerdo con el sentido del proyecto, en virtud de que mediante una interpretación conforme de la norma impugnada es posible concluir que esta última no excluye a las personas que ostentan el grado licenciatura en homeopatía de la posibilidad que otorga la Ley General de Salud de prescribir medicamentos homeopáticos, razón por la cual no resulta inconstitucional.

No obstante lo anterior, me aparto de los párrafos 139 a 164 del proyecto, pues las consideraciones que en éstos se realizan rebasan, a mi juicio, el problema de constitucionalidad planteado por la asociación quejosa.

El proyecto puesto a nuestra consideración da cuenta, en el párrafo 142, de que existen algunos debates en torno al carácter científico de la homeopatía, a su efectividad sanitaria y a los métodos de formación que idealmente deben preferirse para su práctica profesional. Aun cuando el mismo proyecto reconoce que estos aspectos rebasan la litis constitucional del presente asunto, considero que en los párrafos 139 a 164 pueden desprenderse posicionamientos de esta Segunda Sala en torno a esos debates que, a mi juicio, no debieron ser parte del pronunciamiento.

En los párrafos 149 y 150, por ejemplo, el proyecto sostiene que mediante la revisión de los documentos utilizados para su elaboración, no se desprende evidencia alguna de que los medicamentos homeopáticos generen efecto alguno en los órganos de las personas, en virtud de que las sustancias utilizadas para su elaboración tienen concentraciones infinitesimales. Por ello, las personas homeópatas deben informar a sus pacientes sobre el carácter complementario de su disciplina.

Este pronunciamiento pareciera no solamente ubicar a la homeopatía en un grado inferior al resto de los tipos de medicina, sino que directamente cuestiona la eficacia de los medicamentos homeopáticos por la baja concentración de sustancias para su elaboración. El análisis de las disposiciones legales que regulan a la homeopatía, así como sus antecedentes históricos, no son suficientes para inferir, como creo que lo hace el proyecto, que la homeopatía no es un tipo de medicina.

No corresponde a este tribunal definir la científicidad de la homeopatía ni su idoneidad como forma de medicina alternativa. Primero, porque pronunciarnos en este sentido rebasaría la litis planteada. Y segundo, porque considero que, como Tribunal Constitucional, no estamos en la mejor posición de definir la



idoneidad de una forma de medicina que, dicho sea de paso, encuentra reconocimiento en la Ley General de Salud.

Este voto se publicó el viernes 26 de mayo de 2023 a las 10:31 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

LICENCIADOS EN HOMEOPATÍA. FORMAN PARTE DE LOS PROFESIONISTAS AUTORIZADOS PARA PRESCRIBIR MEDICAMENTOS HOMEOPÁTICOS (INTERPRETACIÓN CONFORME DEL ARTÍCULO 28 BIS, NUMERAL 2, DE LA LEY GENERAL DE SALUD).

Hechos: Una asociación civil compuesta por licenciados en homeopatía cuestionó la constitucionalidad del artículo 28 Bis, numeral 2, de la Ley General de Salud (reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de 29 de noviembre de 2019), al estimar que el tránsito del concepto "homeópata" al de "médico homeópata", en relación con el personal que está autorizado para prescribir medicamentos, excluía a los licenciados en homeopatía, lo que lesionaba su derecho de igualdad jurídica y a dedicarse a cualquier actividad lícita; el Tribunal Colegiado de Circuito reservó jurisdicción al Alto Tribunal para resolver sobre la cuestión de constitucionalidad planteada.

Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que, a partir de una interpretación conforme del artículo 28 Bis, numeral 2, de la Ley General de Salud, la expresión "médicos homeópatas" comprende a quienes recibieron formación en dicha disciplina, por lo que los licenciados en homeopatía sí se encuentran habilitados para prescribir medicamentos de esa naturaleza.

Justificación: La interpretación que debe prevalecer tiene como pauta esencial de decisión el principio de seguridad jurídica y el orden constitucional en materia de profesiones, así como el reconocimiento en nuestro sistema jurídico de la homeopatía como parte del sistema de salubridad general con un carácter de medicina complementaria y terapéutica. En relación con los profesionistas asociados a la homeopatía y con fundamento en el sistema de profesiones previsto en el segundo párrafo del artículo 5 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte que históricamente se han desarrollado dos esquemas de formación en la materia: el primero relativo a una preparación integral en medicina que, entre otros aspectos, involucra el ámbito propio de la homeopatía durante o después



de la formación profesional (esta última a modo de posgrado), y un segundo esquema de formación exclusivamente enfocado en la homeopatía, como la propia de los licenciados en la materia, destacando que en ambos caminos de formación se obtienen el título y la cédula profesional correspondiente, como es el caso de la regulación vigente en el Estado de Jalisco (entidad donde radica la asociación quejosa). Sobre esas bases generales y guiados por una interpretación conforme de lo previsto en el artículo 28 Bis, numeral 2, de la Ley General de Salud, se concluye que la nueva redacción de la norma no opera en detrimento de los profesionales que, conforme a la regulación actual, ostentan el grado de licenciados en homeopatía, pues la disposición sólo puede ser entendida en el sentido de que el vocablo "médico" hace un reconocimiento de la homeopatía como un ámbito medicinal complementario que se rige por sus propias reglas y cuya existencia –que al día de hoy en nuestro país cuenta con un reconocimiento gubernamental y legal– permite que las personas accedan a aquellos esquemas de cuidado de la salud que les parezcan más pertinentes. Por tanto, la norma en cuestión no altera, modifica, ni destruye la forma en que se ha integrado y regulado el desarrollo profesional de esta disciplina en el Estado Mexicano. Asimismo, debe interpretarse en función de lo dispuesto en el artículo 224 de la Ley General de Salud, pues la prescripción de medicamentos por parte de los licenciados en homeopatía sólo puede referirse a los de carácter homeopático, es decir, al tipo de formación que se recibió, dado que la propia disciplina se aleja de la medicina convencional, a través de la existencia de sus propios tipos de medicamentos.

2a./J. 25/2023 (11a.)

Amparo en revisión 229/2022. Colegio de Licenciados en Homeopatía del Estado de Jalisco, A.C. 30 de noviembre de 2022. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y Yasmín Esquivel Mossa; Loretta Ortiz Ahlf votó contra algunas consideraciones y por razones adicionales, y Javier Laynez Potisek anunció que formularía voto concurrente. Ponente: Luis María Aguilar Morales. Secretarios: Roberto Negrete Romero y Denise Lara Zapata.

Tesis de jurisprudencia 25/2023 (11a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del diecisiete de mayo de dos mil veintitrés.

Esta tesis se publicó el viernes 26 de mayo de 2023 a las 10:31 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 29 de mayo de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



PARCELA ESCOLAR. AL FORMAR PARTE DE LAS TIERRAS DE ASENTAMIENTO HUMANO, LA RESTRICCIÓN PREVISTA EN LOS ARTÍCULOS 63 Y 64 DE LA LEY AGRARIA QUE TIENE LA ASAMBLEA PARA DISPONER DE ÉSTAS, CONSTITUYE UN LÍMITE CONSTITUCIONALMENTE VÁLIDO A LA AUTONOMÍA DEL EJIDO, PUES PROTEGE UN FIN SOCIAL Y COLECTIVO DEL NÚCLEO DE POBLACIÓN.

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 1997/2021. EJIDO EL FÉNIX, MUNICIPIO DE GÓMEZ PALACIO, ESTADO DE DURANGO. 22 DE JUNIO DE 2022. UNANIMIDAD DE CUATRO VOTOS DE LOS MINISTROS ALBERTO PÉREZ DAYÁN, LUIS MARÍA AGUILAR MORALES, JAVIER LAYNEZ POTISEK Y YASMÍN ESQUIVEL MOSSA. AUSENTE: LORETTA ORTIZ AHLF. PONENTE: LUIS MARÍA AGUILAR MORALES. SECRETARIOS: ROBERTO NEGRETE ROMERO Y DENISE LARA ZAPATA.

ÍNDICE TEMÁTICO

	Apartado	Criterio y decisión	Págs.
I.	COMPETENCIA	La Segunda Sala es competente para conocer del presente asunto.	10
II.	OPORTUNIDAD	El recurso es oportuno.	11
III.	LEGITIMACIÓN	La parte recurrente cuenta con legitimación.	11-12
IV.	ESTUDIO DE LA PROCEDENCIA DEL RECURSO	El recurso es procedente.	12-18
V.	ESTUDIO DE FONDO	La limitante prevista en los artículos 63 y 64 de la Ley Agraria para que la asamblea pueda disponer de las tierras destinadas al asentamiento humano, es acorde con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues su objetivo está encaminado a resguardar otros bienes de valor constitucional de carácter colectivo, como lo son la promoción de actividades tendientes a mejorar la vida social y económica del ejido.	18-39



VI.	DECISIÓN	PRIMERO.—En la materia de la revisión se confirma la sentencia recurrida. SEGUNDO.—La Justicia de la Unión no ampara ni protege al Ejido "El Fénix", Municipio de Gómez Palacio, Durango.	39-40
-----	-----------------	--	-------

Ciudad de México. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al veintidós de junio de dos mil veintidós, emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve el amparo directo en revisión 1997/2021, promovido en contra de la sentencia dictada en sesión del veinticinco de marzo de dos mil veintiuno por el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Octavo Circuito, en el juicio de amparo directo 113/2020.

El problema que la Segunda Sala debe resolver consiste en determinar si el contenido de los artículos 63 y 64 de la Ley Agraria viola el derecho a la propiedad del ejido sobre sus tierras, previsto en el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

ANTECEDENTES Y TRÁMITE

1. **Juicio agrario.** El **diecinueve de marzo de dos mil diecisiete**, la asamblea ejidal del núcleo de población "El Fénix", en el Municipio de Gómez Palacio, Durango, acordó la reasignación de tierras de la parcela escolar a tierras de uso común, reasignándolas entre los treinta ejidatarios que conforman el núcleo agrario; argumentando que la ley le confiere facultades legales a la asamblea para hacer dicha asignación y, además, que la parcela escolar nunca había cumplido con el objeto legal para el cual había sido creada.

2. El delegado del Registro Agrario Nacional, mediante memorándum de **treinta y uno de enero de dos mil diecinueve**, negó la admisión a trámite del expediente del cambio de destino de la parcela escolar a tierra de uso común,



al señalar que no hay sustento jurídico para realizarlo, por lo que el ejido reclamó la nulidad de este acto.

3. El **veintinueve de junio de dos mil veinte**, en el expediente agrario 126/2019, el Tribunal Unitario Agrario Distrito 6 determinó que carece de validez el acta de asamblea referida líneas atrás, en lo relativo a reasignar la superficie que conforma la parcela escolar 15 P1/1 Z-1 a tierras de uso común, toda vez que contraviene lo establecido en los artículos 56, 63, 64 y 70 de la Ley Agraria.

4. Señaló que mientras prevalezca el régimen ejidal sobre la superficie en conflicto, la asamblea ejidal carece de facultades para redestinar a tierras de uso común la superficie con destino específico, tal como acontece con la parcela escolar relacionada con este asunto.

5. Que los artículos 23 y 56 de la Ley Agraria no otorgan facultades a la asamblea ejidal para cambiar el destino específico de la parcela escolar a tierras de uso común, pues no puede asignar derechos agrarios sobre tierras que no están vacantes y que, en el presente caso, las tierras estaban formalmente asignadas a destino escolar, esto es, para la investigación, la enseñanza, la divulgación de prácticas agrícolas, y para el uso más eficiente de los recursos humanos y materiales del ejido. Añadió que el hecho de que la parcela se encontrara sin sembrar no confería facultades a la asamblea ejidal para cambiar el destino específico de dicha parcela, en términos de lo establecido en los numerales 63 y 64 de la Ley Agraria.

6. **Demanda de amparo directo.** Inconforme con esa resolución, la parte quejosa, a través del asesor jurídico adscrito a la Procuraduría Agraria, interpuso juicio de amparo directo el **veintiséis de agosto de dos mil veinte**, del que tocó conocer al Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Octavo Circuito.

7. En sus conceptos de violación señaló que, de conformidad con los artículos 27 constitucional y 9o. de la Ley Agraria, la parcela escolar es propiedad del ejido, y es mediante la asamblea ejidal que se regula el uso de esta superficie. Adujo que la permanencia de dicha unidad parcelaria no se justifica, y que el ejido, como propietario, está legitimado para disponer de la parcela, por lo que solicita la declaratoria de la autoridad agraria en dicho sentido.



8. Que, si el legislador reconoció al ejido como propietario de sus tierras, en vía de consecuencia reconoce los derechos específicos de propiedad que derivan, tales como el uso, disfrute y disposición. Por tanto, argumentó que no existe razón suficiente para negarle al ejido la posibilidad de disponer de la parcela escolar, pues el establecimiento de ésta es potestativo y no obligatorio, en tanto que el artículo 70 de la Ley Agraria utiliza el vocablo "podrá" para denotar la facultad de constituir o no una parcela escolar.

9. Señaló que la responsable violó en perjuicio del ejido el derecho que éste tiene sobre la parcela escolar, de conformidad con los artículos 27 constitucional y 9o. de la Ley Agraria. Por tanto, si la parcela pertenece al ejido y si éste a través de su asamblea ejidal puede decidir en cuanto a su funcionamiento y su uso, también puede decidir sobre su conclusión, al incumplirse con sus fines de carácter social y no justificarse su permanencia.

10. Asimismo, que la posibilidad de cambiar el destino específico de la parcela también deriva del artículo 87 de la Ley Agraria, pues los terrenos se encuentran en un área de crecimiento de un centro de población, y la parcela escolar no se utilizaría para el fin que señala la ley dada su ubicación. Asimismo, que la parcela se encuentra incluida en el plan municipal de desarrollo urbano y que resulta aplicable de manera supletoria el artículo 5 de la Ley General de Asentamientos Humanos.

11. Planteó que la autoridad pasa por alto que la asamblea sí cuenta con la facultad que goza como órgano máximo del ejido, en términos de los artículos 23 y 56 de la Ley Agraria, para desincorporar y redestinar parcelas originalmente asignadas para la parcela escolar a tierras de uso común. Que de la redacción del artículo 23 de la Ley Agraria se desprende que de conformidad con la fracción XV, cualquier asunto que por su naturaleza incida a los derechos colectivos del ejido debe ser resuelto por la asamblea ejidal, como acontece en el presente.

12. Que el artículo 70 de la Ley Agraria confiere a la asamblea la facultad de crear la parcela escolar y regular lo relacionado con su funcionamiento, sin que sea obstáculo para ello lo previsto en el artículo 56 de este ordenamiento, pues en este caso la tierra ya está certificada y asignada a nombre del ejido.



13. **Cuestionó la validez de los artículos 63 y 64 de la Ley Agraria, al estimar que contravienen lo establecido en el artículo 27 constitucional**, que atribuye la propiedad de las tierras ejidales a los ejidos, incluida la parcela escolar. Que la propiedad de la tierra está sujeta a modalidades señaladas en la propia ley; sin embargo, que estos numerales no pueden anular por completo el derecho de propiedad.

14. **Sentencia del Tribunal Colegiado.** Seguidos los trámites correspondientes, el **veinticinco de marzo de dos mil veintiuno**, el Tribunal Colegiado dictó sentencia en donde negó la protección constitucional a la parte quejosa.

15. En sus consideraciones precisó que lo resuelto por el tribunal agrario estaba ajustado a derecho, pues los acuerdos tomados por la asamblea del ejido en el acta de diecinueve de marzo de dos mil diecisiete, resultaban nulos de pleno derecho, porque la parcela no se encontraba disponible para el ejido, al haber sido asignada para un uso específico mediante **acta de delimitación de tierras de tres de febrero de mil novecientos noventa y cinco**.

16. Adujo que, al formar parte del núcleo ejidal y asentamiento humano, ésta no puede ser materia de nueva asignación, además de que no se advertía la existencia de una causa de utilidad pública emitida por autoridad competente que haya determinado su ocupación para un fin distinto.

17. El Tribunal Colegiado argumentó que no se desconoce que la asamblea general sea la única facultada para determinar el uso y disfrute de las tierras que componen el ejido; sin embargo, que dicha facultad tiene restricciones contenidas en la propia Ley Agraria, que le prohíben –una vez que ya decidió la asignación de tierras que conforman el asentamiento humano del ejido– disponer en actos diversos de dichas parcelas y, en caso de hacerlo, la ley las considera nulas.

18. Que a partir del marco normativo previsto en los artículos 27, fracción VII constitucional, 1o., 21, 22, 23, 43, 44, 56, 63, 64, 70, 71, 72, de la Ley Agraria, 19 y 47 de su reglamento, así como de los criterios de este Alto Tribunal, precisó que, para efectos del derecho agrario, las tierras ejidales, por su destino pueden ser: **1) para el asentamiento humano, 2) de uso común; y, 3) parceladas**.



19. **Las primeras son aquellas que integran el área necesaria para el desarrollo de la vida comunitaria del ejido**, donde se ubica la **parcela escolar** (junto con los terrenos de la zona de urbanización y fundo legal del ejido, la unidad agrícola industrial de la mujer, la unidad de productividad para el desarrollo integral de la juventud y demás áreas reservadas al asentamiento humano). Las segundas constituyen el sustento económico de la vida en comunidad del ejido y pueden ser: tierras que no han sido especialmente reservadas por la asamblea para asentamiento humano, las que no han sido parceladas por la asamblea, y las así clasificadas expresamente por la asamblea. Mientras que las tierras parceladas son aquellas que han sido delimitadas por la asamblea con el objeto de constituir una porción terrenal de aprovechamiento individual, y respecto de las cuales los ejidatarios en términos de ley ejercen directamente sus derechos agrarios de aprovechamiento, uso y usufructo.¹

20. El Tribunal Colegiado argumentó que, de conformidad con el artículo 63 de la Ley Agraria, las tierras destinadas al asentamiento humano integran el área necesaria para el desarrollo de la vida comunitaria del ejido, y está integrada por los terrenos que se ubiquen en la zona de urbanización y de su fundo legal, donde se ubica la parcela escolar.

21. Asimismo, que como lo manifestó la responsable, el numeral 64 de este ordenamiento señala que las tierras ejidales destinadas por la asamblea al asentamiento humano, tal como lo es la parcela escolar, **conforman el área irreductible del ejido y son inalienables, imprescriptibles e inembargables.**

22. Por tanto, que en virtud de que la parcela escolar motivo de la contienda había sido originalmente asignada en el acta de dotación de tierras (de tres de febrero de mil novecientos noventa y cinco), donde se llevó a cabo la asignación de la parcela 15 P1/1 Z-1 para uso específico, del Ejido "El Fénix", y que de conformidad con el numeral 56 de la Ley Agraria, **si bien la asamblea puede disponer el destino de las tierras que no están formalmente parceladas, lo cierto es que la parcela escolar ya había sido asignada para el referido uso.**

¹ Tesis 2a. VII/2001, Novena Época, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIII, febrero de 2001, página 298, registro digital: 190247, de rubro: "TIERRAS EJIDALES, SU CONCEPTO Y CLASIFICACIÓN."



23. En consecuencia, señaló que los acuerdos tomados en asamblea ejidal conforme al marco legal mencionado son nulos, pues la parcela escolar no se encuentra a disposición del ejido, al haber sido asignada para su uso específico mediante acta de asamblea general de ejidatarios, relativa a la delimitación, destino y asignación de tierras ejidales, y al formar parte del núcleo ejidal y asentamiento humano, ésta no puede ser materia de nueva asignación, además de que no se advierte existencia de una causa de utilidad pública emitida por autoridad competente que lo justifique.

24. Argumentó que no resulta válido el planteamiento de la quejosa, relativo a que la parcela en comento se encuentra en desuso, pues además de la restricción que impone la ley, no se puede prejuzgar o anticipar que dicha parcela pueda en un futuro usarse para el desarrollo humano del ejido, además de que no se puede soslayar el derecho de las próximas generaciones de ejidatarios que puedan usar y disfrutar de las parcelas para los fines originalmente pactados.

25. **Recurso de revisión.** Inconformes, Juan Manuel Zúñiga García, Sevastian Alvarado Rivera y Martina Zúñiga García, en su carácter de integrantes del comisariado ejidal del Ejido "El Fénix", Municipio de Gómez Palacio, Durango, promovieron recurso de revisión.

26. En sus agravios señalan que **el Tribunal Colegiado omitió pronunciarse sobre el planteamiento de inconstitucionalidad de los artículos 63 y 64 de la Ley Agraria, al estimarlos contrarios al artículo 27 constitucional**, pues estos numerales atentan contra el derecho de la propiedad de los ejidos sobre sus tierras e impiden de manera absoluta a la asamblea ejidal ejercer el derecho de disposición derivado del derecho de propiedad, sin que dicha restricción esté justificada conforme al artículo 1o. constitucional. Por tanto, dichos numerales hacen nugatorio el derecho de propiedad en favor del ejido, previsto en el artículo 27 constitucional, pues resultaría imposible ejercer el derecho de disposición sobre la parcela escolar, en tanto que dichas tierras son inalienables, inembargables e imprescriptibles.

27. Argumentan que el artículo 27 de la Constitución atribuye la propiedad de las tierras al ejido, incluida la parcela escolar, y que la asamblea ejidal es la



única facultada para decidir su destino, por tanto, es discutible que dicha asamblea carezca de facultades para decidir lo relacionado con su conclusión. Aducen que este numeral no contiene prohibición alguna para que los núcleos ejidales puedan dar por concluida una parcela escolar o determinen cuando su permanencia ya no se justifique.

28. Al respecto, aducen que el Colegiado realizó una interpretación implícita del artículo 27 constitucional, en lo referente a las facultades de la asamblea, en relación con el ejercicio del derecho de propiedad sobre las tierras del ejido.

29. Que, si bien el legislador ordinario puede imponer modalidades a la propiedad de los ejidos, dichas modalidades no pueden llegar al extremo de negar de manera absoluta el ejercicio de los derechos derivados de la propiedad en perjuicio del ejido. Además, señalan que este Alto Tribunal ha señalado que las modalidades que sean impuestas al derecho de la propiedad deben ser en beneficio social y con base en el interés público, debiendo ser justificadas razonablemente y ser proporcionales con el fin perseguido, dado que constituyen restricciones que no implican su privación o expropiación.

30. Además, que si el propósito que se persigue con la creación de la parcela escolar no es cumplido, las restricciones a la propiedad pierden su razón de ser, por lo que es válido concluir que el propietario de la parcela ya no se encuentre limitado en el ejercicio de los derechos respectivos.

31. Aducen que el Tribunal Colegiado no privilegia los intereses de los actuales miembros que conforman el ejido, lo cual es injusto e inconstitucional; pues justificó que la permanencia de la parcela escolar radica en que personas que aún no se encuentran reconocidas como ejidatarios (refiriéndose a las próximas generaciones) pudieran darle el uso correspondiente a dicho predio. Con ello se privilegia una interpretación basada en expectativas, además de que restringe el derecho de propiedad al grado de desnaturalizarlo, pues impide el ejercicio del derecho de disposición, sin que dicha restricción esté en la Constitución.

32. Añade que la parcela se encuentra dentro del plan de desarrollo urbano de la Ciudad de Gómez Palacio, Durango, por lo que la vocación de dichas



tierras es diversa, además de que constituye una oportunidad para que los ejidatarios se beneficien con la urbanización, con lo que se cumpliría con el propósito de índole social que se busca, relacionado con el ordenamiento y desarrollo urbano.

33. Señala que el estudio del caso resultaría de importancia y trascendencia, en virtud de que un gran número de núcleos agrarios carecen de tierras ejidales, por lo que la permanencia de la parcela escolar que se encuentra en desuso no se justifica, asimismo, que la razón de ser de las restricciones impuestas por el legislador ordinario al derecho de disposición ha desaparecido y, de seguirse aplicando, se desnaturaliza el derecho constitucional de propiedad de los núcleos agrarios sobre este tipo de tierras.

34. **Trámite ante esta Suprema Corte.** El recurso fue admitido a trámite por acuerdo del presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación de **doce de mayo de dos mil veintiuno**; quien turnó el asunto para su estudio al Ministro Luis María Aguilar Morales y lo radicó en la Segunda Sala de este Alto Tribunal, por corresponder a su especialidad.

35. El **nueve de septiembre de dos mil veintiuno**, la presidencia de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se avocó al conocimiento del asunto y ordenó el envío del expediente a la ponencia del Ministro ponente para la formulación del proyecto de sentencia correspondiente.

I. COMPETENCIA

36. La Segunda 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, vigente tras la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el once de marzo de dos mil veintiuno,² 81, fracción II, de la Ley de Amparo, y

² En virtud de que el recurso de revisión fue presentado el veintitrés de abril de dos mil veintiuno, esto es, bajo la vigencia de la reforma constitucional publicada el once de marzo de ese mismo año; sin embargo, todavía le son aplicables tanto la Ley de Amparo como la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en su versión previa a la reforma de siete de junio de dos mil veintiuno.



21, fracción III, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, estos últimos en su versión previa al siete de junio de dos mil veintiuno, en relación con el punto tercero del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, toda vez que el recurso fue interpuesto en contra de una sentencia pronunciada por un Tribunal Colegiado de Circuito, en un juicio de amparo en materia agraria, competencia de esta Segunda Sala.

37. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cuatro votos.

II. OPORTUNIDAD

38. Tal como se advierte de la lectura de las constancias, la sentencia del Tribunal Colegiado le fue notificada a la parte quejosa por lista de **doce de abril de dos mil veintiuno**, por lo que dicha notificación surtió efectos al día siguiente, es decir, el trece de abril siguiente. Por tanto, el plazo establecido por el artículo 86 de la Ley de Amparo para la interposición del recurso de revisión transcurrió del catorce al veintisiete de abril de dos mil veintiuno, descontándose los días diecisiete, dieciocho, veinticuatro y veinticinco de abril de ese año, por ser sábados y domingos, conforme al artículo 19 de la Ley de Amparo.

39. Por tanto, si el escrito de recurso de revisión se presentó ante la Oficialía de Partes Común, el **veintitrés de abril de dos mil veintiuno**, se concluye que el recurso se interpuso de forma oportuna.

40. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cuatro votos.

III. LEGITIMACIÓN

41. Esta Suprema Corte considera que Juan Manuel Zuñiga García, Sevastian Alvarado Rivera y Martina Zuñiga García, como integrantes del comisariado del Ejido "El Fénix", con residencia en el Municipio de Gómez Palacio, Durango, por conducto de su representante legal Alonso Quintero Carrasco, cuentan con la legitimación necesaria para interponer el recurso de revisión, pues se trata de la parte quejosa en el juicio de amparo directo 113/2020 del que deriva este medio de impugnación.



42. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cuatro votos.

IV. ESTUDIO DE PROCEDENCIA DEL RECURSO

43. Esta Suprema Corte considera que el asunto **reúne los requisitos necesarios de procedencia** y, por tanto, amerita un estudio de fondo, a partir de las consideraciones que a continuación quedarán expuestas.

44. El recurso de revisión en el juicio de amparo directo se encuentra regulado en los artículos 107, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;³ 81, fracción II,⁴ y 96⁵ de la Ley de Amparo, y 21, fracción III, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,⁶ así como en el punto

³ **Artículo 107.** Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes:

"...

"IX. En materia de amparo directo procede el recurso de revisión en contra de las sentencias que resuelvan sobre la constitucionalidad de normas generales, establezcan la interpretación directa de un precepto de esta Constitución u omitan decidir sobre tales cuestiones cuando hubieren sido planteadas, siempre que a juicio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el asunto revista un interés excepcional en materia constitucional o de derechos humanos. La materia del recurso se limitará a la decisión de las cuestiones propiamente constitucionales, sin poder comprender otras. En contra del auto que deseche el recurso no procederá medio de impugnación alguno."

⁴ **Artículo 81.** Procede el recurso de revisión: ...

"II. En amparo directo, en contra de las sentencias que resuelvan sobre la constitucionalidad de normas generales que establezcan la interpretación directa de un precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o de los derechos humanos establecidos en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte, u omitan decidir sobre tales cuestiones cuando hubieren sido planteadas, siempre que fijen un criterio de importancia y trascendencia, según lo disponga la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cumplimiento de acuerdos generales del pleno.

"La materia del recurso se limitará a la decisión de las cuestiones propiamente constitucionales, sin poder comprender otras."

⁵ **Artículo 96.** Cuando se trate de revisión de sentencias pronunciadas en materia de amparo directo por Tribunales Colegiados de Circuito, la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolverá únicamente sobre la constitucionalidad de la norma general impugnada, o sobre la interpretación directa de un precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o de los derechos humanos establecidos en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte."

⁶ **Artículo 21.** Corresponde conocer a las Salas: ...

"III. Del recurso de revisión contra sentencias que en amparo directo pronuncien los Tribunales Colegiados de Circuito:



primero y segundo del Acuerdo General Número 9/2015 emitido por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación⁷ el ocho de junio de dos mil quince.

45. De esos preceptos se advierte que las sentencias que emitan los Tribunales Colegiados de Circuito no admiten recurso alguno, salvo que se reúnan las características siguientes:

- a) Que subsista un problema de constitucionalidad de normas generales;
- b) Que en la sentencia recurrida se establezca la interpretación directa de un precepto de la Constitución Federal o de los derechos humanos establecidos en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte; o,
- c) Cuando el Tribunal Colegiado de Circuito omita pronunciarse sobre los aspectos precisados en los anteriores incisos, no obstante que en los conceptos de

"a) Cuando habiéndose impugnado la constitucionalidad de un reglamento federal expedido por el presidente de la República, o de reglamentos expedidos por el gobernador de un Estado o por el jefe del Distrito Federal, o en los conceptos de violación se haya planteado la interpretación directa de un precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en estas materias, se haya decidido o se omita decidir sobre la misma inconstitucionalidad o interpretación constitucional."

⁷ "PRIMERO. El recurso de revisión contra las sentencias que en materia de amparo directo pronuncien los Tribunales Colegiados de Circuito es procedente, en términos de lo previsto en los artículos 107, fracción IX, constitucional y 81, fracción II, de la Ley de Amparo, si se reúnen los supuestos siguientes:

"a) Si en ellas se decide sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de una norma general, o se establece la interpretación directa de un precepto constitucional o de los derechos humanos establecidos en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte, o bien si en dichas sentencias se omite el estudio de las cuestiones antes mencionadas, cuando se hubieren planteado en la demanda de amparo; y,

"b) Si el problema de constitucionalidad referido en el inciso anterior entraña la fijación de un criterio de importancia y trascendencia."

"SEGUNDO. Se entenderá que la resolución de un amparo directo en revisión permite fijar un criterio de importancia y trascendencia, cuando habiéndose surtido los requisitos del inciso a) del punto inmediato anterior, se advierta que aquélla **dará lugar a un pronunciamiento novedoso o de relevancia para el orden jurídico nacional.**

"También se considerará que la resolución de un amparo directo en revisión permite fijar un criterio de importancia y trascendencia, cuando lo decidido en la sentencia recurrida pueda implicar el desconocimiento de un criterio sostenido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación relacionado con alguna cuestión propiamente constitucional, por haberse resuelto en contra de dicho criterio o se hubiere omitido su aplicación."



violación se haya planteado la inconstitucionalidad de una norma general o la interpretación directa de un precepto constitucional.

46. Las anteriores opciones constituyen escenarios alternativos, es decir, basta que se dé uno u otro para que se considere satisfecho el primer requisito en relación con la procedencia del recurso de revisión en amparo directo.

47. Adicionalmente, para efectos de la procedencia del recurso, antes de la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el once de marzo de dos mil veintiuno, debía analizarse si los referidos temas de constitucionalidad entrañaban la fijación de un criterio de importancia y trascendencia; ello de conformidad con el Acuerdo General Número 9/2015, emitido el ocho de junio de dos mil quince por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyo punto segundo sostiene que un asunto permitirá fijar un criterio de importancia y trascendencia cuando:

a) Se trate de la fijación de un criterio novedoso o de relevancia para el orden jurídico nacional, o

b) Las consideraciones de la sentencia recurrida entrañen el desconocimiento u omisión de los criterios emitidos por la Suprema Corte referentes a cuestiones propiamente constitucionales.

48. Como se mencionó, el once de marzo de dos mil veintiuno se reformó el artículo 107, fracción IX, constitucional (nota al pie de página 3) y, con motivo de dicha reforma, actualmente para la procedencia del recurso de revisión en amparo directo, es necesario que el asunto, a juicio de esta Suprema Corte, revista un interés excepcional en materia constitucional o de derechos humanos.

49. Habrá entonces un interés excepcional cuando se aprecie la entidad de un criterio que implica y refleja el interés general del asunto desde un punto de vista jurídico y extrajurídico. Es decir, que se plantee la adopción de un significado novedoso, específico, propio y diferenciado del contenido y/o alcance, de un precepto constitucional o de un derecho humano reconocido por el Texto Constitucional o en un tratado internacional ratificado por México; es decir que



tenga una trascendencia cualitativa; o bien, que se examinen las repercusiones que pudiera implicar la decisión judicial, en alguno de los sectores primordiales del desarrollo del Estado, de modo tal que marque un precedente relevante para actos futuros, esto es, que tenga una trascendencia cuantitativa, que implique un impacto económico y social para el país.

50. En el caso, se satisfacen ambos supuestos de procedencia.

51. El primero, pues la parte quejosa planteó la validez de los artículos 63 y 64 de la Ley Agraria, en relación con los alcances del artículo 27 constitucional, en materia del derecho de propiedad, tema que no fue abordado por el Tribunal Colegiado, pues en su sentencia se limitó a hacer un análisis de legalidad.

52. En su demanda de amparo la parte quejosa cuestionó **la constitucionalidad de los artículos 63 y 64 de la Ley Agraria, al estimar que son contrarios al artículo 27 constitucional, pues atentan contra el derecho de la propiedad de los ejidos sobre sus tierras; no obstante, el Tribunal Colegiado no emprendió el análisis constitucional respectivo**, pues de los antecedentes narrados se advierte que, a partir de la transcripción de las normas, se limitó a resolver con base en su contenido, sin llevar a cabo el contraste planteado con la norma constitucional.

53. En su demanda de amparo la quejosa argumentó que el artículo 27 constitucional atribuye la propiedad de las tierras ejidales precisamente a estos núcleos de población, incluida la parcela escolar, por tanto, argumentó que el ejido está legitimado para disponer de dicha parcela. Asimismo, que el precepto constitucional le otorga a la asamblea, como órgano máximo del ejido, facultades para desincorporar las parcelas originalmente asignadas a la parcela escolar, ahora a tierras de uso común, de conformidad con los artículos 23 y 56 de la Ley Agraria.

54. Al respecto, el Tribunal Colegiado declaró infundado dicho planteamiento y afirmó que lo decidido por la asamblea ejidal contraviene lo dispuesto en los artículos 56, 63, 64 y 70 de la Ley Agraria, por lo que la reasignación de la parcela que pretende se encuentra prohibida por la ley, al formar parte del núcleo y del área asentamiento humano ejidal.



55. Señaló que del contenido de los artículos 63 y 64 de la Ley Agraria se desprende que la parcela escolar no se encuentra a disposición del ejido, pues al haber sido asignada para su uso específico, y al formar parte del núcleo ejidal y del área asentamiento humano, no puede ser materia de nueva asignación; asimismo, que no se advierte la existencia de una causa de utilidad pública emitida por autoridad competente que lo justifique; y tampoco resulta válida la argumentación del ejido, en el sentido de que la parcela de trato se encuentra en desuso.

56. A partir de lo anterior, esta Segunda Sala estima que se surte el primer requisito de procedencia, en tanto que la parte quejosa tiene razón en señalar que el Tribunal Colegiado omitió pronunciarse sobre el argumento de constitucionalidad planteado, pues si bien resolvió con base en el contenido de las normas impugnadas, lo cierto es que no hizo un contraste con el derecho de propiedad establecido en el artículo 27 de la Constitución General.

57. Asimismo, esta Segunda Sala estima que también se cumple con el segundo requisito de procedencia, pues se planteó la inconstitucionalidad de los artículos 63 y 64 de la Ley Agraria, por estimar que transgreden el derecho de propiedad previsto en el artículo 27 constitucional, y restringen las facultades que tiene la asamblea ejidal para disponer de las tierras que pertenecen al núcleo de población, en este caso, de la parcela escolar, tópico que constituye una cuestión que reviste el carácter de interés excepcional, desde el punto de vista cualitativo y cuantitativo.

58. Así, el tema reviste un interés cualitativo, pues en el marco de la reforma constitucional del once de marzo de dos mil veintiuno, se podría emitir un precedente vinculante en torno a la organización del ejido, las atribuciones que tiene la asamblea ejidal, y la valoración de los artículos 63 y 64 impugnados, a la luz del derecho a la propiedad previsto en el artículo 27 constitucional, temática que no ha sido abordada en este Alto Tribunal, tratándose de tierras destinadas al asentamiento humano.

59. Asimismo, se afirma que el tópico constitucional reviste un interés cuantitativo, en virtud de que su resolución podría replicarse en una multiplicidad de casos a nivel nacional, donde se reclame la reasignación de tierras, no sólo de aquellas que constituyen la parcela escolar, sino de todas aquellas destinadas



al asentamiento humano que, de conformidad con la norma impugnada, comparten con la primera, la calidad de área irreductible del ejido.

60. Es importante señalar que sobre este planteamiento no hay precedente aplicable exacto ni temático sobre las normas impugnadas. Al respecto, no se soslaya que esta Segunda Sala, al resolver el amparo directo en revisión 2228/2016,⁸ analizó de manera conjunta las normas, sin embargo, su estudio partió de una supuesta antinomia en la propia Ley Agraria. Ahí se planteó la inconstitucionalidad de los artículos 63 al 72 de esta ley, y se analizó si existía un margen de ambigüedad en el propio ordenamiento, pues en tal caso se argumentó que tales preceptos, por un lado, autorizan la existencia de la parcela escolar, pero por otro, facultan a la asamblea ejidal para llevar a cabo un nuevo parcelamiento o cambiar el uso sobre el mismo inmueble.⁹

61. En ese precedente la Sala resolvió que eran infundados estos argumentos, toda vez que su planteamiento partía de una premisa falsa consistente en que las normas eran recíprocamente excluyentes, en perjuicio de la seguridad jurídica. En idénticos términos esta Segunda Sala resolvió el amparo directo en revisión 2130/2016.¹⁰

62. En virtud de lo anterior, y ante la procedencia esta Segunda Sala procederá al estudio correspondiente de los artículos impugnados.

63. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cuatro votos.

V. ESTUDIO DE FONDO

64. Esta Segunda Sala estima que los agravios formulados por la parte quejosa resultan **infundados**.

⁸ Sentencia recaída al amparo directo en revisión 2228/2016, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos, resuelto el siete de septiembre de dos mil dieciséis, por unanimidad de cinco votos.

¹⁰ Sentencia recaída al amparo directo en revisión 2130/2016, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos, dieciocho de enero de dos mil diecisiete, aprobado por unanimidad de cinco votos.



65. En sus argumentos sostiene que los artículos 63 y 64 de la Ley Agraria son violatorios del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que, a su juicio:

- Atentan contra el derecho de la propiedad, pues el artículo 27 de la Constitución le atribuye la propiedad de las tierras al ejido, incluida la parcela escolar, por lo que la asamblea ejidal es la única facultada para decidir su destino y, en este caso, también sobre su conclusión.

- Impiden de manera absoluta que la asamblea ejidal pueda ejercer sobre la parcela escolar el derecho de disposición, derivado del derecho de propiedad, sin que a su juicio dicha restricción esté justificada.

- El artículo 27 constitucional no contiene prohibición alguna para que los núcleos ejidales puedan dar por concluida una parcela escolar o determinen cuando su permanencia ya no se justifique.

- Si bien el legislador ordinario puede imponer modalidades a la propiedad de los ejidos, dichas modalidades no pueden llegar al extremo de negar de manera absoluta el ejercicio de los derechos derivados de la propiedad en perjuicio del ejido. Asimismo, que las modalidades que sean impuestas al derecho de la propiedad deben ser en beneficio social y con base en el interés público, debiendo ser justificadas razonablemente y ser proporcionales con el fin perseguido.

- Si el propósito que se persigue con la creación de la parcela escolar no es cumplido, las restricciones a la propiedad pierden su razón de ser, por lo que es válido concluir que el propietario de la parcela ya no se encuentre limitado en el ejercicio de los derechos respectivos.

66. Conforme a estos elementos, y atendiendo el contenido de las normas impugnadas, la pregunta fundamental que plantea este asunto es: ***¿resulta constitucionalmente válido limitar de la asamblea ejidal la disposición de tierras cuyo destino es el asentamiento humano, tal y como está dispuesto en los artículos 63 y 64 de la Ley Agraria?***



67. A fin de resolver tal planteamiento, se analizará enseguida: **I.** La naturaleza jurídica del ejido y su organización, **II.** La asamblea ejidal y sus facultades, **III.** Características de las tierras destinadas al asentamiento humano, donde se ubica la parcela escolar; para, con base en los elementos que se desprenden de cada apartado, exponer la interpretación constitucional que debe prevalecer (apartado **IV**).

I. La naturaleza jurídica del ejido y su organización.

68. En el sistema jurídico mexicano, el ejido está reconocido tanto a nivel constitucional como legal, como un ente con personalidad jurídica y patrimonio propio, conformado por un conjunto de bienes y derechos denominados propiedad ejidal. Así, la fracción VII del artículo 27 constitucional, en la parte que interesa, dispone lo siguiente:

"Artículo 27. ...

"VII. Se reconoce la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidales y comunales y se protege su propiedad sobre la tierra, tanto para el asentamiento humano como para actividades productivas.

"La ley protegerá la integridad de las tierras de los grupos indígenas.

"La ley, considerando el respeto y fortalecimiento de la vida comunitaria de los ejidos y comunidades, protegerá la tierra para el asentamiento humano y regulará el aprovechamiento de tierras, bosques y aguas de uso común y la provisión de acciones de fomento necesarias para elevar el nivel de vida de sus pobladores.

"La ley, con respeto a la voluntad de los ejidatarios y comuneros para adoptar las condiciones que más les convengan en el aprovechamiento de sus recursos productivos, regulará el ejercicio de los derechos de los comuneros sobre la tierra y de cada ejidatario sobre su parcela. Asimismo establecerá los procedimientos por los cuales ejidatarios y comuneros podrán asociarse entre sí, con el Estado o con terceros y otorgar el uso de sus tierras; y, tratándose de



ejidatarios, transmitir sus derechos parcelarios entre los miembros del núcleo de población; igualmente fijará los requisitos y procedimientos conforme a los cuales la asamblea ejidal otorgará al ejidatario el dominio sobre su parcela. En caso de enajenación de parcelas se respetará el derecho de preferencia que prevea la ley.

"Dentro de un mismo núcleo de población, ningún ejidatario podrá ser titular de más tierra que la equivalente al 5 % del total de las tierras ejidales. En todo caso, la titularidad de tierras en favor de un solo ejidatario deberá ajustarse a los límites señalados en la fracción XV.

"La asamblea general es el órgano supremo del núcleo de población ejidal o comunal, con la organización y funciones que la ley señale. El comisariado ejidal o de bienes comunales, electo democráticamente en los términos de la ley, es el órgano de representación del núcleo y el responsable de ejecutar las resoluciones de la asamblea.

"La restitución de tierras, bosques y aguas a los núcleos de población se hará en los términos de la ley reglamentaria."

69. En este mismo sentido la Ley Agraria, reglamentaria del artículo 27 constitucional, establece:

"Artículo 9o. Los núcleos de población ejidales o ejidos **tienen personalidad jurídica y patrimonio propio y son propietarios de las tierras** que les han sido dotadas o de las que hubieren adquirido por cualquier otro título."

70. Como puede advertirse, estos ordenamientos reconocen la naturaleza jurídica de la propiedad ejidal, cuyo titular es precisamente el ejido, considerado como un ente con personalidad jurídica, que actúa a través de una asamblea.

71. En cuanto a su estructura, el artículo 21 de la Ley Agraria señala que el ejido se encuentra integrado por: **I. la asamblea, II. el comisariado ejidal y III. el consejo de vigilancia.** Conforme al Texto Constitucional revisado, la asamblea es el máximo órgano del ejido, a la cual nos referiremos en el apartado siguiente.



72. Por su parte, el comisariado ejidal es el órgano que se encarga de la ejecución de los acuerdos dados en la asamblea, así como de la representación y gestión administrativa del ejido. Dentro de sus facultades (artículo 33 de la Ley Agraria), están las de representar al propio ejido, velar por el respeto estricto de los derechos de los ejidatarios, convocar a la asamblea y dar cuenta de las labores efectuadas sobre los trabajos de aprovechamiento de las tierras de uso común.

73. Por otro lado, el consejo de vigilancia (artículo 36 de la Ley Agraria) se encarga de vigilar que el comisariado ejidal cumpla con sus obligaciones, por tanto, verifica que sus actos se ajusten a derecho, y a lo dispuesto en el reglamento o a la asamblea, revisa sus cuentas y operaciones, y puede denunciar ante la asamblea cualquier irregularidad en que el comisariado ejidal haya incurrido.

74. Esta configuración del ejido, tal como se encuentra hoy prevista a nivel constitucional, fue producto de la reforma al artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de mil novecientos noventa y dos, la cual dio por terminado el esquema del reparto agrario que generaba inseguridad jurídica en la tenencia de la tierra. Con esta reforma se reconoció al ejido como un ente social con personalidad jurídica y se plasmó la protección de la propiedad sobre la tierra en un doble aspecto: tanto para el asentamiento humano, como para el desarrollo de las actividades productivas, garantizando el fortalecimiento y respeto a la vida comunitaria en dichos núcleos de población.

75. Dicha reforma trajo consigo un nuevo funcionamiento interno del ejido, dándole nuevas facultades y una mayor libertad de decisión y, con ello, la necesidad de instaurar a estas autoridades ejidales, de manera democrática.

76. El entramado jurídico dispuesto en la Constitución y en la ley de la materia, nos comunica que **el ejido es una modalidad de tenencia de la tierra a través de la cual se configura la propiedad social agraria**. Asimismo, queda claro que a través del reconocimiento de la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidales se protege su propiedad sobre la tierra, tanto para el asentamiento humano como para actividades productivas.



II. La asamblea ejidal y sus facultades.

77. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de manera expresa en su artículo 27, fracción VII, establece que la asamblea general es el órgano supremo del núcleo de población ejidal o comunal, dejando a la ley el señalamiento de su organización y funciones; esto es, la norma constitucional remite al contenido de la ley reglamentaria para desarrollar lo relacionado con dichos aspectos.

78. Por su parte, la Ley Agraria confirma a la asamblea ejidal como el órgano supremo del ejido,¹¹ conformada por los ejidatarios, esto es, mujeres y hombres titulares de derechos ejidales.¹²

79. En esta ley se desarrollan de manera detallada las facultades que tiene la asamblea,¹³ y es clara en determinar que van desde cuestiones relativas a su

¹¹ **Artículo 22.** El órgano supremo del ejido es la asamblea, en la que participan todos los ejidatarios."

¹² **Artículo 12.** Son ejidatarios los hombres y las mujeres titulares de derechos ejidales."

¹³ **Artículo 23.** La asamblea se reunirá por lo menos una vez cada seis meses o con mayor frecuencia cuando así lo determine su reglamento o su costumbre. **Serán de la competencia exclusiva de la asamblea** los siguientes asuntos:

"I. Formulación y modificación del reglamento interno del ejido;

"II. Aceptación y separación de ejidatarios, así como sus aportaciones;

"III. Informes del comisariado ejidal y del consejo de vigilancia, así como la elección y remoción de sus miembros;

"IV. Cuentas o balances, aplicación de los recursos económicos del ejido y otorgamiento de poderes y mandatos;

"V. Aprobación de los contratos y convenios que tengan por objeto el uso o disfrute por terceros de las tierras de uso común;

"VI. Distribución de ganancias que arrojen las actividades del ejido;

"VII. **Señalamiento y delimitación de las áreas necesarias para el asentamiento humano, fundo legal y parcelas con destino específico, así como la localización y relocalización del área de urbanización;**

"VIII. Reconocimiento del parcelamiento económico o de hecho y regularización de tenencia de posesionarios;

"IX. Autorización a los ejidatarios para que adopten el dominio pleno sobre sus parcelas y la aportación de las tierras de uso común a una sociedad, en los términos del artículo 75 de esta ley;

"X. Delimitación, asignación y destino de las tierras de uso común, así como su régimen de explotación;

"XI. División del ejido o su fusión con otros ejidos;

"XII. Terminación del régimen ejidal cuando, previo dictamen de la Procuraduría Agraria solicitado por el núcleo de población, se determine que ya no existen las condiciones para su permanencia;



organización y administración (fracciones I a VI), hasta materias que impactan de manera significativa el patrimonio del ejido, en donde el legislador previó, en aras de proteger los derechos colectivos del núcleo de ejidatarios, mayores requisitos y formalidades para la validez de la asamblea.

80. Es importante hacer notar esta distinción, pues si bien la asamblea ejidal es la autoridad máxima del ejido, **tanto el Texto Constitucional como la Ley Agraria protegen los derechos de la colectividad**, al prever límites a su actuación o bien mayores formalidades que deben cumplirse cuando se tratan asuntos relacionados precisamente con las fracciones VII a XIV del artículo 23 de la Ley Agraria transcrito, *so pena* de que las asambleas se reporten como nulas.¹⁴

"XIII. Conversión del régimen ejidal al régimen comunal;

"XIV. Instauración, modificación y cancelación del régimen de explotación colectiva; y

"XV. Los demás que establezca la ley y el reglamento interno del ejido."

¹⁴ **"Artículo 25.** La asamblea deberá celebrarse dentro del ejido o en el lugar habitual, salvo causa justificada. Para ello, deberá expedirse convocatoria con no menos de ocho días de anticipación ni más de quince, por medio de cédulas fijadas en los lugares más visibles del ejido. En la cédula se expresarán los asuntos a tratar y el lugar y fecha de la reunión. El comisariado ejidal será responsable de la permanencia de dichas cédulas en los lugares fijados para los efectos de su publicidad hasta el día de la celebración de la asamblea.

"La convocatoria que se expida para tratar cualesquiera de los asuntos señalados en las fracciones VII a XIV del artículo 23 de esta ley, deberá ser expedida por lo menos con un mes de anticipación a la fecha programada para la celebración de la asamblea.

"Si el día señalado para la asamblea no se cumplieran las mayorías de asistencia requeridas para su validez, se expedirá de inmediato una segunda convocatoria. En este caso, la asamblea se celebrará en un plazo no menor a ocho ni mayor a treinta días contados a partir de la expedición de la segunda convocatoria."

"Artículo 26. Para la instalación válida de la asamblea, cuando ésta se reúna por virtud de primera convocatoria, deberán estar presentes cuando menos la mitad más uno de los ejidatarios, salvo que en ella se traten los asuntos señalados en las fracciones VII a XIV del artículo 23, en cuyo caso deberán estar presentes cuando menos tres cuartas partes de los ejidatarios.

"Cuando se reúna por virtud de segunda o ulterior convocatoria, la asamblea se celebrará válidamente cualquiera que sea el número de ejidatarios que concurren, salvo en el caso de la asamblea que conozca de los asuntos señalados en las fracciones VII a XIV del artículo 23, la que quedará instalada únicamente cuando se reúna la mitad más uno de los ejidatarios."

"Artículo 27. Las resoluciones de la asamblea se tomarán válidamente por mayoría de votos de los ejidatarios presentes y serán obligatorias para los ausentes y disidentes. En caso de empate el presidente del comisariado ejidal tendrá voto de calidad.

"Cuando se trate alguno de los asuntos señalados en las fracciones VII a XIV del artículo 23 de esta ley, se requerirá el voto aprobatorio de dos terceras partes de los asistentes a la asamblea."



81. Así, las asambleas que traten aspectos que se encuentren en dichas fracciones deben expedir convocatoria por lo menos con un mes de anticipación a la fecha programada para la audiencia (artículo 25); cuando se reúna por virtud de la primera convocatoria, para la instalación válida de la asamblea, deberán estar presentes cuando menos tres cuartas partes de los ejidatarios y, en caso de que sea la segunda o ulterior convocatoria, quedará instalada únicamente cuando se reúna la mitad más uno de los ejidatarios (artículo 26). En cuanto a las resoluciones, se requiere en estos casos el voto de las dos terceras partes de los asistentes a la asamblea (artículo 27).

82. Además, el artículo 28 de la ley señala que, adicionalmente, cuando se traten asuntos de los detallados en las fracciones VII a XIV del artículo 23, deberá estar presente un representante de la Procuraduría Agraria, así como un fedatario público. La procuraduría verificará que la convocatoria haya cumplido las formalidades de la ley, y prevé que serán nulas las asambleas que se reúnan en contravención a lo dispuesto por este artículo. Asimismo, el artículo 31¹⁵ establece que el acta de la asamblea debe ser pasada ante la fe del fedatario público y firmada por el representante de la Procuraduría Agraria que asista.¹⁶

Artículo 28. En la asamblea que trate los asuntos detallados en las fracciones VII a XIV del artículo 23 de esta ley, deberá estar presente un representante de la Procuraduría Agraria, así como un fedatario público. Al efecto, quien expida la convocatoria deberá notificar a la procuraduría sobre la celebración de la asamblea, con la misma anticipación requerida para la expedición de aquélla y deberá proveer lo necesario para que asista el fedatario público. La procuraduría verificará que la convocatoria que se haya expedido para tratar los asuntos a que se refiere este artículo, se haya hecho con la anticipación y formalidades que señala el artículo 25 de esta ley.

Serán nulas las asambleas que se reúnan en contravención de lo dispuesto por este artículo."

¹⁵ **Artículo 31.** De toda asamblea se levantará el acta correspondiente, que será firmada por los miembros del comisariado ejidal y del consejo de vigilancia que asistan, así como por los ejidatarios presentes que deseen hacerlo. En caso de que quien deba firmar no pueda hacerlo, imprimirá su huella digital debajo de donde esté escrito su nombre.

"Cuando exista inconformidad sobre cualesquiera de los acuerdos asentados en el acta, cualquier ejidatario podrá firmar bajo protesta haciendo constar tal hecho.

"Cuando se trate de la asamblea que discuta los asuntos establecidos en las fracciones VII a XIV del artículo 23 de esta ley, el acta deberá ser pasada ante la fe del fedatario público y firmada por el representante de la Procuraduría Agraria que asistan a la misma e inscrita en el Registro Agrario Nacional."

¹⁶ Resulta aplicable la tesis 2a. CXII/2007, Novena Época, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVI, agosto de 2007, página 631, registro digital: 171849, de rubro: "ASAMBLEA DE DELIMITACIÓN Y DESTINO DE TIERRAS EJIDALES. REQUISITOS PARA SU VALIDEZ."



83. Como puede observarse, por su relevancia y consecuencias, la ley distingue y prevé mayores formalidades cuando la asamblea trata asuntos que podrían afectar de manera sustancial los derechos de la colectividad (fracciones VII a XIV), en tanto se refieren a la delimitación de áreas para el asentamiento humano, al reconocimiento del parcelamiento económico y la regularización de tenencia de posesionarios, a la posibilidad de que los ejidatarios adopten el dominio pleno de sus parcelas, a la delimitación y destino de las tierras de uso común, a la división o fusión del ejido, a la terminación del régimen ejidal, entre otras.

84. Por otra parte, el artículo 56¹⁷ de la Ley Agraria, dispone la facultad que tiene la asamblea para determinar el destino de las tierras que no estén formalmente parceladas, y señala que podrá destinarlas al asentamiento humano, al uso común o parcelarlas en favor de los ejidatarios. Así, en la fracción I de este artículo prevé expresamente que: "I. Si lo considera conveniente, reservará las extensiones de tierra correspondientes al asentamiento humano y delimitará las tierras de uso común del ejido."

85. Aquí la ley es clara en señalar que la facultad que tiene la asamblea para determinar el destino de las tierras para el asentamiento humano, el uso común, o parcelarlas, se hará sólo sobre aquellas tierras que no estén formalmente parceladas; pues de lo contrario se podrían afectar derechos existentes sobre las tierras que se trate.

¹⁷ **Artículo 56.** La Asamblea de cada ejido, con las formalidades previstas a tal efecto en los artículos 24 a 28 y 31 de esta ley, **podrá determinar el destino de las tierras que no estén formalmente parceladas**, efectuar el parcelamiento de éstas, reconocer el parcelamiento económico o de hecho o regularizar la tenencia de los posesionarios o de quienes carezcan de los certificados correspondientes. **Consecuentemente, la asamblea podrá destinarlas al asentamiento humano, al uso común o parcelarlas en favor de los ejidatarios.** En todo caso, a partir del plano general del ejido que haya sido elaborado por la autoridad competente o el que elabore el Registro Agrario Nacional, procederá como sigue:

"I. Si lo considera conveniente, reservará las extensiones de tierra correspondientes al asentamiento humano y delimitará las tierras de uso común del ejido;

"II. Si resultaren tierras cuya tenencia no ha sido regularizada o estén vacantes, podrá asignar los derechos ejidales correspondientes a dichas tierras a individuos o grupos de individuos; y,

"III. Los derechos sobre las tierras de uso común se presumirán concedidos en partes iguales, a menos que la asamblea determine la asignación de proporciones distintas, en razón de las aportaciones materiales, de trabajo y financieras de cada individuo."



86. En estos mismos términos el Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares señala en su artículo 19,¹⁸ que la asamblea podrá realizar en los términos del artículo 56 de la ley que reglamenta, dichas asignaciones de tierras sobre las que no están formalmente parceladas.

87. Como puede advertirse, si bien los artículos 23 y 59 de la Ley Agraria otorgan facultades a la asamblea ejidal para disponer sobre el señalamiento y delimitación de las tierras, dentro de las cuales se encuentran las destinadas al asentamiento humano, donde se ubica la parcela escolar, lo cierto es que la ley no le otorga facultades para cancelar su destino, reasignarlo o modificarlo.

88. Esta caracterización de las funciones y atribuciones de la asamblea ejidal, sirven de pauta para perfilar el acercamiento a esta figura fundamental para la organización y funcionamiento del ejido. **Si bien se le reconoce como la autoridad máxima del ejido, ello no significa que el diseño constitucional y legal conciba a la asamblea como un órgano con funciones absolutas de decisión**, pues, por el contrario, su actuación encuentra validez si se corresponde con los límites constitucionales y en función del interés colectivo que subyace al núcleo de población ejidal.

89. III. Características de las tierras destinadas al asentamiento humano, donde se ubica la parcela escolar.

90. Para dilucidar la naturaleza jurídica de las tierras destinadas a la parcela escolar, es importante señalar que, de conformidad con el artículo 44 de la Ley Agraria, las tierras ejidales, por su destino, pueden ser: 1) para el asentamiento humano, 2) de uso común; y, 3) parceladas.

¹⁸ **Artículo 19.** La asamblea podrá realizar, en los términos del artículo 56 de la ley, las siguientes acciones **sobre las tierras no formalmente parceladas**:

"I. Destinarlas al asentamiento humano, al uso común o al parcelamiento;

"II. Reconocer el parcelamiento económico o de hecho;

III. Regularizar la tenencia de los ejidatarios que por cualquier causa carezcan del certificado correspondiente;

"IV. Regularizar la tenencia de los posesionarios, o,

"V. Efectuar su parcelamiento.

"En todo caso, al realizar estas acciones la asamblea deberá respetar los derechos existentes sobre las tierras de que se trate."



91. Al respecto esta Segunda Sala, en la tesis 2a. VII/2001, de rubro: "TIERRAS EJIDALES, SU CONCEPTO Y CLASIFICACIÓN.",¹⁹ señaló que las **tierras para el asentamiento humano** integran el área para el desarrollo de la vida comunitaria del ejido, y constituyen los terrenos de la zona de urbanización y fundo legal, **así como la parcela escolar**, la unidad agrícola industrial de la mujer, la unidad de productividad para el desarrollo integral de la juventud y otras áreas reservadas al asentamiento humano.

92. Por su parte, *las tierras de uso común* constituyen el sustento económico de la vida en comunidad del ejido,²⁰ pueden ser de tres clases: a) tierras que no han sido especialmente reservadas para el asentamiento humano por la asamblea, b) las que no han sido parceladas, c) las así clasificadas por la asamblea.²¹ Estas tierras son imprescriptibles, inalienables e inembargables, salvo que la asamblea de ejidatarios determine aportarlas a una sociedad mercantil o civil, o en su caso a su parcelamiento.

93. Finalmente, *las tierras parceladas* son aquellas que han sido delimitadas por la asamblea con el objeto de constituir una porción terrenal de aprovechamiento individual, y sobre las cuales los ejidatarios ejercen sus derechos agrarios.

¹⁹ Tesis 2a. VII/2001, Novena Época, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, registro digital, 190247.

²⁰ **Artículo 73.** Las tierras ejidales de uso común constituyen el sustento económico de la vida en comunidad del ejido y están conformadas por aquellas tierras que no hubieren sido especialmente reservadas por la asamblea para el asentamiento del núcleo de población, ni sean tierras parceladas."

Artículo 74. La propiedad de las tierras de uso común es inalienable, imprescriptible e inembargable, salvo los casos previstos en el artículo 75 de esta ley. ..."

²¹ Al respecto, resulta relevante la tesis 2a. VI/2001, Novena Época, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIII, febrero de 2001, página 298, registro digital: 190248. De rubro y texto: "TIERRAS EJIDALES DE USO COMÚN Y TIERRAS NO PARCELADAS. PARA EFECTOS DE LA LEY AGRARIA, LAS PRIMERAS SON EL GÉNERO Y LAS SEGUNDAS UNA ESPECIE. De lo dispuesto en los artículos 44, 63, 73 y 76 de la Ley Agraria, y 41 de su Reglamento en Materia de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares, se desprende que las 'tierras de uso común' son todas aquellas que no son de 'asentamiento humano' ni 'parceladas'; por tanto, las 'tierras no parceladas' se consideran 'de uso común' y esto lleva a concluir que ambos conceptos pueden estimarse de valor jurídico análogo para efectos de la Ley Agraria, ya que el segundo es el género, mientras que el primero constituye la especie."



94. Ahora bien, la Ley Agraria, en su sección cuarta denominada *De las tierras del asentamiento humano*, prevé lo siguiente (las dos primeras normas son justamente aquellas cuya constitucionalidad se cuestiona):

"Artículo 63. Las tierras destinadas al asentamiento humano integran el **área necesaria para el desarrollo de la vida comunitaria del ejido**, que está compuesta por los terrenos en que se ubique la zona de urbanización y su fundo legal. **Se dará la misma protección a la parcela escolar**, la unidad agrícola industrial de la mujer, la unidad productiva para el desarrollo integral de la juventud y a las demás áreas reservadas para el asentamiento."

"Artículo 64. Las tierras ejidales destinadas por la asamblea al asentamiento humano conforman el área irreductible del ejido y son inalienables, imprescriptibles e inembargables, salvo lo previsto en el último párrafo de este artículo. Cualquier acto que tenga por objeto enajenar, prescribir o embargar dichas tierras será nulo de pleno derecho.

"Las autoridades federales, estatales y municipales y, en especial, la Procuraduría Agraria, vigilarán que en todo momento quede protegido el fundo legal del ejido.

"A los solares de la zona de urbanización del ejido no les es aplicable lo dispuesto en este artículo.

"El núcleo de población podrá aportar tierras del asentamiento al municipio o entidad correspondiente para dedicarlas a los servicios públicos, con la intervención de la Procuraduría Agraria, la cual se cerciorará de que efectivamente dichas tierras sean destinadas a tal fin."

"Artículo 70. En cada ejido la asamblea podrá resolver sobre el deslinde de las superficies que considere necesarias para el establecimiento de la parcela escolar, la que se destinará a la investigación, enseñanza y divulgación de prácticas agrícolas que permitan un uso más eficiente de los recursos humanos y materiales con que cuenta el ejido. El reglamento interno del ejido normará el uso de la parcela escolar."



95. IV. Las características de las tierras destinadas al asentamiento humano constituyen un límite constitucionalmente válido a la autonomía del ejido.

96. Como puede advertirse, en las porciones que trascienden a este asunto, se tiene que las normas establecen que las tierras destinadas al asentamiento humano (entre las cuales se encuentra la parcela escolar), constituyen el **área necesaria para el desarrollo de la vida comunitaria del ejido** y conforman el **área irreductible del ejido**, pues son **inalienables, imprescriptibles e inembargables**, y cualquier acto que pretende ser de esta naturaleza será nulo de pleno derecho.

97. Esta Sala Constitucional estima que tales porciones normativas constituyen límites constitucionalmente válidos a la autonomía del ejido, pues protegen su existencia misma como modalidad de tenencia de la tierra, a través de la cual se configura la propiedad social agraria y el desarrollo de la propia comunidad.

98. Conforme a las pautas descritas en los párrafos anteriores, **resulta fundamental considerar como piedra angular para la revisión de la constitucionalidad de las normas cuestionadas, el párrafo tercero de la fracción VII del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a que ya se ha hecho referencia.** Dicha norma establece que **"la ley, considerando el respeto y fortalecimiento de la vida comunitaria de los ejidos, protegerá la tierra para el asentamiento humano"**.

99. Y estas dos normas (artículos 63 y 64 de la Ley Agraria) constituyen la observancia directa de ese mandato constitucional de brindar un ámbito de protección a las tierras cuyo destino son para el asentamiento humano.

100. Lo anterior es así, considerando –en primer lugar– las razones que el Constituyente Permanente sostuvo como parte de la exposición de motivos de la reforma constitucional de seis de enero de mil novecientos noventa y dos, en el sentido de que:

"El respeto y protección a su configuración como asentamiento humano es condición para la preservación del tejido social. Su base productiva



debe ser fuente de bienestar para el campesino y de prosperidad para la nación. **Por ello se elevan a nivel constitucional el reconocimiento y la protección al ejido y la comunidad.** Confirmamos sin ambigüedad al ejido y la comunidad como formas de propiedad al amparo de nuestra ley suprema. Son tierras de los ejidatarios y comuneros, a ellos corresponden las decisiones sobre su manejo. El Siglo XX ratificó al ejido y la comunidad como formas de vida comunitarias creadas a lo largo de la historia. Demos paso a la reforma agraria de los propios campesinos.

"La reforma a la fracción VII, que promueve esta iniciativa, **reconoce la distinción entre la base territorial del asentamiento humano, sustento de una cultura de vida comunitaria y la tierra para las actividades productivas del núcleo ejidal y comunal en el ámbito parcelario.** Reconoce, también, la plena capacidad de los ejidatarios de decidir las formas que deben adoptar y los vínculos que deseen establecer entre ellos para aprovechar su territorio. También fija el reconocimiento de la ley a los derechos de los ejidatarios sobre sus parcelas. Estos cambios atienden a la libertad y dignidad que exigen los campesinos y responden al compromiso del Estado de apoyar y sumarse al esfuerzo que ellos realizan para vivir mejor."²²

101. Esta aproximación destaca que, el concepto ejido desborda el ámbito agrario para insertarse como parte esencial de la construcción y preservación del tejido social. No basta con advertir al núcleo ejidal como una entidad que procura al campesinado como clase productora, sino también a las partes que le dan sustento a la vida cultural comunitaria (desde sus facetas: educativa, instructiva, de reconocimiento del rol de la mujer, y de la propia integración social de los miembros del ejido).

102. Bajo esa perspectiva es que cobra relevancia el apartado de las tierras destinadas para asentamiento humano, como presupuesto para el cumplimiento de tales fines constitucionalmente previstos.

103. Con esa perspectiva, durante las sesiones de discusión de esta reforma constitucional ante el Senado de la República, se expuso que: "*La reforma*

²² **Exposición de motivos**, Cámara de Origen: Diputados, México, D.F., a 7 de noviembre de 1991. Iniciativa del Poder Ejecutivo Federal.



*induce a buscar nuevas formas de organización del campesino; a fortalecer el núcleo ejidal y comunal y a **consolidar a la tierra como área de asentamientos humanos**. El trabajo organizado del campesino, además de incentivar el potencial productivo de la tierra cultivable, será coadyuvante para el uso racional de los recursos naturales y con ello preservar el medio ambiente y el entorno ecológico. **La reforma no trata de desaparecer la propiedad de carácter social, sino el de promover nuevas medidas que permitan recomponerla para que pueda asumir, a plenitud, la responsabilidad de cubrir la importante función económica de producir con eficiencia. Más allá del intento por reactivar la producción agrícola, la propuesta de cambio busca como objetivo supremo el dignificar la vida rural; dejar en la libertad del campesino mexicano el reto de producir no solamente para subsistir sino para consolidar el arraigo a su parcela, a su tierra, a su raíz familiar, a su sentido de pertenencia al lugar de origen.**"²³*

104. Bajo el hilo conductor que se mencionó, y con base en los elementos que aporta esta raíz sobre el sentido de la norma, se advierte que **a la intención de brindar un reconocimiento constitucional y un ámbito de protección a las tierras para asentamientos humanos subyace darle una dimensión más compleja al ejido, desde una perspectiva de construcción de identidad común y sentido de pertenencia.**

105. **La previsión constitucional del espacio destinado a asentamientos humanos como parte sustancial del ejido supuso el tránsito a una nueva concepción de la actividad agraria nacional, con el objetivo de construir una estructura social que se orientara a las diferentes facetas del campesinado, a la dimensión social de su propiedad, a su importancia cultural en el esquema nacional productivo y en su consolidación hacia el futuro como núcleo social de arraigo y pertenencia.**

106. Es bajo ese entendimiento que se considera constitucionalmente válido que la ley que desarrolló el ámbito agrario a partir del Texto Constitucional

²³ Intervención del senador Gustavo Guerrero Ramos, Procesos Legislativos, Discusión/Revisora (Cámara de Senadores), Discusión, México, D.F., a 12 de Diciembre de 1991.



vigente desde mil novecientos noventa y dos, haya establecido como parte de la estructura fundacional del ejido al espacio propio del asentamiento humano. Esto es, porque constituye el área necesaria para el desarrollo de la vida comunitaria, de manera que no puede ser libremente dispuesto o modificado su destino.

107. La implicación inicial de formar parte de la estructura fundacional del ejido tiene la consecuencia de que la definición y existencia de las tierras cuyo destino es el asentamiento humano, es condición indispensable para el nacimiento jurídico del propio ejido, y su persistencia también es rasgo esencial para la vida comunitaria y para la persecución de los fines constitucionalmente previstos.

108. Considerar lo opuesto, tal y como lo propone la parte quejosa y recurrente, sería pasar por alto los objetivos de la reforma constitucional y la doble dimensión a que se ha hecho referencia, pues atendería únicamente a los elementos productivos como principal criterio orientador, lo cual no es constitucionalmente admisible desde la óptica recién expuesta.

109. Considerar que la asamblea ejidal dispone de atribuciones para configurar una estructura o diseño conforme a sus propios y particulares intereses, atravesaría por desnaturalizar las finalidades del ejido para crear esquemas de propiedad singulares que sólo obedecieran a objetivos particulares y no a una visión estatal y general propia del ámbito agrario. La supresión del límite en comento supondría correlativamente, que puede anularse por completo el carácter social y comunitario del ejido, lo cual no puede concederse sin atentar contra la propia concepción constitucional de tal figura.

110. El hecho de que los espacios destinados a asentamientos humanos (lo que comprende las parcelas escolares) no se encuentren a disposición de la asamblea ejidal, **se orienta por la doble finalidad que constitucionalmente se persigue, aquella relativa al aprovechamiento productivo y la propia de la cimentación social con miras hacia el futuro e integración de todos los miembros de la comunidad.** De esta forma, el rasgo legal de que sean un área irreductible del ejido, inalienable, imprescriptible e inembargable, obedece justamente a ese diseño fundamental.



111. A esta interpretación constitucional que mira hacia las consideraciones y finalidades estimadas por el legislador constitucional, se suma el entendimiento sistemático que se desprende de los primeros párrafos de este apartado. **Esta Segunda Sala se refiere a la lectura integral que conduce a comprender a la propiedad ejidal como una estructura cuyo diseño originario busca reflejar la autonomía de la que goza la asamblea ejidal sobre su destino, pero que también reconoce límites constitucionales válidos en función del contorno jurídico al que pertenece.**

112. Tal y como fue subrayado líneas atrás, la asamblea ejidal es el órgano supremo del ejido, pero ello no significa que sus atribuciones puedan desbordar los fines constitucionales ni, en consecuencia, el interés público y nacional en la función social que tiene el ejido. Considerar que, por tener tal carácter, su voluntad puede estar por encima de las previsiones fundamentales, implicaría considerar que la figura del ejido, su estructura, fines, organización y funcionamiento está supeditada a la voluntad de la asamblea ejidal.

113. En sincronía con la lectura constitucional sostenida en los párrafos que anteceden, **la definición y composición legal del área de asentamientos humanos refleja consistentemente la construcción de una actividad social e identidad de comunidad.** Es por ello que, si se parte de que las áreas de asentamiento humano, en términos de lo dispuesto por las normas impugnadas, se trata de *la parcela escolar, la unidad agrícola industrial de la mujer, la unidad productiva para el desarrollo integral de la juventud y a las demás áreas reservadas para el asentamiento*, es constitucionalmente válido admitir que la asamblea ejidal no puede afectarlas a través de sus decisiones, puesto que su existencia se encuentra adherida a la noción social del ejido, a sus perspectivas y a la búsqueda y construcción de un plan de vida común.

114. Si en la visión de una asamblea ejidal no se comparte la construcción de una vida en comunidad, la construcción de un núcleo social, ni la ejecución de un plan educativo ni de instrucción agrícola que involucre a las juventudes y a las mujeres, en realidad todo ello sería incompatible con la noción esencial que subyace a la existencia misma de un ejido, de modo que la problemática particular estaría en realidad atada a la incompatibilidad de los intereses de los ejidatarios con el régimen constitucional propio de esta asignatura. Si ése es el



caso, los ejidatarios tienen a su disposición la extinción del ejido,²⁴ supuesto en el cual el propio espacio de asentamiento humano no puede ser asignado en pleno dominio a los ejidatarios, en función de sus propios fines.

115. Esta Segunda Sala de la Suprema Corte considera entonces que ese espacio del ejido no es susceptible de formar parte de disposición por parte de la asamblea ejidal, pues su reducción traería aparejada una afectación a los derechos colectivos del núcleo de población, ya que el derecho de propiedad sobre esos bienes es de naturaleza colectiva e interés social, conforme a su cimiento constitucional y su correcto diseño legal.

116. En esta visión, resulta indispensable tener presente que el núcleo agrario es el territorio que sustenta el proyecto de vida de la comunidad ejidal a la que se integran las familias de los propios productores y los avecindados del lugar, formando juntos lo que se conoce como el centro de población ejidal, con lo cual la importancia del ejido en nuestro país trasciende las fronteras del ámbito productivo para constituirse como una de las piezas fundamentales de la estructura social del país, de allí que se destaque el interés que priva en el respeto a este tipo de régimen.

117. Bajo tal apreciación es que se afirma que la voluntad de la asamblea general de ejidatarios no está por encima de los objetivos constitucionales planteados desde el nacimiento del texto vigente.

118. Asimismo, en esta lectura sistemática de la cuestión, debe también considerarse que el principio de no afectabilidad de la parcela escolar tiene razón de ser bajo la definición establecida en el artículo 70 citado, pues se

²⁴ "Artículo 29. Cuando la asamblea resuelva terminar el régimen ejidal, el acuerdo respectivo será publicado en el Diario Oficial de la Federación y en el periódico de mayor circulación en la localidad en que se ubique el ejido.

"Previo liquidación de las obligaciones subsistentes del ejido, las tierras ejidales, **con excepción de las que constituyan el área necesaria para el asentamiento humano**, serán asignadas en pleno dominio a los ejidatarios de acuerdo a los derechos que les correspondan, excepto cuando se trate de bosques o selvas tropicales. La superficie de tierra asignada por este concepto a cada ejidatario no podrá rebasar los límites señalados a la pequeña propiedad. Si después de la asignación hubiere excedentes de tierra o se tratase de bosques o selvas tropicales, pasarán a propiedad de la nación."



esboza como un espacio que se destinará a la investigación, enseñanza y divulgación de prácticas agrícolas que permitan un uso más eficiente de los recursos humanos y materiales con que cuenta el ejido. Es decir, su diseño está concebido desde una perspectiva útil vinculada tanto al sentido de comunidad, como a incentivar las mejores prácticas agrícolas en función de la parte productiva del ejido.

119. La implicación nociva que acarrearía la disposición de la parcela escolar por parte de la asamblea atentaría –conforme se ha explicado– contra la propia razón de ser del ejido; pero en el terreno práctico conllevaría la conclusión de las actividades educativas que se estuvieran efectuado al momento de su transformación, o bien, la imposibilidad a futuro de que en el ejido se ejecuten programas de instrucción asociados a las finalidades que persigue la existencia de la parcela escolar.

120. Por otra parte, no es admisible el argumento de que cabe modificarse el destino de las tierras si en los hechos no cumplen con su función, pues ese entendimiento permitiría desconfigurar por completo toda la estructura y organización del ejido en función del destino que en el día a día le dan los ejidatarios a cada tipo de tierra. Máxime, que en manos de los ejidatarios se encuentra la posibilidad de activar o reactivar la parcela escolar para la persecución de los fines legales previstos, así como instar a las autoridades educativas competentes para el desarrollo de los planes y programas educativos y de instrucción que puedan favorecer a la comunidad.

121. Una consideración distinta sobre los límites a las atribuciones de la asamblea ejidal implicaría, necesariamente, supeditar la organización y funcionamiento de los ejidos, a la voluntad particular de cada asamblea ejidal, con lo cual perdería todo sentido el régimen constitucional agrario, pues un reconocimiento absoluto de total disposición trascendería no sólo a las tierras cuyo destino es el asentamiento humano, sino toda la organización y funcionamiento, bajo la lógica de que la "*propiedad*" supone una disposición total. Sin embargo, como se ha visto, los límites constitucionales son claros en el sentido de que debe privar la observancia del fin colectivo, en su dimensión productiva y de comunidad.



122. Para esta Segunda Sala la limitante prevista en los artículos 63 y 64 de la Ley Agraria para que la asamblea pueda disponer de las tierras destinadas al asentamiento humano, es acorde con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues su objetivo está encaminado a resguardar otros bienes de valor constitucional de carácter colectivo, como lo son la promoción de actividades tendientes a mejorar la vida social y económica del ejido, a través de actividades de investigación, enseñanza y divulgación de prácticas agrícolas; con la puesta en marcha de un espacio destinado a promover una mayor participación de la mujer en el desarrollo productivo del ejido, así como la reserva de un espacio para actividades deportivas, económicas y de salud para la juventud, lo cual sin duda permite concluir que su existencia responde a un fin colectivo, como lo es la preservación del propio ejido y de su vida comunitaria.

123. Máxime que esta interpretación es consistente con la línea jurisprudencial que ha trazado esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el sentido de que el artículo 64 de la ley en comento, que en su primer y último párrafos,²⁵ establece la única posibilidad para que el núcleo de población pueda aportar tierras del asentamiento al municipio o entidad correspondiente para dedicarlas a los servicios públicos con la intervención de la Procuraduría Agraria, para que esta última se cerciore de esta situación.

124. Esta salvedad, que constituye la única posibilidad para modificar el dominio de las tierras destinadas al asentamiento humano por parte de un núcleo ejidal, fue reconocida en los amparos directos en revisión 2228/2016 y

²⁵ **Artículo 64.** Las tierras ejidales destinadas por la asamblea al asentamiento humano conforman el área irreductible del ejido y son inalienables, imprescriptibles e inembargables, salvo lo previsto en el último párrafo de este artículo. Cualquier acto que tenga por objeto enajenar, prescribir o embargar dichas tierras será nulo de pleno derecho.

"Las autoridades federales, estatales y municipales y, en especial, la Procuraduría Agraria, vigilarán que en todo momento quede protegido el fondo legal del ejido.

"A los solares de la zona de urbanización del ejido no les es aplicable lo dispuesto en este artículo.

"El núcleo de población podrá aportar tierras del asentamiento al municipio o entidad correspondiente para dedicarlas a los servicios públicos, con la intervención de la Procuraduría Agraria, la cual se cerciorará de que efectivamente dichas tierras sean destinadas a tal fin."



2130/2016 resueltos por esta Segunda Sala,²⁶ en los que se señaló que al formar parte de una superficie "irreductible", significa que su finalidad no podrá modificarse por voluntad de la asamblea ejidal, hecha excepción del supuesto antes señalado.

125. En las relatadas condiciones, esta Segunda Sala estima que lo conducente es confirmar la sentencia recurrida y negar la protección constitucional al Ejido "El Fénix".

126. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cuatro votos.

VI. DECISIÓN

127. En conclusión, de conformidad con las consideraciones de esta Segunda Sala, debe confirmarse la sentencia recurrida y la Justicia de la Unión no ampara ni protege al Ejido "El Fénix".

Por todo lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—En la materia de la revisión se confirma la sentencia recurrida.

SEGUNDO.—La Justicia de la Unión no ampara ni protege a la parte quejosa contra la sentencia reclamada.

Notifíquese; con testimonio de esta ejecutoria. En su oportunidad, archívese el toca como asunto concluido.

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por unanimidad de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales (ponente), Javier Laynez Potisek y presidenta Yasmín Esquivel Mossa. Ausente la Ministra Loretta Ortiz Ahlf.

²⁶ ADR. 2228/2016, resuelto el 7 de septiembre de 2016, por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros Eduardo Medina Mora I., Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos (ponente) y Presidente Alberto Pérez Dayán.

ADR. 2130/2016, resuelto el 18 de enero de 2017, por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos (ponente) y presidente Eduardo Medina Mora I.



Firman la Ministra presidenta de la Segunda Sala y el Ministro ponente Luis María Aguilar Morales, con la secretaria de Acuerdos, que autoriza y da fe.

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

Esta sentencia se publicó el viernes 26 de mayo de 2023 a las 10:31 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 4 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 223 de la Ley de Amparo, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 29 de mayo de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

PARCELA ESCOLAR. AL FORMAR PARTE DE LAS TIERRAS DE ASENTAMIENTO HUMANO, LA RESTRICCIÓN PREVISTA EN LOS ARTÍCULOS 63 Y 64 DE LA LEY AGRARIA QUE TIENE LA ASAMBLEA PARA DISPOSNER DE ÉSTAS, CONSTITUYE UN LÍMITE CONSTITUCIONALMENTE VÁLIDO A LA AUTONOMÍA DEL EJIDO, PUES PROTEGE UN FIN SOCIAL Y COLECTIVO DEL NÚCLEO DE POBLACIÓN.

Hechos: Una asamblea ejidal acordó el cambio de uso de la superficie destinada a la parcela escolar a tierras de uso común, pues estimó que en su carácter de máxima autoridad del ejido tenía atribuciones para ello, y considerando que dicha superficie no cumplía con el objeto legal para el cual fue creada. Esta determinación fue declarada nula de pleno derecho, por lo que se planteó la inconstitucionalidad de los artículos 63 y 64 de la Ley Agraria, al estimar que son contrarios al artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por atentar contra el derecho de propiedad de los ejidos sobre sus tierras e impedir de manera absoluta a la asamblea ejidal ejercer el derecho de disposición derivado del derecho de propiedad; el Tribunal Colegiado de Circuito negó la protección constitucional y la parte quejosa interpuso recurso de revisión.

Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que si bien la asamblea es el órgano supremo del núcleo de población ejidal, el impedimento previsto en los artículos 63 y 64 de la



Ley Agraria para que disponga del destino de las tierras de asentamiento humano, en donde queda comprendida la "parcela escolar", constituye un límite constitucionalmente válido a la autonomía del ejido, pues protege la existencia misma de éste, como modalidad de tenencia de la tierra a través de la cual se configuran la propiedad social agraria y el desarrollo de la propia comunidad.

Justificación: La concepción del ejido va más allá del ámbito agrario y productivo, pues se inserta como parte esencial de la construcción y preservación del tejido social. En este entendimiento, el espacio destinado al asentamiento humano, donde se ubica la parcela escolar, constituye el área necesaria para el desarrollo de la vida comunitaria, por lo que no puede ser libremente dispuesto o modificado su destino, ni aun por la asamblea ejidal, pues su reducción trae aparejada una afectación a los derechos colectivos del núcleo de población. Se determina que es constitucionalmente válido admitir que la asamblea ejidal no puede afectar las áreas de asentamiento humano, esto es, la parcela escolar, la unidad agrícola industrial de la mujer y la unidad productiva para el desarrollo integral de la juventud, puesto que su existencia se encuentra adherida a la noción social del ejido, a sus perspectivas y a la búsqueda y construcción de un plan de vida común. Así, el hecho de que los espacios destinados a asentamientos humanos no se encuentren a disposición de la asamblea ejidal se orienta por la doble finalidad que constitucionalmente se persigue: la relativa al aprovechamiento productivo y la propia de la cimentación social con miras hacia el futuro e integración de todos los miembros de la comunidad.

2a./J. 26/2023 (11a.)

Amparo directo en revisión 1997/2021. Ejido El Fénix, Municipio de Gómez Palacio, Estado de Durango. 22 de junio de 2022. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, Javier Laynez Potisek y Yasmín Esquivel Mossa. Ausente: Loretta Ortiz Ahlf. Ponente: Luis María Aguilar Morales. Secretarios: Roberto Negrete Romero y Denise Lara Zapata.

Tesis de jurisprudencia 26/2023 (11a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del diecisiete de mayo de dos mil veintitrés.

Esta tesis se publicó el viernes 26 de mayo de 2023 a las 10:31 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 29 de mayo de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



PENSIONES EN EL ESTADO DE JALISCO. EL ARTÍCULO CUARTO TRANSITORIO DEL DECRETO 28439/LXII/21, POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY DEL INSTITUTO DE PENSIONES Y DE LA LEY PARA LOS SERVIDORES PÚBLICOS, AMBAS DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA, TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE IRRETROACTIVIDAD DE LA LEY.

AMPARO EN REVISIÓN 518/2022. OFELIA EDITH ROBLES GUTIÉRREZ. 8 DE FEBRERO DE 2023. UNANIMIDAD DE CUATRO VOTOS DE LOS MINISTROS YASMÍN ESQUIVEL MOSSA, LUIS MARÍA AGUILAR MORALES, LORETTA ORTIZ AHLF Y ALBERTO PÉREZ DAYÁN. AUSENTE: JAVIER LAYNEZ POTISEK. PONENTE: YASMÍN ESQUIVEL MOSSA. SECRETARIO: LUIS ENRIQUE GARCÍA DE LA MORA.

ÍNDICE TEMÁTICO

	Apartado	Criterio y decisión	Págs.
I.	COMPETENCIA	La Segunda Sala es competente para conocer del presente asunto.	8-10
II.	OPORTUNIDAD Y LEGITIMACIÓN	Los recursos de revisión principal y adhesiva fueron interpuestos en tiempo y por parte legitimada para ello.	10
III.	CAUSAS DE IMPROCEDENCIA	No existen causas de improcedencia pendientes de estudio, ni se advierte de oficio alguna diversa a las ya analizadas.	10-11
IV.	ESTUDIO DE FONDO	Es inconstitucional el artículo controvertido.	10-24
V.	EFFECTOS	Se concede el amparo para efecto de que las autoridades responsables, en el ámbito de sus respectivas competencias, se abstengan de aplicar en lo presente o futuro el aludido numeral, por haber resultado violatorio del principio de irretroactividad de la ley.	25-27



VI.	REVISIÓN ADHESIVA	No es el caso de analizarla, porque ya se ocupó de ello el Tribunal Colegiado de origen.	27
VII.	DECISIÓN	ÚNICO.—La Justicia de la Unión ampara y protege a la quejosa, contra el artículo cuarto transitorio del decreto reclamado.	27-28

Ciudad de México. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al ocho de febrero de dos mil veintitrés, emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve el recurso de revisión 518/2022, interpuesto por Ofelia Edith Robles Gutiérrez, contra la resolución de diez de enero de dos mil veintidós dictada por la Juez Decimoquinto de Distrito en Materias Administrativa, Civil y de Trabajo en el Estado de Jalisco, con residencia en Zapopan, en el juicio de amparo indirecto 1907/2021-III.

El problema jurídico a resolver por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consiste en determinar si el artículo cuarto transitorio del Decreto 28439/LXII/21, por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley del Instituto de Pensiones y de la Ley para los Servidores Públicos, ambos ordenamientos del Estado de Jalisco, transgrede el principio de irretroactividad.

ANTECEDENTES

1. **Demanda de amparo.** Mediante escrito presentado el siete de octubre de dos mil veintiuno en la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito en Materias Administrativa, Civil y de Trabajo en el Estado de Jalisco, con residencia en Zapopan, Ofelia Edith Robles Gutiérrez, solicitó el amparo y protección de la Justicia Federal, contra los actos reclamados y autoridades responsables siguientes:



Autoridades responsables:

- a) Congreso del Estado de Jalisco.
- b) Gobernador Constitucional del Estado de Jalisco.
- c) Secretario General de Gobierno del Estado de Jalisco.
- d) Consejo Directivo del Instituto de Pensiones del Estado de Jalisco.
- e) Director del Instituto de Pensiones del Estado de Jalisco.

Actos reclamados:

- La aprobación, expedición, sanción, promulgación, publicación y refrendo del decreto que contiene el Acuerdo Legislativo Número 28439/LXII/21, por el cual se reforman diversos artículos de la Ley del Instituto de Pensiones del Estado de Jalisco, específicamente, los artículos 33, 39, 70, 153, fracciones XIX y XX, así como el transitorio cuarto del Instituto de Pensiones del Estado de Jalisco y su inminente ejecución.

- Artículo cuarto transitorio del Decreto 22862/LVIII/09.

2. La quejosa en sus conceptos de violación hizo valer en esencia lo siguiente:

- Manifestó que el Consejo Directivo indebidamente aplicó el artículo 66, segundo párrafo, de la Ley del Instituto de Pensiones del Estado de Jalisco, ya que, conforme al numeral cuarto transitorio de dicha normatividad, señala que la referida ley no surte efectos retroactivos en perjuicio de los afiliados y pensionados que hubiesen sido incorporados e iniciado sus cotizaciones durante la abrogada Ley de Pensiones del Estado de Jalisco.

- Adujo que con la abrogada ley tuvo derecho a la jubilación, es decir, tiene derechos adquiridos, por lo que el artículo cuarto transitorio del Decreto 28439/



LXII/21, por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley del Instituto de Pensiones y de la Ley para los Servidores Públicos, ambos ordenamientos del Estado de Jalisco, transgrede los artículos 1o., 14 y 133 constitucionales, en especial el de irretroactividad de la norma.

3. **Admisión y trámite.** Por razón de turno, correspondió conocer del asunto al Juzgado Decimoquinto de Distrito en Materias Administrativa, Civil y de Trabajo en el Estado de Jalisco, quien registró la demanda con el número 1907/2021 y previo cumplimiento a la prevención formulada, se admitió a trámite mediante proveído de doce de noviembre de dos mil veintiuno; requirió a las autoridades responsables sus informes justificados; otorgó la intervención legal correspondiente al agente del Ministerio Público de la adscripción; y señaló día y hora para la celebración de la audiencia constitucional.

4. **Sentencia de amparo.** Seguidos los trámites legales correspondientes, el diez de enero de dos mil veintidós, la Juez de Distrito indicada dictó sentencia en la que **sobreseyó** en el juicio, con base en las siguientes consideraciones:

- Se decretó el sobreseimiento respecto a los actos reclamados al secretario general de Gobierno del Estado de Jalisco, consistentes en el refrendo de los Decretos 28439/LXII/21 y 22862/LVIII/09, ya que del análisis del escrito de demanda y escrito aclaratorio no se advirtió que la solicitante del amparo impugnara dicho acto por vicios propios; así que se consideró que el juicio resultaba improcedente respecto al acto atribuido a dicha autoridad, por no combatirse de manera autónoma.

- Se consideró de oficio que se actualizaba la improcedencia del juicio, respecto del acto reclamado consistente en el artículo cuarto transitorio del Decreto 22862/LVIII/09. Al respecto se indicó, que la quejosa manifestó que tuvo conocimiento de la porción reclamada el diez de septiembre de dos mil veintiuno, refiriendo que fue el día siguiente al que se publicó dicho precepto en el Periódico Oficial "El Estado de Jalisco"; sin embargo, se advirtió que el citado artículo transitorio, fue publicado en el mencionado Periódico Oficial, el diecinueve de noviembre de dos mil nueve, por tanto, se concluyó que se estuvo en



posibilidad de inconformarse de tal determinación a partir del día en que se publicó dicho precepto, lo cual trajo como consecuencia que el plazo de treinta días con el que contaba la promovente para instar el juicio de amparo contra dicha norma, transcurrió a partir del día siguiente a la fecha en la cual entró en vigor el mencionado Decreto 22862/LVIII/09; por tanto, al haber transcurrido en exceso el plazo con el que legalmente contaba para la presentación de la demanda de amparo respecto a dicha porción normativa reclamada, ésta fue presentada en forma extemporánea.

- Por otra parte, consideró actualizada la causa de improcedencia hecha valer por una de las autoridades responsables. Sobre el particular se señaló, que si el acto o ley reclamada, no se refería a los derechos contenidos en la esfera jurídica de la parte quejosa, ni que fuera evidente que se afectara de algún modo su situación frente al orden jurídico, se carecía de posibilidad jurídica para impugnarlos vía amparo contra leyes y, en consecuencia, se declaró el sobreseimiento en el juicio.

- Sobre ese tema se enfatizó que la quejosa omitió acreditar su interés jurídico, debido a que era su obligación acompañar algún elemento de convicción con el que, de manera fehaciente, acreditara que su pensión excedió el monto establecido en el artículo 70, fracción II, de la ley que rige al citado instituto, para adecuarse al límite máximo estipulado, de treinta y nueve veces el valor de la unidad de medida y actualización elevado al mes.

- Finalmente se resaltó que la pensionada fue omisa en acreditar que la entrada en vigor del Decreto 28439/LXII/21, por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley del Instituto de Pensiones y de la Ley para los Servidores Públicos, ambos ordenamientos del Estado de Jalisco, le causara un perjuicio por su sola entrada en vigor.

5. **Recurso de revisión.** Inconforme con lo anterior, mediante escrito presentado el veintiuno de enero de dos mil veintidós, el autorizado legal de la quejosa interpuso recurso de revisión, en el que manifestó los siguientes agravios:



- Alegó que la sentencia recurrida transgrede sus derechos humanos consagrados en los artículos 1o., 14, 16 y 123, apartado B, de la Constitución Federal, la cual resuelve sin tocar el fondo de una ley que a futuro puede causar un menoscabo a la pensión de la ahora recurrente.

- El artículo 153, fracción XIX, de la Ley del Instituto de Pensiones del Estado de Jalisco señala que se puede modificar y reducir por causa de utilidad pública el monto de una pensión, independientemente de la cantidad que se paga, es decir, no se tiene que rebasar determinado tope para que el Consejo Directivo reduzca las pensiones, por lo que indica que la Juez no analizó que una pensión no puede ser considerada digna, si se reduce en un cuarenta por ciento de lo que recibe actualmente.

6. **Admisión y trámite.** Por cuestión de turno, correspondió conocer del asunto al Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito quien, mediante acuerdo de diecisiete de febrero de dos mil veintidós, registró el recurso con el número 106/2022 y lo admitió a trámite.

7. **Recurso de revisión adhesiva.** Posteriormente, por acuerdo de veinticinco de febrero de dos mil veintidós, se admitió el recurso de revisión adhesiva interpuesto por el director de Amparo de la Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo en representación del gobernador constitucional, así como del secretario general de Gobierno, ambos del Estado de Jalisco.

8. **Sentencia.** Seguidos los trámites procesales, en sesión de dieciséis de junio de dos mil veintidós, el Tribunal Colegiado del conocimiento dictó sentencia en la que **modificó** la sentencia recurrida, **sobreseyó** en el juicio, declaró **sin materia** la revisión adhesiva y solicitó a la Suprema Corte que ejerciera su **facultad de atracción** para conocer de determinado acto. Todo lo cual acorde con las siguientes consideraciones:

- Confirmó el sobreseimiento respecto de los artículos 33, 39, 70, 153, fracciones XIX y XX; y cuarto transitorio del Decreto 22862/LVIII/09, de la Ley del Instituto de Pensiones del Estado de Jalisco.



- Advirtió de oficio que en la sentencia recurrida, **no se emitió pronunciamiento con relación al artículo cuarto transitorio del Decreto 28439/LXII/21, por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley del Instituto de Pensiones y de la Ley para los Servidores Públicos, ambos ordenamientos del Estado de Jalisco**, por lo que procedió al análisis de la procedencia del juicio respecto de dicho acto. Al efecto manifestó que la quejosa sí demostró ubicarse en el supuesto previsto en dicho precepto para combatirlo como norma de naturaleza autoaplicativa, en tanto que demostró ser titular de una pensión y, por consiguiente, que ésta **será materia de modificación y reducción por causa de utilidad pública**.

- Por lo que consideró que el análisis de su constitucionalidad, debía ser materia de estudio por parte de este Alto Tribunal.

9. **Trámite ante la Suprema Corte.** Mediante resolución de siete de septiembre de dos mil veintidós, emitida dentro de la solicitud de reasunción de competencia 94/2022, la Segunda Sala determinó que la Suprema Corte de Justicia de la Nación debía conocer del asunto; por lo que en acatamiento a lo anterior, por acuerdo de once de octubre de dos mil veintidós, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó reasumir competencia originaria para conocer de los recursos de revisión principal y adhesiva, registrándolos con el número 518/2022 y turnó el expediente para su estudio a la Ministra Yasmin Esquivel Mossa.

10. **Avocamiento.** En acuerdo de ocho de diciembre de dos mil veintidós, la Ministra presidenta de la Segunda Sala ordenó el avocamiento del asunto y, una vez que estuvo debidamente integrado el expediente, se remitieron los autos a su ponencia para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.

11. **Publicación.** El proyecto de resolución de esta sentencia se hizo público en términos de lo dispuesto en los artículos 73 y 184 de la Ley de Amparo.

I. COMPETENCIA

12. Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es competente para conocer y resolver el presente amparo en revisión, en términos



de lo dispuesto por los artículos 107, fracción VIII, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;¹ 83, 86 y 91 de la Ley de Amparo;² 21, fracción II, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,³ vigente tras el decreto de reforma legal en la materia, publicado en el Diario Oficial de la Federación el siete de junio de dos mil veintiuno; así como en el punto segundo, fracción III, aplicado en sentido contrario y tercero del Acuerdo General Plenario Número 5/2013,⁴ publicado en el Diario Oficial de la Federación el vein-

¹ **Artículo 107.** Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes:

"...

VIII. Contra las sentencias que pronuncien en amparo las Juezas y los Jueces de Distrito o los Tribunales Colegiados de Apelación procede revisión. De ella conocerá la Suprema Corte de Justicia:

"a) Cuando habiéndose impugnado en la demanda de amparo normas generales por estimarlas directamente violatorias de esta Constitución, subsista en el recurso el problema de constitucionalidad."

² **Artículo 83.** Es competente la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer del recurso de revisión contra las sentencias dictadas en la audiencia constitucional, cuando habiéndose impugnado normas generales por estimarlas inconstitucionales, o cuando en la sentencia se establezca la interpretación directa de un precepto de la Constitución y subsista en el recurso el problema de constitucionalidad.

"El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, mediante acuerdos generales, distribuirá entre las salas los asuntos de su competencia o remitirá a los Tribunales Colegiados de Circuito los que, conforme a los referidos acuerdos, la propia Corte determine."

Artículo 86. El recurso de revisión se interpondrá en el plazo de diez días por conducto del órgano jurisdiccional que haya dictado la resolución recurrida.

"La interposición del recurso por conducto de órgano diferente al señalado en el párrafo anterior no interrumpirá el plazo de presentación."

Artículo 91. El presidente del órgano jurisdiccional, según corresponda, dentro de los tres siguientes días a su recepción calificará la procedencia del recurso y lo admitirá o desechará.

"Cuando se trate del recurso de revisión en amparo directo no procederá ningún medio de impugnación en contra del auto que deseche el recurso."

³ **Artículo 21.** Corresponde conocer a las Salas:

"...

II. De cualquier recurso derivado de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el que se hubiera ejercido la facultad de atracción, conforme a lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

⁴ **Segundo.** El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución:

"...



tiuno de mayo de dos mil trece; por tratarse de un asunto de naturaleza administrativa, competencia de esta Sala, cuya resolución no amerita la intervención del Tribunal Pleno.

13. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cuatro votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa (ponente), Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf y presidente Alberto Pérez Dayán. Ausente el Ministro Javier Laynez Potisek.

II. OPORTUNIDAD Y LEGITIMACIÓN

14. Resulta innecesario verificar la oportunidad en la presentación de los recursos y la legitimación de los respectivos promoventes, ya que estos presupuestos procesales fueron analizados por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito en el RA. 106/2022.⁵

III. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA

15. No existen causas de improcedencia pendientes de estudio, ni se advierte de oficio alguna diversa a las analizadas tanto por la Juez Decimoquinto de Distrito en Materias Administrativa, Civil y de Trabajo en el Estado de Jalisco,⁶ como por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito.⁷ Por lo que procede el estudio de fondo.

"III. Los amparos en revisión en los que subsistiendo la materia de constitucionalidad de leyes federales o tratados internacionales, no exista precedente y, a su juicio, se requiera fijar un criterio de importancia y trascendencia para el orden jurídico nacional y, además, en el caso de los interpuestos contra sentencias dictadas por los Tribunales Colegiados de Circuito, revistan interés excepcional; o bien, cuando encontrándose radicados en una Sala así lo acuerde ésta y el Pleno lo estime justificado."

"**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 Véanse los considerandos segundo y tercero de la sentencia de dieciséis de junio de dos mil veintidós.

⁶ Véase el considerando cuarto de la sentencia de diez de enero de dos mil veintidós.

⁷ Véase el considerando séptimo de la resolución de fecha dieciséis de junio de dos mil veintidós.



IV. ESTUDIO DE FONDO

16. El Tribunal Colegiado de origen advirtió que la Juez de Distrito omitió el estudio de determinado acto, respecto del cual consideró que era procedente su estudio de fondo; lo cual fue motivo de análisis y resolución por parte de esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la solicitud de reasunción de competencia 94/2022.

17. Consecuentemente, con fundamento en los artículos 83 y 93 de la Ley de Amparo, el problema jurídico a resolver por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consiste en **determinar si el artículo cuarto transitorio del Decreto 28439/LXII/21, por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley del Instituto de Pensiones y de la Ley para los Servidores Públicos, ambos ordenamientos del Estado de Jalisco, transgrede el principio de irretroactividad.**

18. Atendiendo a la causa de pedir, así como a la suplencia de la queja deficiente, se estima que son **fundados los conceptos de violación propuestos por la quejosa recurrente**, en aquella parte donde indica que dicho dispositivo se le aplicó en su perjuicio de manera retroactiva, violentándosele un derecho previamente adquirido.

19. Sobre todo cuando –continúa señalando la inconforme– el monto de la pensión se puede modificar o reducir por causa de utilidad pública, independientemente de la cantidad que se pague.

20. Ahora bien, el artículo 14, párrafo primero, de la Constitución Federal,⁸ consagra el principio de irretroactividad de la ley en los términos siguientes: "A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna".

21. Como se advierte, dicho precepto prohíbe expresamente la aplicación retroactiva de una ley en perjuicio de persona alguna; sin embargo, no señala

⁸ "Artículo 14. A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna."



qué es lo que se debe entender por una ley retroactiva, de ahí que esta Suprema Corte se ha visto en la necesidad de precisar cuándo se está en presencia de ella.

22. Para ese efecto y, teniendo en cuenta que la retroactividad de una ley hace referencia al problema de validez de las normas en el tiempo, que descansa sobre la idea general de que las leyes sólo rigen a partir de su vigencia y durante ésta, lo cual impide que puedan regir sobre hechos o situaciones ocurridas en el pasado, es decir, acaecidos antes de su entrada en vigor, este Máximo Tribunal se ha apoyado en la teoría de los derechos adquiridos y la teoría de los componentes de la norma, que a continuación se explican.

23. Teoría de los derechos adquiridos

24. La teoría de los derechos adquiridos se sustenta en dos conceptos que resultan fundamentales para distinguir cuándo se está en presencia de una ley de carácter retroactivo. El primer concepto alude al derecho adquirido y el segundo a la expectativa de adquirirlo.

25. El **derecho adquirido** implica la introducción de un bien, una facultad o un provecho al patrimonio de la persona, a su dominio o haber jurídico; en cambio la **expectativa de derecho**, sólo representa la esperanza o pretensión que tiene una persona de que se realice una situación jurídica concreta a efecto de poder adquirir un derecho. Así, mientras el derecho adquirido constituye una realidad, la expectativa de derecho corresponde a algo que en el mundo fáctico no se ha materializado.

26. Partiendo de esa base, se ha considerado que si una ley o el acto concreto de aplicación, no afecta derechos adquiridos, sino simples expectativas de derecho, entonces dicha ley no viola la garantía de irretroactividad prevista en el artículo 14 constitucional y, por ende, no puede considerarse retroactiva, pero si por alguna razón afecta algún derecho adquirido, entonces sí tendrá ese calificativo.

27. Cobra aplicación la tesis aislada de rubro y texto siguientes:



"IRRETROACTIVIDAD DE LAS LEYES. NO SE VIOLA ESA GARANTÍA CONSTITUCIONAL CUANDO LAS LEYES O ACTOS CONCRETOS DE APLICACIÓN SÓLO AFECTAN SIMPLES EXPECTATIVAS DE DERECHO, Y NO DERECHOS ADQUIRIDOS. Conforme a la interpretación que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha hecho del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en cuanto al tema de la irretroactividad desfavorable que se prohíbe, se desprende que ésta se entiende referida tanto al legislador, por cuanto a la expedición de las leyes, como a la autoridad que las aplica a un caso determinado, ya que la primera puede imprimir retroactividad, al modificar o afectar derechos adquiridos con anterioridad y la segunda, al aplicarlo, produciéndose en ambos casos el efecto prohibido por el Constituyente. Ahora bien, el derecho adquirido es aquel que ha entrado al patrimonio del individuo, a su dominio o a su haber jurídico, o bien, es aquel que implica la introducción de un bien, una facultad o un provecho al patrimonio de una persona o haber jurídico; en cambio, la expectativa de derecho es una pretensión o esperanza de que se realice una situación determinada que va a generar con posterioridad un derecho; es decir, mientras que el derecho adquirido constituye una realidad, la expectativa de derecho corresponde al futuro. En estas condiciones, se concluye que si una ley o un acto concreto de aplicación no afectan derechos adquiridos sino simples expectativas de derecho no violan la garantía de irretroactividad de las leyes prevista en el precepto constitucional citado."⁹

28. Teoría de los componentes de la norma.

29. Tal como lo reiteró la Segunda Sala de esta Suprema Corte, al resolver el amparo en revisión 595/2019¹⁰ y la contradicción de tesis 90/2021,¹¹ esta teoría parte de la base de que toda norma jurídica contiene un **supuesto** y una **consecuencia**. Así, si el primero se realiza conforme a cierta norma, la segunda debe producirse con la misma norma jurídica; sin embargo, como el supuesto y

⁹ Tesis 2a. LXXXVIII/2001, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIII, junio de 2001, página 306, registro digital: 189448.

¹⁰ Sentencia recaída al amparo en revisión 595/2019, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministra Yasmin Esquivel Mossa, 4 de diciembre de 2019.

¹¹ Sentencia recaída a la contradicción de tesis 90/2021, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministro Alberto Pérez Dayán, 8 de septiembre de 2021.



la consecuencia no siempre se generan de manera inmediata, en tanto que puede suceder que su realización ocurra fraccionada en el tiempo, lo cual acontece por lo general cuando el supuesto y la consecuencia son actos complejos, para determinar cuándo se está en presencia de una norma de carácter retroactivo deberán analizarse las siguientes hipótesis que pueden llegar a generarse a través del tiempo:

I. Cuando durante la vigencia de una norma jurídica se actualizan de modo inmediato el supuesto y la consecuencia en ella regulados, no se puede variar, suprimir o modificar ese supuesto o la consecuencia, sin violar la garantía de irretroactividad de las normas, dado que ambos nacieron a la vida jurídica con anterioridad a la entrada en vigor de una nueva ley.

II. Cuando la norma jurídica establece un supuesto y varias consecuencias sucesivas. Si el supuesto y algunas de las consecuencias se realizan bajo la vigencia de una ley, quedando pendientes algunas de las consecuencias jurídicas al momento de entrar en vigor una nueva disposición jurídica, dicha ley no podría modificar el supuesto ni las consecuencias ya realizadas.

III. Cuando la realización de alguna o algunas de las consecuencias de la ley anterior no se producen durante su vigencia, pero cuya realización no depende de los supuestos previstos en esa ley, sino únicamente estaban diferidas en el tiempo por el establecimiento de un plazo o término específico, en este caso la nueva disposición tampoco podría suprimir, modificar o condicionar las consecuencias no realizadas, toda vez que estas últimas no están supeditadas a las modalidades señaladas en la nueva ley.

IV. Cuando para la ejecución o realización de las consecuencias previstas en la disposición anterior, pendientes de producirse, es necesario que los supuestos señalados en ella se realicen después de que entró en vigor la nueva norma, tales consecuencias deberán ejecutarse conforme a lo establecido en ésta, en atención a que antes de la vigencia de dicha ley no se actualizaron ni ejecutaron ninguno de los componentes de la ley anterior (los supuestos y consecuencias acontecen bajo la vigencia de la nueva disposición).



30. De este modo, para estar en posibilidad de determinar si una disposición normativa es violatoria de lo dispuesto por el artículo 14 de la Constitución Federal con base en la teoría de los componentes de la norma, es necesario considerar los distintos momentos en que se realiza el supuesto o supuestos jurídicos, la consecuencia o consecuencias que de ellos derivan y el momento en que entra en vigor la nueva disposición.

31. Al respecto, es aplicable la jurisprudencia de rubro y texto siguientes:

"RETROACTIVIDAD DE LAS LEYES. SU DETERMINACIÓN CONFORME A LA TEORÍA DE LOS COMPONENTES DE LA NORMA. Conforme a la citada teoría, para determinar si una ley cumple con la garantía de irretroactividad prevista en el primer párrafo del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debe precisarse que toda norma jurídica contiene un supuesto y una consecuencia, de suerte que si aquél se realiza, ésta debe producirse, generándose, así, los derechos y obligaciones correspondientes y, con ello, los destinatarios de la norma están en posibilidad de ejercitar aquéllos y cumplir con éstas; sin embargo, el supuesto y la consecuencia no siempre se generan de modo inmediato, pues puede suceder que su realización ocurra fraccionada en el tiempo. Esto acontece, por lo general, cuando el supuesto y la consecuencia son actos complejos, compuestos por diversos actos parciales. De esta forma, para resolver sobre la retroactividad o irretroactividad de una disposición jurídica, es fundamental determinar las hipótesis que pueden presentarse en relación con el tiempo en que se realicen los componentes de la norma jurídica. Al respecto cabe señalar que, generalmente y en principio, pueden darse las siguientes hipótesis: 1. Cuando durante la vigencia de una norma jurídica se actualizan, de modo inmediato, el supuesto y la consecuencia establecidos en ella. En este caso, ninguna disposición legal posterior podrá variar, suprimir o modificar aquel supuesto o esa consecuencia sin violar la garantía de irretroactividad, atento que fue antes de la vigencia de la nueva norma cuando se realizaron los componentes de la norma sustituida. 2. El caso en que la norma jurídica establece un supuesto y varias consecuencias sucesivas. Si dentro de la vigencia de esta norma se actualiza el supuesto y alguna o algunas de las consecuencias, pero no todas, ninguna norma posterior podrá variar los actos ya ejecutados sin ser retroactiva. 3. También puede suceder que la realización de alguna o algunas de las consecuencias de la ley anterior, que no se produjeron durante su vigencia, no dependa de la realización de los supuestos pre-



vistos en esa ley, ocurridos después de que la nueva disposición entró en vigor, sino que tal realización estaba solamente diferida en el tiempo, ya sea por el establecimiento de un plazo o término específico, o simplemente porque la realización de esas consecuencias era sucesiva o continuada; en este caso la nueva disposición tampoco deberá suprimir, modificar o condicionar las consecuencias no realizadas, por la razón sencilla de que éstas no están supeditadas a las modalidades señaladas en la nueva ley. 4. Cuando la norma jurídica contempla un supuesto complejo, integrado por diversos actos parciales sucesivos y una consecuencia. En este caso, la norma posterior no podrá modificar los actos del supuesto que se haya realizado bajo la vigencia de la norma anterior que los previó, sin violar la garantía de irretroactividad. Pero en cuanto al resto de los actos componentes del supuesto que no se ejecutaron durante la vigencia de la norma que los previó, si son modificados por una norma posterior, ésta no puede considerarse retroactiva. En esta circunstancia, los actos o supuestos habrán de generarse bajo el imperio de la norma posterior y, consecuentemente, son las disposiciones de ésta las que deben regir su relación, así como la de las consecuencias que a tales supuestos se vinculan."¹²

32. En mérito de lo anterior, **una norma transgrede el principio de irretroactividad de la ley cuando trata de modificar o alterar derechos adquiridos o supuestos jurídicos y consecuencias de éstos que nacieron bajo la vigencia de una ley anterior**; circunstancia que no se actualiza cuando se está en presencia de meras expectativas de derecho o de situaciones que aún no se han realizado, o consecuencias no derivadas de los supuestos regulados en la ley anterior, pues en esos casos, sí se permite que la nueva ley las regule.

33. Estudio del caso concreto

34. Ahora, en el presente asunto se impugna el **artículo cuarto transitorio del Decreto 28439/LXII/21**, por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley del Instituto de Pensiones y de la Ley para los Servidores Públicos, ambos ordenamientos del Estado de Jalisco, que establece:

¹² Tesis P./J. 123/2001, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIV, octubre de 2001, página 16, registro digital: 188508.



Decreto 28439/LXII/21

"**Cuarto.** Serán materia modificación y reducción por causa de utilidad pública, las pensiones que a la entrada en vigor que señala el presente decreto se encuentren vigentes, así como las futuras que en términos del presente ordenamiento se otorguen bajo las condiciones que el presente decreto establece."

35. Como se observa, el mencionado precepto establece en lo que interesa, que se modificarán y **reducirán**, por causa de utilidad pública, **las pensiones que a la entrada en vigor del decreto impugnado se encuentren vigentes.**

36. Al respecto, en el dictamen emitido por la Comisión de Competitividad, Desarrollo Económico, Innovación y Trabajo del Congreso del Estado de Jalisco, en el proceso legislativo del Decreto 28439/LXII/21, se destacó lo siguiente:

" ...

"En efecto, conforme a los elementos que el autor proporciona en la exposición de motivos de su iniciativa y que se tienen por reproducidos a la letra, es fundamental que el instituto de pensiones tenga finanzas sanas en el corto y mediano plazo, que le permitan conservar su estabilidad y prolongar su viabilidad financiera con el propósito de garantizar las prestaciones y servicios de seguridad social a sus derechohabientes.

"En ese sentido, en dicha iniciativa se analiza que el monto de algunas de las pensiones es excesivo y que es necesario establecer un debido control para proteger el patrimonio del citado instituto.

" ...

"Sin que con esto se violenten derechos adquiridos, pues cabe señalar que el derecho a la pensión no se vulnera en la medida que el tope que se pretende establecer garantiza plenamente el derecho a recibir una pensión digna



respetando los parámetros nacionales internacionales, particularmente en este último caso conforme al Convenio 102 de la Organización Internacional de Trabajo, dentro del cual se establece que los pagos periódicos deben alcanzar el 40 % del salario de referencia, lo cual se deja a salvo puesto que el ajuste que resulte de la aplicación del tope máximo que establece la reforma respeta dicho porcentaje."

37. Como se observa, el artículo transitorio combatido tiene como objetivo esencial **modificar y reducir las pensiones otorgadas con anterioridad** a la entrada en vigor del Decreto 28439/LXII/21.

38. En relación con el derecho a recibir una pensión, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que el otorgamiento de una pensión constituye una expectativa de derecho, en tanto está condicionada a la satisfacción de ciertos requisitos como lo son la edad y la antigüedad en el servicio y, por ende, es inconcuso que el derecho a la pensión no nace cuando se ingresa a laborar, **sino cuando se cumplen los requisitos previstos en la ley respectiva**. Al respecto, es ilustrativa la jurisprudencia de rubro y texto siguientes:

"INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO. LA APLICACIÓN RETROACTIVA DEL ARTÍCULO 57, PÁRRAFO TERCERO, DE LA LEY RELATIVA VIGENTE A PARTIR DEL 1 DE ENERO DE 2002 (ACTUALMENTE ABROGADA), ES IMPROCEDENTE EN LO REFERENTE AL PAGO DE INCREMENTOS O DIFERENCIAS A LAS PENSIONES, RESPECTO DE LAS OTORGADAS ANTES DE ESA FECHA. El artículo 57, párrafo tercero, de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, vigente del 5 de enero de 1993 al 31 de diciembre de 2001, señala que la cuantía de las pensiones se incrementará conforme aumente el salario mínimo general para el Distrito Federal, hoy Ciudad de México y, posteriormente, mediante reforma vigente a partir del 1 de enero de 2002, establece que se adopta para tales fines el Índice Nacional de Precios al Consumidor, o bien, en proporción al aumento de los sueldos de los trabajadores en activo, según sea el referente que resulte de mayor beneficio. Ahora bien, en virtud de la fecha en que



entró en vigor esa modificación legislativa, quienes se pensionaron con anterioridad a ella solamente adquirieron el derecho al incremento de sus pensiones conforme al aumento del salario mínimo aludido, por lo que no les es aplicable retroactivamente el citado precepto, habida cuenta que la jubilación no es un derecho surgido por el solo hecho de existir la relación laboral o por simple efecto del pago de las cotizaciones, sino que constituye una mera expectativa de derecho que se concreta hasta que se cumplan los requisitos para su otorgamiento, ya que la incorporación de dicha prestación al patrimonio jurídico de las personas se encuentra condicionada al cumplimiento de los años de servicio requeridos. Por tanto, mientras no exista un mandato expreso del legislador para incorporar entre los destinatarios de la norma a los pensionados con anterioridad, el parámetro que legalmente les corresponde a sus incrementos es el previsto en función del salario mínimo, el cual no puede sustituirse, vía interpretativa, por un sistema indexado o el homologado con quienes se encuentran laboralmente en activo, porque sería tanto como desconocer el principio constantemente reiterado en el sentido de que las pensiones se rigen por la ley vigente al momento de otorgarse, y asignar a la ley un efecto retroactivo que no tuvo en mente el autor de la reforma respectiva."¹³

39. En esa lógica, el artículo 58 de la Ley del Instituto de Pensiones del Estado de Jalisco,¹⁴ establece que se podrán otorgar pensiones por jubilación, por edad avanzada, por invalidez, por viudez y orfandad. Además, en el artículo 59 de la misma ley,¹⁵ se contempla que **el derecho a las pensiones nace a partir de la fecha en que los afiliados se encuentran en los supuestos y se**

¹³ Tesis 2a./J. 33/2017 (10a.), publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 41, abril de 2017, Tomo I, página 949, registro digital: 2014063.

¹⁴ "Artículo 58. El instituto otorgará, conforme a las disposiciones de la presente ley, las pensiones por jubilación, por edad avanzada, por invalidez, por viudez y orfandad, las cuales se registrarán por las disposiciones contenidas en el presente capítulo."

¹⁵ "Artículo 59. El derecho a las pensiones que establece esta ley, nace a partir de la fecha en que los afiliados se encuentran en los supuestos y satisfagan los requisitos que en la misma y en sus reglamentos se señalen, y en su caso, causen baja definitiva del servicio.

"El pago de las pensiones se otorgará por cuota mensual y de forma vitalicia, salvo los casos de revocación, suspensión, terminación o cualquiera otra circunstancia expresamente establecida por esta ley."



satisfagan los requisitos legales para su procedencia y, en su caso, causen baja definitiva del servicio. Asimismo, se precisa que el pago de las pensiones se otorgará por cuota mensual y de forma vitalicia, salvo los casos de revocación, suspensión, terminación o cualquiera otra circunstancia prevista en la ley.

40. De lo anterior se advierte que las pensiones otorgadas por el Instituto de Pensiones del Estado de Jalisco constituirán una expectativa de derecho mientras los afiliados no se encuentren en los supuestos previstos en la ley y no cumplan con los requisitos establecidos en la ley del instituto y su reglamento, pero, una vez que el afiliado se encuentre en los supuestos respectivos y reúna los requisitos necesarios para recibir la pensión, **adquirirá el derecho a recibir una pensión conforme a las disposiciones vigentes, por lo que ésta formara parte del patrimonio jurídico del pensionado.**

41. Es decir, cuando los asegurados cumplen con los requisitos legales para el otorgamiento de una pensión, válidamente se puede asumir que **ya ingresó el derecho a la pensión en la esfera jurídica de los asegurados, al haber cubierto las exigencias legales para su otorgamiento.**

42. En el caso concreto, de autos se advierte que **la quejosa recurrente demostró ser pensionada a partir del uno de enero de dos mil dieciocho, bajo la vigencia de la ley anterior (la de dos mil nueve), es decir, adquirió el derecho a recibir la pensión con anterioridad a la emisión del decreto que ahora combate.**

43. En tal orden de ideas, si el artículo cuarto transitorio controvertido indica que serán materia de **modificación y reducción** por causa de utilidad pública, las pensiones que a la entrada en vigor del indicado decreto se encuentren vigentes; es inconcuso que, al tratarse de un derecho inherente a las personas pensionadas, a quienes ya se les otorgó una pensión, adquirieron el derecho a que no se les modifique o reduzca.

44. Inclusive, conviene destacar que al resolver la contradicción de tesis 200/2020,¹⁶ este Alto Tribunal determinó que aquellos asegurados a los que, con

¹⁶ Sentencia recaída a la contradicción de tesis 200/2020, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente Ministro Javier Laynez Potisek, 17 de febrero de 2021.



posterioridad a la reforma constitucional en materia de desindexación del salario mínimo se les otorgó una pensión jubilatoria calculada con base en el monto máximo de diez veces el salario mínimo y no con base en la Unidad de Medida y Actualización, ya sea porque así lo determinó el propio ISSSTE o como consecuencia de una sentencia ejecutoria, se les debe reconocer la existencia de un derecho adquirido.

45. De ahí que esta Segunda Sala llegue al convencimiento de que **el artículo impugnado viola el principio de irretroactividad de la ley** que consagra el artículo 14 constitucional, ya que al ordenar que las pensiones otorgadas previamente a la entrada en vigor del decreto combatido serán materia de modificación o reducción, desconoce el derecho que adquirió la quejosa ahora recurrente al amparo de las normas que anteriormente estaban vigentes.

46. La anterior conclusión se confirma con la teoría de los derechos adquiridos, así como con la teoría de los componentes de la norma, pues a la luz de la primera, los pensionados a los que se les determinó su pensión durante la vigencia de la legislación anterior, adquirieron el derecho de recibirla en los términos que anteriormente lo venían haciendo; de ahí que sea válido y legal concluir que no puede ser disminuido el monto de su pensión con base en esta nueva disposición prevista en una ley posterior.

47. Consecuentemente, si en virtud de aquellas normas ingresaron al haber jurídico de los pensionados el derecho que se ha señalado, éste ya no puede ser desconocido por una ley posterior ni puede aplicarse ésta, pues vulneraría un derecho adquirido, de ser así, la nueva disposición o su aplicación resultaría retroactiva en perjuicio de dichos gobernados, como acontece en el caso concreto.

48. Por otra parte, visto el problema planteado desde la perspectiva de la teoría de los componentes de la norma, que parte del supuesto de que toda norma jurídica contiene un supuesto y una consecuencia, en la que si el primero se realiza la consecuencia debe producirse, generándose así los derechos y



obligaciones correspondientes; en el caso se actualiza la hipótesis en la que se establece que: "puede suceder que la realización de alguna o algunas de las consecuencias de la ley anterior, que no se produjeron durante su vigencia, no dependa de la realización de los supuestos previstos en esa ley, ocurridos después de que la nueva disposición entró en vigor, sino que tal realización estaba solamente diferida en el tiempo, ya sea por el establecimiento de un plazo o término específico, o simplemente porque la realización de esas consecuencias era sucesiva o continuada; en este caso la nueva disposición tampoco deberá suprimir, modificar o condicionar las consecuencias no realizadas, por la razón sencilla de que éstas no están supeditadas a las modalidades señaladas en la nueva ley", pues como ha quedado evidenciado, el derecho a recibir una pensión se actualizó a partir de la fecha en que la afiliada se encontró en los supuestos y quedaron satisfechos los requisitos legales para su procedencia; de manera que la nueva disposición consistente en que la pensión se modifique o reduzca por causa de utilidad pública, no puede desconocer o destruir la consecuencia que se generó conforme a la ley anterior, porque no se encontraba supeditada a la nueva norma, sin que afecte el hecho de que su pago se realice de forma mensual, es decir, de forma fraccionada en el tiempo, ya que el monto de estas últimas, se reitera, no está supeditado a lo establecido en la nueva ley, sino que nació bajo la vigencia de la anterior ley.

49. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cuatro votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa (ponente), Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf y presidente Alberto Pérez Dayán. Ausente el Ministro Javier Laynez Potisek.

V. EFECTOS

50. Concluyentemente, lo procedente es **conceder** el amparo y protección de la justicia federal solicitado, al devenir **inconstitucional** el artículo cuarto transitorio del Decreto 28439/LXII/21, por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley del Instituto de Pensiones y de la Ley para los Servidores Públicos, ambos ordenamientos del Estado de Jalisco, publicado en el Periódico



Oficial de la citada entidad federativa el nueve de septiembre de dos mil veintiuno.

51. Lo cual se realiza para el efecto de que las autoridades responsables, en el ámbito de sus respectivas competencias, se abstengan de aplicar en lo presente o futuro el aludido numeral, por haber resultado violatorio del principio de irretroactividad de la ley.

52. Asimismo, con la finalidad de salvaguardar los derechos de la promovente y con el objeto de restituirla plenamente en sus prerrogativas, se deberá verificar que la quejosa no haya sufrido un detrimento patrimonial en el pago de su respectiva pensión y para el caso de que se haya pagado con esa disminución se reintegre la diferencia; esto con apoyo en los artículos 77 y 78 de la Ley de Amparo.

53. Sirve de apoyo a lo anterior la jurisprudencia siguiente:

"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 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."¹⁷

54. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cuatro votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa (ponente), Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf y presidente Alberto Pérez Dayán. Ausente el Ministro Javier Laynez Potisek.

¹⁷ Tesis P./J. 112/99, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo X, noviembre de 1999, página 19, registro digital: 192846.



VI. REVISIÓN ADHESIVA

55. No procede realizar pronunciamiento alguno en torno a la adhesión planteada, cuenta habida que de ello ya se ocupó el Tribunal Colegiado de origen.¹⁸

VII. DECISIÓN

Por lo anteriormente expuesto y fundado, se resuelve:

ÚNICO.—La Justicia de Unión ampara y protege a la quejosa, contra el artículo cuarto transitorio del decreto reclamado.

Notifíquese; con testimonio de esta ejecutoria. En su oportunidad, archívese el toca como asunto concluido.

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por unanimidad de cuatro votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa (ponente), Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf y presidente Alberto Pérez Dayán. Ausente el Ministro Javier Laynez Potisek.

Firman el Ministro presidente de la Segunda Sala y la Ministra ponente, con la secretaria de Acuerdos, que autoriza y da fe.

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

¹⁸ Véase el considerando octavo de la resolución de fecha dieciséis de junio de dos mil veintidós.



Nota: La tesis de jurisprudencia 2a./J. 33/2017 (10a.) citada en esta sentencia, también aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 7 de abril de 2017 a las 10:11 horas.

Esta sentencia se publicó el viernes 12 de mayo de 2023 a las 10:17 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 4 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 223 de la Ley de Amparo, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 15 de mayo de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

PENSIONES EN EL ESTADO DE JALISCO. EL ARTÍCULO CUARTO TRANSITORIO DEL DECRETO 28439/LXII/21, POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY DEL INSTITUTO DE PENSIONES Y DE LA LEY PARA LOS SERVIDORES PÚBLICOS, AMBAS DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA, TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE IRRETROACTIVIDAD DE LA LEY.

Hechos: Una persona pensionada promovió amparo indirecto contra el artículo cuarto transitorio del Decreto 28439/LXII/21 citado, al considerar que vulnera el principio de irretroactividad de la ley. La Juez de Distrito del conocimiento dictó sentencia en la que sobreseyó en el juicio por lo que, en su contra, la quejosa interpuso recurso de revisión; por su parte, la autoridad responsable presentó revisión adhesiva. El Tribunal Colegiado de Circuito correspondiente modificó la sentencia recurrida y sobreseyó parcialmente en el juicio, declaró sin materia la revisión adhesiva y solicitó a esta Suprema Corte reasumiera su competencia originaria para conocer el fondo del asunto, lo que así ocurrió.

Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que el artículo cuarto transitorio del Decreto 28439/LXII/21, por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley del Instituto de Pensiones y de la Ley para los Servidores Públicos, ambos ordenamientos del Estado de Jalisco, publicado en el Periódico Oficial de la citada entidad federativa el 9 de septiembre de 2021, al prever que serán materia de modificación y reducción por causa de utilidad pública las pensiones que se hubiesen otorgado con anterioridad a su entrada en vigor, transgrede el principio de irretroactividad de la ley.



Justificación: De conformidad con el artículo 58 de la Ley del Instituto de Pensiones del Estado de Jalisco, se podrán otorgar pensiones por jubilación, por edad avanzada, por invalidez, por viudez y orfandad. Por su parte, el artículo 59 de esa ley dispone que el derecho a recibir las pensiones nace a partir de la fecha en que los afiliados se encuentran en los supuestos y se satisfagan los requisitos para su procedencia y, en su caso, causen baja definitiva del servicio; además, este último precepto señala que el pago de las pensiones se otorgará por cuota mensual y de forma vitalicia, salvo los casos de revocación, suspensión, terminación o cualquiera otra circunstancia expresamente prevista por la ley. Así, cuando el afiliado se encuentre en los supuestos respectivos y cumpla los requisitos necesarios, adquirirá el derecho a recibir una pensión conforme a las disposiciones en ese momento vigentes, por lo que ésta formará parte del patrimonio jurídico del pensionado. En consecuencia, el artículo cuarto transitorio del Decreto 28439/LXII/21 citado, al ordenar que las pensiones otorgadas previamente a su entrada en vigor serán materia de modificación y reducción por causa de utilidad pública, viola el principio de irretroactividad de la ley contenido en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque desconoce el derecho adquirido conforme a la normativa vigente al momento de su otorgamiento. En ese sentido, no resulta válido que el monto de la pensión pueda ser disminuido en términos de ese precepto contenido en una ley posterior, máxime que las consecuencias generadas de acuerdo a la ley anterior no se encontraban supeditadas a la nueva norma, sin que obste el hecho de que el pago de la pensión se realice de forma mensual, es decir, de forma fraccionada en el tiempo, ya que su monto no está supeditado a lo establecido en la nueva ley, sino que nació bajo la vigencia de la anterior.

2a./J. 24/2023 (11a.)

Amparo en revisión 518/2022. Ofelia Edith Robles Gutiérrez. 8 de febrero de 2023. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf y Alberto Pérez Dayán. Ausente: Javier Laynez Potisek. Ponente: Yasmín Esquivel Mossa. Secretario: Luis Enrique García de la Mora.

Tesis de jurisprudencia 24/2023 (11a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del tres de mayo de dos mil veintitrés.

Esta tesis se publicó el viernes 12 de mayo de 2023 a las 10:17 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 15 de mayo 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)

COMPETENCIA POR TERRITORIO PARA CONOCER DEL CAMBIO DE ADSCRIPCIÓN DE UNA PERSONA SERVIDORA PÚBLICA DE UN PUNTO GEOGRÁFICO A OTRO. SE SURTE A FAVOR DEL JUEZ DE DISTRITO QUE PREVINO EN EL CONOCIMIENTO DEL CAMBIO.

CONTRADICCIÓN DE CRITERIOS 352/2022. ENTRE LOS SUS-
TENTADOS POR EL TERCER TRIBUNAL COLEGIADO DEL VI-
GÉSIMO NOVENO CIRCUITO Y LOS TRIBUNALES COLEGIADOS
DÉCIMO TERCERO Y DÉCIMO CUARTO, AMBOS EN MATERIA
ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. 15 DE MARZO DE
2023. CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS YASMÍN ESQUIVEL
MOSSA, LUIS MARÍA AGUILAR MORALES, LORETTA ORTIZ
AHLF, JAVIER LAYNEZ POTISEK Y ALBERTO PÉREZ DAYÁN.
PONENTE: ALBERTO PÉREZ DAYÁN. SECRETARIA: MARÍA DEL
CARMEN ALEJANDRA HERNÁNDEZ JIMÉNEZ.

ÍNDICE TEMÁTICO

	Apartado	Criterio y decisión	Págs.
I.	Competencia	La Segunda Sala es competen- te para conocer del presente asunto.	3
II.	Legitimación	La denuncia fue presentada por parte legitimada.	4
III.	Criterios denunciados	Se resumen los criterios sustenta- dos por los órganos contendientes.	4-17



IV.	Existencia de la contradicción	La contradicción es existente.	17-22
V.	Estudio de fondo	Determinar cuál Juez de Distrito resulta competente por razón de territorio para conocer de un juicio de amparo, cuando el acto reclamado consiste en el cambio de adscripción de un servidor público, de una ciudad a otra.	22-25
VI.	Criterio que debe prevalecer	Cuando el acto reclamado en un juicio de amparo consiste en el cambio de adscripción de un servidor público, de un punto geográfico a otro, el Juez de Distrito que debe conocer por razón de territorio será aquel que, de entre los competentes en tales lugares, prevenga en el conocimiento del asunto.	25 a 26
VII.	Decisión	PRIMERO.— Existe la contradicción de criterios denunciada. SEGUNDO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por esta Segunda Sala en la tesis redactada en el último considerando del presente fallo. TERCERO.—Públíquese la jurisprudencia que se sustenta en la presente resolución, en términos del artículo 220 de la Ley de Amparo.	26-27

Ciudad de México. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al quince de marzo de dos mil veintitrés, emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la contradicción de criterios suscitada entre el Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Noveno Circuito y los Tribunales Co-



legiados en Materia Administrativa del Primer Circuito Décimo Tercero y Décimo Cuarto.

El problema jurídico a resolver por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación consiste en determinar **cuál Juez de Distrito resulta competente por razón de territorio para conocer de un juicio de amparo, cuando el acto reclamado consiste en el cambio de adscripción de un servidor público, de una ciudad a otra.**

ANTECEDENTES DEL ASUNTO

1. **Denuncia de la contradicción.** Mediante escrito recibido vía MINTERS-CJN el veinticuatro de octubre de dos mil veintidós, el Magistrado adscrito al Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Noveno Circuito denunció la posible contradicción de criterios entre dicho órgano jurisdiccional al fallar el conflicto competencial 51/2022 y el emitido por los Tribunales Colegiados en Materia Administrativa del Primer Circuito Décimo Tercero y Décimo Cuarto, al resolver los conflictos competenciales 22/2021 y 24/2022, respectivamente.

2. **Trámite de la denuncia.** El tres de noviembre de dos mil veintidós, el entonces presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó registrar la denuncia de contradicción con el número de expediente **352/2022, con la precisión de que se trata de un supuesto de datos sensibles al derivar de un asunto que involucra a un menor de edad o incapaz, por lo que en la versión pública y lista de notificación se deberán omitir y/o suprimir el nombre y demás datos personales o cualquier otra denominación que identifique o haga identificable a cualquiera de las partes en el asunto.** Requirió a los Tribunales Colegiados en Materia Administrativa del Primer Circuito Décimo Tercero y Décimo Cuarto, las copias certificadas de las ejecutorias correspondientes e informaran si el criterio ahí sustentado se encuentra vigente. Asimismo, ordenó turnar el asunto al Ministro Alberto Pérez Dayán.

3. Mediante proveído de veintitrés de noviembre de dos mil veintidós, la entonces presidenta de la Segunda Sala determinó que ésta se avocaba al conocimiento del asunto.



4. Posteriormente, tuvo por recibida la información del caso y dado que el expediente relativo a la denuncia de contradicción de criterios estaba integrado, ordenó su envío al Ministro ponente para la elaboración del proyecto de resolución respectivo.

I. Competencia

5. Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es competente para conocer y resolver la presente denuncia de contradicción de criterios, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, párrafos segundo y cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 225 y 226, fracción II, de la Ley de Amparo; y 21, fracción VII,¹ de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como en lo establecido en los puntos primero y tercero del Acuerdo General Plenario Número 5/2013,² publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de mayo de dos mil trece; por tratarse de criterios sostenidos por Tribunales Colegiados de distinto Circuito y se considera innecesaria la intervención del Pleno.

II. Legitimación

6. La contradicción de criterios se denunció por parte legitimada para ello, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 227, fracción II, de la Ley de Amparo en vigor, ya que se formuló por el Magistrado integrante del Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Noveno Circuito; tal y como se advierte de la

¹ "Artículo 21. Corresponde conocer a las Salas:

"...

"VII. De las denuncias de contradicción de criterios que sustenten los Plenos Regionales o los Tribunales Colegiados de Circuito pertenecientes a distintas regiones."

² "PRIMERO. Las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ejercerán la competencia que les otorga el artículo 21 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, de la manera siguiente:

"La Primera Sala conocerá de las materias civil y penal, y la Segunda Sala conocerá de las materias administrativas y del trabajo. ..."

"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."



sentencia dictada el seis de octubre de dos mil veintidós, en el conflicto competencial 51/2022 del índice de dicho órgano colegiado.

III. Criterios denunciados

7. Del Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Noveno Circuito al resolver el conflicto competencial 51/2022.

8. **Juicio de amparo indirecto.** Leobardo Luna Morales, por propio derecho y en representación de sus menores hijos promovió amparo indirecto en contra del presidente de los Estados Unidos Mexicanos y otras autoridades en que reclamó el oficio GN/SPAYL/M.Movs./0369/2022, de catorce de junio de dos mil veintidós y el diverso GN/UOEC/DGSCI/6089/2022, de quince siguiente, por medio de los cuales **se le notificó su cambio de adscripción de la Estación Pachuca de Soto** y su ejecución, ello a la Coordinación de Batallón de Seguridad en Carreteras e Instalaciones de la Guardia Nacional a la Dirección General de Tecnologías de Información y Comunicaciones, **en la Ciudad de México.**

9. **Declaración de incompetencia por razón de territorio.** Mediante sentencia de diecinueve de agosto de dos mil veintidós el Juzgado Segundo de Distrito en el Estado de Hidalgo, a quien correspondió conocer de la demanda, determinó carecer de competencia legal por razón de territorio.

10. **Rechazo de la competencia declinada.** Por auto de veintinueve de agosto de dos mil veintidós el Juzgado Décimo de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México **determinó no aceptar la competencia planteada** para conocer y resolver el asunto; por lo que ordenó devolver los autos a su lugar de origen.

11. Por acuerdo de siete de septiembre de dos mil veintidós, la Juez Segundo de Distrito en el Estado de Hidalgo **insistió en su falta de competencia legal** para conocer del asunto, por lo que remitió los autos al Tribunal Colegiado del Vigésimo Noveno Circuito, en turno, con el fin de resolver el conflicto competencial suscitado.

12. **Conflicto competencial.** En sesión de seis de octubre de dos mil veintidós, el Colegiado resolvió en el sentido de **declarar legalmente competente**



al Juzgado Segundo de Distrito en el Estado de Hidalgo, al efecto, en esencia consideró:

"Con la finalidad de demostrar lo anterior, resulta pertinente traer al contexto lo dispuesto en el artículo 107, fracción VII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el numeral 37 de la Ley de Amparo, que disponen lo siguiente:

"(Se transcribe).

"De los anteriores preceptos normativos se desprenden las reglas que determinan la competencia territorial de los Jueces de Distrito, a saber:

"• **Primera regla:** Es competente el Juez de Distrito para conocer de un juicio de amparo en cuya jurisdicción deba tener ejecución, trate de ejecutarse, se ejecute o se haya ejecutado el acto reclamado.

"• **Segunda regla:** Ésta se refiere a la competencia por prevención, que se actualiza cuando el acto reclamado ha comenzado a ejecutarse en un distrito y se sigue ejecutando en otro.

"En esta hipótesis, conforme a lo dispuesto en el artículo 37 de la Ley de Amparo, cualquiera de los Jueces, a prevención, es competente para conocer del amparo.

"• **Tercera regla:** Se refiere a los actos de autoridad reclamados que no requieren de ejecución material, en cuyo caso será competente el Juez de Distrito en cuya jurisdicción se haya presentado la demanda.

"De las reglas destacadas, se advierte un criterio único que alude a la 'ejecución material' del acto reclamado para asignar la competencia por territorio a los Jueces de Distrito que conozcan del juicio de amparo; por ende, la citada expresión debe entenderse en el sentido de que con la emisión del acto se tengan que realizar acciones que producen un cambio material, ya sea por sí mismo o sus efectos conlleven esa situación, es decir, la ejecución no atiende sólo al contenido del acto reclamado, en el sentido de que establezca una orden,



un mandato, el cumplimiento o prohibición para efectuar o llevar a cabo algo, sino que también comprende los alcances materiales que tuviera o llegara a producir en el mundo fáctico.

"Es importante precisar, que lo que distingue a las dos primeras reglas de la tercera, es que en ésta el acto o resolución reclamada no requiere ejecución material; y, lo que hace la diferencia entre aquéllas, no es que el acto se haya ejecutado, trate de ejecutarse, se esté ejecutando o deba ejecutarse, sino que la primera se refiere a todos los supuestos en que puede encontrarse la ejecución, pero sólo hace mención a que se realice en una jurisdicción; mientras que, la segunda, concierne a la ejecución en dos distritos diferentes.

"Sirve de apoyo, por analogía, la tesis 3a. XLIX/93, sustentada por la otrora Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 13, del Tomo XII, correspondiente al mes de septiembre de 1993, de la Octava Época del *Semanario Judicial de la Federación*, cuyos rubro y texto son los siguientes:

"COMPETENCIA EN UN JUICIO DE AMPARO EN QUE LOS ACTOS RECLAMADOS DEBEN EJECUTARSE EN DIVERSOS DISTRITOS. CORRESPONDE AL JUEZ ANTE EL QUE SE PRESENTA LA DEMANDA." (se transcribe)

"En ese sentido, es dable destacar que hay actos de autoridad que, en ocasiones, no conllevan, por sí mismos, una ejecución material que conduzca a fijar la competencia del lugar en donde se llevó a cabo, ya que esta situación es factible si tal determinación en sí tiene o puede tener alcances materiales en el mundo real.

"Lo anterior, parte de la premisa de que los actos de las autoridades pueden tener cumplimiento o consecuencias de carácter material en lugares distintos a aquellos en que se emiten.

"En esos términos, para determinar la competencia de un Juez de Distrito por razón de territorio, es dable atender a la localidad en que debe cumplirse o materializarse el acto.



"Ahora bien, respecto a este último punto, es importante acudir a lo resuelto por el Máximo Tribunal del País al analizar la contradicción de tesis 322/2017, en la que determinó lo siguiente:

"(Se transcribe).

"Lo anterior, derivó en la emisión de la jurisprudencia 1a./J. 63/2019 (10a.), sustentada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 933, del Libro 71, correspondiente al mes de octubre de 2019, Tomo I, de la Décima Época de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, que dice:

"'COMPETENCIA PARA CONOCER DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO INTERPUESTO CONTRA LA ORDEN PARA TRASLADAR A UN INTERNO DE UN CENTRO DE RECLUSIÓN A OTRO, CUANDO SU EJECUCIÓN NO HA INICIADO, O BIEN, HA CONCLUIDO, SE SURTE A FAVOR DEL JUEZ DE DISTRITO QUE PREVINO.' (se transcribe)

"Precisado lo anterior, es pertinente acudir a las constancias que integran el juicio de amparo, de las que se advierte que el acto reclamado destacado consiste, en esencia, en la emisión y ejecución del oficio número GN/UOEC/DGSCI/6089/2022, de quince de junio de dos mil veintidós –*cuyo antecedente fue el diverso GN/SPAyL/M.Movs./0369/2022, de catorce de junio de ese año*– mediante el cual el director general de Seguridad en Carreteras e Instalaciones de la Guardia Nacional **comunicó al quejoso su cambio de adscripción** a la Dirección General de Tecnologías de Información y Comunicaciones, ubicada en la Calzada México-Xochimilco, número 4985, colonia Guadalupe, Alcaldía Tlalpan, **en la Ciudad de México.**

"Por su parte, al desahogar la prevención realizada por la Juez Federal en el estado de Hidalgo, el quejoso destacó que, hasta el momento, **continuaba laborando en la Subestación Tula, dependiente de la Estación Pachuca de Soto**, perteneciente a la Coordinación de Batallón de Seguridad en Carreteras e Instalaciones de la Guardia Nacional.

"Conforme a lo anterior, y teniendo en cuenta al marco legal y jurisprudencial explicado, este tribunal federal concluye que si el acto reclamado consiste



en el oficio por el cual se ordenó el cambio de adscripción del quejoso, causando, por un lado, baja de la Subestación Tula, dependiente de la Estación Pachuca de Soto; y, por otro, alta en la Dirección General de Tecnologías de Información y Comunicaciones, de la Ciudad de México, por tanto, **el Juzgado Segundo de Distrito en el Estado de Hidalgo es el legalmente competente para conocer del asunto.**

"Tal aserto puesto que, si bien se trata de un acto cuya ejecución material y fáctica se llevará a cabo en la Ciudad de México, lo cierto es que su adscripción actual se ubica en el estado de Hidalgo, tal como, expresamente, lo señaló.

"Así, dada la esencia misma del acto reclamado, **cuya ejecución es de tracto sucesivo, el factor que permite fijar, de manera objetiva, la competencia territorial** del órgano jurisdiccional para conocer del juicio de amparo, sin importar si la ejecución en sí misma aún no inicia, o bien, ha concluido, **es que esta última ha de comenzar en un distrito Judicial –Estado de Hidalgo– y continuar ejecutándose en otro –Ciudad de México–.**

"En tales condiciones, y partiendo de lo explicado por el Máximo Tribunal del País en la contradicción de tesis analizada, aun cuando la competencia territorial para conocer del caso corresponde a los Juzgados de Distrito con jurisdicción en cualquiera de esos lugares, lo cierto es que, por la naturaleza jurídica del acto reclamado, se surte la hipótesis prevista en el segundo párrafo del artículo 37 de la Ley de Amparo, en tanto que, conforme al supuesto ahí previsto, **es competente el Juez Federal ante el que se presente la demanda;** que, en este caso, lo es la Juez Segundo de Distrito en el Estado de Hidalgo, quien previno, en primer lugar, sobre su conocimiento.

"Sin que, al efecto, sea obstáculo lo señalado por la titular de dicho órgano jurisdiccional, en el sentido de que diversos Tribunales Colegiados en Materia Administrativa del Primer Circuito han resuelto de forma distinta a lo que aquí se hace, en primer lugar, puesto que, a diferencia de lo que afirma, de algunas de las ejecutorias que señala se desprende que, en cierta medida, también aplicaron el supuesto de que resultaba competente el Juzgado de Distrito que previno en el conocimiento del asunto; y, en segundo, dado el sentido de la presente



ejecutoria, no se comparten dichos criterios, aunado a que, al haber sido emitidos por Tribunales Colegiados de Circuito, no vinculan a este órgano federal, pues, en términos del artículo 217 de la Ley de Amparo, sólo la jurisprudencia que emite la Suprema Corte de Justicia de la Nación, funcionando en Pleno o en Salas, o el Pleno de Circuito, es obligatoria y, en el caso, no es así.

"En consecuencia, se determina que **es legalmente competente para conocer, por razón de territorio, de la demanda de amparo, la Juez Segundo de Distrito en el Estado de Hidalgo.**"

13. Del Décimo Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito al resolver el conflicto competencial 22/2021.

14. **Juicio de amparo indirecto.** Josué Abigail Pérez Cruces, por propio derecho, promovió amparo indirecto en contra del comandante de la Guardia Nacional y otras autoridades en que reclamó el oficio GN/UOEC/DGSCI/4698/2021 de cuatro de junio de dos mil veintiuno, mediante el cual se le ordenó el cambio de adscripción de la Dirección General de Seguridad en Carreteras e Instalaciones de la Guardia Nacional, a la Unidad de Apoyo al comandante de la Guardia Nacional denominada Dirección General de Servicios Especiales residente en la Ciudad de México.

15. **Declaración de incompetencia por razón de territorio.** El Juzgado Décimo Séptimo de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México, mediante acuerdo de veintitrés de junio de dos mil veintiuno, con fundamento en los artículos 37 y 48 de la Ley de Amparo, se declaró incompetente por razón de territorio para conocer de dicha demanda, declinó la competencia por materia en virtud de que los actos reclamados tienen sus efectos, consecuencias y actos materiales de ejecución en el lugar de adscripción de la parte quejosa, esto es, en la Ciudad de Guadalajara, en el Estado de Jalisco, por lo que ordenó remitir los autos al Juez de Distrito en Materias Administrativa, Civil y de Trabajo en el Estado de Jalisco, con sede en Zapopan, en turno.

16. **Rechazo de la competencia declinada.** Mediante acuerdo de treinta de junio de dos mil veintiuno, el Juez Décimo Quinto de Distrito en Materias Administrativa, Civil y del Trabajo en el Estado de Jalisco con sede en Zapopan,



se **negó a aceptar la competencia declinada**, al considerar que su homólogo federal con residencia en la Ciudad de México es el competente para conocer de la demanda de amparo porque los actos reclamados fueron ejecutados en más de un Circuito Judicial, por lo que es competente el Juez de Distrito que previno en el conocimiento del asunto, de ahí que ordenó la devolución de la demanda al Juez Décimo Séptimo de Distrito en Materia Administrativa de la Ciudad de México.

17. Por acuerdo de cinco de julio de dos mil veintiuno, el Juez Décimo Séptimo de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México **insistió en declinar la competencia** y ordenó remitir el conflicto competencial al Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito en turno.

18. **Conflicto competencial.** En sesión de veintidós de septiembre de dos mil veintiuno, el Colegiado **resolvió que es legalmente competente el Juzgado Décimo Séptimo de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México**, conforme a las razones que enseguida se transcriben.

"CUARTO.—Determinación de la competencia. Advertida la existencia del conflicto competencial, la siguiente cuestión a dilucidar es a qué órgano jurisdiccional corresponde conocer del asunto que nos ocupa, para lo cual, conviene referirse que de los factores que delimitan la competencia de los Tribunales de la Federación, para la resolución del presente asunto, interesa destacar la competencia por territorio.

"En esos términos, se estima conveniente precisar que las reglas de competencia de los Jueces de Distrito para conocer del juicio de amparo indirecto se contienen en el artículo 37 de la ley de la materia, que previene:

"(Se transcribe).

"La interpretación literal del precepto anterior, permite determinar que la competencia de los Jueces de Distrito se surte en razón de la ejecución del acto reclamado, de manera que será competente el Juez con jurisdicción:

"a) En el lugar donde el acto reclamado debe tener ejecución, trate de ejecutarse, se esté ejecutando o se haya ejecutado;



"b) Si el acto autoritario puede tener ejecución en más de un distrito o ha comenzado a ejecutarse en uno de ellos y sigue ejecutándose en otro, será competente el Juez ante el que se presente la demanda; y,

"c) Si el acto reclamado no requiere ejecución material, la competencia le corresponderá al juzgador en cuya jurisdicción se haya presentado la demanda.

"En tal virtud, es necesario fijar de manera clara y precisa cuáles son los actos reclamados por la parte quejosa y si son susceptibles de ejecución, por lo que de la lectura integral del recurso inicial de demanda, se desprende que se señalaron con tal carácter, el oficio GN/UOEC/DGSCI/4698/2021 de cuatro de junio de dos mil veintiuno, por el cual se ordenó el cambio de adscripción del quejoso de la Dirección General de Seguridad en Carreteras e Instalaciones de la Guardia Nacional a la Unidad de Apoyo al comandante de la Guardia Nacional denominada Dirección General de Servicios Especiales, su notificación, así como su ejecución.

"Ahora bien, para establecer la competencia por territorio, resulta necesario precisar la naturaleza de la acción intentada y de los actos reclamados, para lo cual este Tribunal Colegiado estima pertinente determinar si éstos tienen como consecuencia alguna ejecución material o no.

"En ese sentido, para determinar la competencia territorial del Juez de Distrito, debe atenderse no sólo al señalamiento de las autoridades responsables ordenadoras y ejecutoras, a los actos reclamados y a los preceptos constitucionales invocados, sino también a los antecedentes del caso y preponderantemente a si los actos se ejecutaron o trataron de ejecutarse de acuerdo con lo manifestado bajo protesta de decir verdad del quejoso; dato que resulta de capital importancia, en tanto que es la ejecución del acto en cualquiera de sus etapas, la que debe tomarse en consideración para fijar la competencia.

"Sirve de apoyo a lo anterior, la tesis 1a. II/92 de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, registro: 206167, Tomo IX, mayo de 1992, materia común, página 94, de rubro y texto siguientes:



"COMPETENCIA, EL JUEZ DE DISTRITO DEBE ANALIZAR DE MANERA INTEGRAL EL CONTEXTO DE LA DEMANDA DE AMPARO, ASÍ COMO DE LOS DEMÁS ELEMENTOS QUE SE ALLEGUEN A LA MISMA, PARA FIJAR SU.' (se transcribe)

"En la especie como se ha narrado, el conflicto competencial se suscitó porque el Juzgado Décimo Séptimo de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México, estimó carecer de competencia para conocer del asunto, en virtud de que del apartado de antecedentes del acto reclamado, y de las constancias acompañadas a la demanda de amparo, se desprende que la parte quejosa tiene su adscripción en la Ciudad de Guadalajara, Estado de Jalisco, por lo que los actos reclamados tienen sus efectos, consecuencias y actos materiales de ejecución en el lugar de adscripción de la parte quejosa; de ahí que si los actos reclamados tienen verificativo en dicha entidad federativa, el asunto le corresponde conocerlo al Juzgado de Distrito competente en el lugar en que deba tener ejecución, trate de ejecutarse, se ejecute o se haya ejecutado el acto que el quejoso reclama.

"Por su parte, el Juzgado Décimo Quinto de Distrito en Materia Administrativa, Civil y de Trabajo en el Estado de Jalisco, con sede en Zapopan, señaló que no aceptaba la competencia declinada porque el acto reclamado consiste en el cambio de adscripción del quejoso a la Unidad de Apoyo al comandante de la Guardia Nacional denominada Dirección General de Servicios Especiales, y si bien el quejoso tiene su adscripción en el Estado de Jalisco, el cambio de adscripción se llevará a cabo en la Ciudad de México, es decir, las autoridades responsables han girado el oficio al quejoso para efecto de que se presente a laborar en la Ciudad de México.

"Asimismo, se destaca que gramaticalmente, el vocablo 'ejecución' es la acción y efecto de ejecutar, mientras que 'ejecutar', es consumir o llevar a cabo totalmente algo; esto es, ejecución es sinónimo de realización, desarrollo y consumación de algo, por lo que el principio de ejecución de un acto produce una afectación en la esfera jurídica del gobernado y, en consecuencia, origina la existencia de un agravio.



"Ahora bien, del capítulo de antecedentes de la demanda de amparo señaló lo siguiente:

"6. Con fecha 6 de junio de 2021, al presentarse un familiar a entregar mi licencia médica expedida a favor del suscrito por el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, con número de serie 034LE0027666 que amparan los días del 06 de junio al 08 de junio de 2021, pues sufro de lumbago con ciática, le refieren que tengo una orden de que debo presentarme en la Unidad de Apoyo al comandante de la Guardia Nacional denominada Dirección General de Servicios Especiales, no refiriéndole en ningún momento fundamento o motivo de dicha decisión o si obedecía a necesidades del servicio, y sin especificar en todo caso cuáles eran.

"7. De la misma manera, al presentarse un familiar a entregar mi licencia médica expedida a favor del suscrito expedida por el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, con número de serie 014LM0377549, que amparan los días del 09 de junio al 22 de junio de 2021, vuelven a insistir en que me presente porque que tengo orden de cambio de adscripción y que debo presentarme en la Unidad de Apoyo al comandante de la Guardia Nacional denominada Dirección General de Servicios Especiales, no refiriéndole en ningún momento fundamento o motivo de dicha decisión o si obedecía a necesidades del servicio, y sin especificar en todo caso cuáles eran.

"8. Asimismo, las responsables han estado llamándome para que me presente a recibir el oficio GN/UOEC/DGSCI/4698/2021 de fecha 04 de junio de 2021, mediante el cual el director general de Seguridad en Carreteras de la Guardia Nacional, comisario Jorge Alberto Trejo Terrazas ordena mi cambio de adscripción de la Dirección General de Seguridad en Carreteras e Instalaciones de la Guardia Nacional a la Unidad de Apoyo al comandante de la Guardia Nacional denominada Dirección General de Servicios Especiales; sin embargo, no he podido hacerlo toda vez que como he dicho y demostrado con las documentales públicas descritas sufro de lumbago con ciática y me encuentro con incapacidad.'

"Conforme a lo anterior, **este Tribunal Colegiado concluye que si el acto reclamado consiste en el oficio por el cual se ordenó el cambio de adscripción**



ción del quejoso, relacionado con las manifestaciones bajo protesta de decir verdad de la demanda de amparo, relativas a que tuvo conocimiento del oficio en cuestión porque así se lo manifestaron a un familiar que acudió a entregar su licencia médica expedida a favor del promovente, por el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, así como por diversas llamadas telefónicas; ello evidencia que la ejecución de los actos reclamados tendrá lugar en la Ciudad de México.

"Lo anterior, porque no debe atenderse al lugar de adscripción actual del quejoso, pues si bien de la lectura íntegra del escrito de demanda se advierte que el quejoso manifestó que le fue informado que debía presentarse en la Unidad de Apoyo al comandante de la Guardia Nacional denominada Dirección General de Servicios Especiales, en la Ciudad de México, ello no puede considerarse como acto de ejecución del oficio reclamado en el lugar de adscripción, por el contrario, evidencia que es en la Ciudad de México, en donde tendrá ejecución el acto reclamado consistente en la readscripción del quejoso.

"Se afirma lo anterior, pues si bien no obra en autos el oficio reclamado, pues el quejoso únicamente hace referencia al mismo, por el dicho del familiar que acudió a presentar sus licencias médicas a su lugar de adscripción en el Estado de Jalisco, así como por diversas llamadas telefónicas; no menos cierto lo es que tales manifestaciones las realizó bajo protesta de decir verdad, por lo que se pone de manifiesto que si se ordenó su readscripción a la Unidad de Apoyo al comandante de la Guardia Nacional denominada Dirección General de Servicios Especiales, en la Ciudad de México, es claro que el acto deba tener ejecución en dicha entidad.

"Por tanto, el Juez competente para conocer de la demanda de amparo es el que radica en donde deba tener ejecución el acto reclamado, esto es, en el lugar de readscripción del quejoso, en la Ciudad de México.

"En consecuencia, de las constancias que por el momento se encuentran en autos, y de la manifestación bajo protesta de decir verdad que realizó el quejoso en su demanda de amparo, únicamente para efectos del presente conflicto competencial, se determina que es legalmente competente para conocer



de la demanda de amparo, el Juzgado Décimo Séptimo de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México, debiéndole remitir testimonio de la presente ejecutoria; y hágase del conocimiento al Juzgado Décimo Quinto de Distrito en Materias Administrativa, Civil y de Trabajo en el Estado de Jalisco, con sede en Zapopan, esta determinación, para los efectos legales a que haya lugar.

"Lo anterior, sin perjuicio de que con posterioridad, de llegarse a tramitar el juicio de amparo y con motivo de los informes justificados o cualquier otra constancia que así lo evidencie, se pudiera llegar a demostrar que la competencia territorial es atribuible a diverso órgano jurisdiccional, ya que durante el estudio del presente conflicto, el análisis del acto reclamado se hace de forma preliminar y sólo con lo manifestado por el quejoso en su demanda inicial y por ello, no se prejuzga sobre la competencia definitiva que pudiera advertir el Juez al resolver el asunto de su conocimiento.

"En tal virtud, se determina que, por razón de territorio, corresponde la competencia para conocer y resolver del juicio de amparo promovido por el quejoso, al Juzgado Décimo Séptimo de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México."

19. Del Décimo Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito al resolver el conflicto competencial 24/2022.

20. Juicio de amparo indirecto. Antonio de Jesús Toledo Velázquez, por propio derecho, promovió amparo indirecto en que reclamó el oficio GN/s.p/Ss.P.C./0877/2022 de nueve de abril de dos mil veintidós, mediante el cual el director general de Seguridad en Carreteras e Instalaciones de la Guardia Nacional le ordenó el cambio de adscripción y funciones a la Unidad de Apoyo al comandante de la Guardia Nacional denominada Dirección General de Servicios Especiales, residente en la ciudad de México.

21. Declaración de incompetencia por razón de territorio. El Juzgado Décimo Cuarto de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México, mediante acuerdo de veinticinco de abril de dos mil veintidós, se declaró incompetente por razón de territorio para conocer de la demanda, en función de lo



cual, remitió el asunto al Juzgado de Distrito en turno, en el Estado de Veracruz, con residencia en Xalapa.

22. **Rechazo de la competencia declinada.** Por su parte, el Juez Décimo Séptimo de Distrito en el Estado de Veracruz, con residencia en Xalapa, mediante acuerdo de once de mayo de dos mil veintidós rechazó la competencia declinada porque a su consideración, debe conocer un Juez de Distrito en Materia Administrativa en esta Ciudad.

23. El mencionado Juez Décimo Cuarto de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México **insistió en declinar la competencia** para conocer de la demanda de amparo y mediante acuerdo de diecinueve de mayo de dos mil veintidós, envió los autos al Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito en turno, para que se avocara al conocimiento del conflicto competencial.

24. **Conflicto competencial.** En sesión de veintitrés de junio de dos mil veintidós, el Colegiado **resolvió que es legalmente competente para conocer del juicio de amparo el Juez Décimo Cuarto de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México**, conforme a las razones que enseguida se transcriben.

"TERCERO.—**Determinación de la competencia.** A fin de dilucidar a qué juzgado corresponde conocer de la demanda promovida por el quejoso, debe señalarse que el artículo 37 de la Ley de Amparo, establece:

"(Se transcribe).

"Según se observa, el numeral transcrito establece tres reglas para fijar la competencia de los Jueces de Distrito, a saber:

"1. Si el acto y/o resolución reclamados requieren ejecución material, es competente el Juez que tenga jurisdicción en el lugar donde el acto deba tener ejecución, trate de ejecutarse, se esté ejecutando o se haya ejecutado.



"2. Si el acto reclamado tiene ejecución en más de un distrito o ha comenzado a ejecutarse en uno de ellos y continúa ejecutándose en otro, será competente el Juez de Distrito ante quien se presente la demanda.

"3. Cuando el acto o resolución reclamada no requiere ejecución material; es competente el Juez de Distrito en cuya jurisdicción se haya presentado la demanda.

"De lo anterior, es importante evidenciar que el referente que toman en cuenta las dos primeras hipótesis para definir la competencia es la ejecución material del acto reclamado, mientras que la última, por tratarse de actos que carecen de ejecución, tiene como criterio el lugar en que el promovente presente la demanda de amparo.

"En ese tenor, cuando el acto reclamado consista en una resolución que no requiera ejecución material, lo que determina la competencia del Juez de Distrito es el lugar en donde la parte quejosa decidió presentar la demanda de amparo.

"Respecto a la distinción entre los actos que sí requieren y los que no requieren ejecución material, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 7/2015, determinó lo siguiente:

"(Se transcribe).

"De lo anterior se desprende que la Segunda Sala del Máximo Tribunal ha estimado que por **'ejecución material' debe entenderse que con la emisión del acto reclamado se tengan que realizar acciones que producen un cambio material.**

"Asimismo, se advierte el lineamiento relativo a que la 'ejecución material' no atiende sólo al contenido del acto reclamado, en el sentido de que establezca una orden, un mandato, el cumplimiento o prohibición para efectuar o llevar a cabo algo, sino que también comprende los alcances materiales que tuviera o llegara a producir en el mundo fáctico o real.



"Además, se aprecia que la Segunda Sala del Alto Tribunal ha estipulado que los actos de las autoridades pueden tener **cumplimiento o consecuencias de carácter material en lugares distintos a aquellos en que se emiten.**

"Así, de conformidad con los supuestos normativos e interpretación del Máximo Tribunal que existen en materia de competencia por razón de territorio, el órgano resolutor de un conflicto de este tipo debe tener presente la naturaleza del acto reclamado (si requiere ejecución material o carece de ésta), así como sus características fundamentales (acto complejo o simple, con ejecución en diferentes lugares o en un lugar determinado).

"Lo anterior, para determinar en cuál de las reglas precisadas se ubica el supuesto particular, conforme a los datos que, de manera objetiva y razonable permitan dilucidar la asignación de la competencia relativa, según el momento procesal en que esto deba ocurrir.

"Entonces, a fin de determinar la competencia legal que corresponde al presente asunto, debe atenderse de manera fundamental a la naturaleza de los actos reclamados, consistentes en:

- La emisión del oficio GN/S.P./Ss.P.C/0877/2022 de nueve de abril de dos mil veintidós atribuido al Comisario General GN, comandante de la Guardia Nacional.

- La emisión del oficio GN/UOEC/DGSCI/1935/2022 de trece de abril de dos mil veintidós atribuido al director general de Seguridad en Carreteras e Instalaciones en la Guardia Nacional.

"Mientras que de los antecedentes narrados en la demanda, el peticionario señaló textualmente lo siguiente:

"1. El 13 de agosto de 2012, ingresé a laborar en la entonces Policía Federal, por medio de convocatoria abierta y curso de formación inicial para integrantes de la Policía Federal, con la extinción de ésta y la creación de la Guardia Nacional el suscrito causó alta a la Guardia Nacional el 16 de enero de 2022.



"2. El suscrito ha estado dentro de dicha institución desde mi ingreso por un periodo aproximado de 9 años en los cuales me he desempeñado con buena conducta, no he sido condenado por delito alguno y he cumplido con mis funciones con honradez, lealtad, disciplina, legalidad, objetividad, imparcialidad, eficiencia, eficacia y profesionalismo y, en consecuencia, he dado debido cumplimiento a los fines que persigue la Policía Federal.

"3. Actualmente me encuentro adscrito a la Guardia Nacional con el grado de subagente GN, prestando mi servicio en el Estado de Veracruz.

"4. Con fecha 20 de abril de 2022 se me notificó el oficio número GN/UOEC/DGSCI/1935/2022 de fecha 13 de abril de la presente anualidad, signado por el director general de Seguridad en Carreteras e Instalaciones, Maestro Cruz Isaac Muñoz Navarro, oficio derivado del oficio GN/S.P./Ss.P.C/0877/2022 de fecha 09 de abril de la presente anualidad, signado por el comisario general GN, comandante de la Guardia Nacional en el cual se me notifica, cambio de adscripción (no omitiendo manifestar que no sólo es cambio de adscripción sino también de funciones y de unidad, circunstancias por demás violatoria de derechos), oficio por demás carente de una debida fundamentación y motivación, aunado a que en ningún momento el suscrito solicitó ningún cambio de funciones, de unidad y ni de área, ni mucho menos el cambio de adscripción (lugar donde presto mi servicio).

"5. Asimismo manifiesto **que al momento de promover el presente juicio de garantías el suscrito aún no me presento a la nueva adscripción** en la nueva unidad donde se me notifica que me debo de presentar, derivado a que el oficio se me notificó con un desfase de fechas aunado a que no se me han proporcionado los medios necesarios para trasladarme a dicha área ya que la institución está obligada a sufragar los gastos que de esto se genere, aunado a que el suscrito en este momento no cuenta tampoco con los medios económicos para llevar a cabo el traslado, con lo cual se acredita mi imposibilidad de presentarme a la nueva asignación de funciones en la Unidad de Apoyo al comandante de la Guardia Nacional, esto robustecido a que la institución no se quiere hacer responsable del traslado del suscrito, por lo que es evidente el estado de vulnerabilidad en el que se me deja al pretender que me traslade por mis propios medios, y si en el transcurso del mismo me llegase a pasar algo ellos de deslin-



darían de cualquier responsabilidad, por lo que es evidente que dentro de toda la afectación de la que soy objeto por parte de la autoridad demandada se suma la afectación física, de salud que pudiera suscitarse durante el traslado y de la cual la institución no se haría responsable y omite llevar a cabo las medidas necesarias para dicho traslado.'

"De lo expuesto, esto es, del contenido **de la demanda de amparo como de los hechos narrados por el quejoso, se advierte que se le ordenó el cambio de adscripción, con nuevas funciones en la Ciudad de México; circunstancia que evidencia la competencia territorial a favor del Juzgado de Distrito en esta ciudad, por ser la entidad en la que habrán de ejecutarse los actos reclamados.**

"Sin que pueda considerarse que la ejecución del acto tendrá lugar en la adscripción del quejoso de las oficinas de la Guardia Nacional en Veracruz, por el contrario, el contenido del oficio GN/UOEC/DGSCI/1935/2022, informa **que su ejecución será en esta ciudad, al comunicarse expresamente que su cambio será a la Unidad de Apoyo al comandante de la Guardia Nacional, denominada Dirección General de Servicios Especiales, ubicada en la Alcaldía Iztapalapa de esta ciudad.**

"En tal sentido, teniendo en cuenta las constancias que obran en el sumario de amparo, como hechos manifestados bajo protesta de decir verdad en la demanda, se considera que el Juez competente para conocer de la demanda de amparo promovida por Antonio de Jesús Toledo Velázquez es el que radica en donde deba tener ejecución el acto reclamado; y, en el caso, se trata de aquel en el que se ordenó el cambio de adscripción del peticionario.

"En tal virtud, se concluye que la competencia legal, por razón de territorio, para conocer del juicio de amparo indirecto, **corresponde al Juzgado Décimo Cuarto de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México, por ser la circunscripción en la que tendrán ejecución los actos reclamados.**"

IV. Existencia de la contradicción

25. A juicio de esta Segunda Sala, **existe** la contradicción de criterios.



26. En primer lugar, debe precisarse que el objeto de la resolución de una contradicción de criterios radica en unificar los contendientes.

27. Por ello es necesario identificar si existe la contradicción y tener presente la finalidad de generar seguridad jurídica.

28. De diversos criterios de esta Suprema Corte podemos desprender las características que deben analizarse para determinar la existencia de una contradicción de criterios:

29. No es necesario que los contendientes deriven de elementos de hecho idénticos, pero es esencial que estudien la misma cuestión jurídica, arribando a decisiones encontradas. Sirve de sustento la 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."³ y la tesis P. XLVII/2009, de rubro: "CONTRADICCIÓN

³ Jurisprudencia P./J. 72/2010 de la Novena Época, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, agosto de 2010, página 7, registro digital: 164120 y cuyo texto es el siguiente: "De los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 197 y 197-A de la Ley de Amparo, se advierte que la existencia de la contradicción de criterios está condicionada a que las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o los Tribunales Colegiados de Circuito en las sentencias que pronuncien sostengan 'tesis contradictorias', entendiéndose por 'tesis' el criterio adoptado por el juzgador a través de argumentaciones lógico-jurídicas para justificar su decisión en una controversia, lo que determina que la contradicción de tesis se actualiza cuando dos o más órganos jurisdiccionales terminales adoptan criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho, independientemente de que las cuestiones fácticas que lo rodean no sean exactamente iguales, pues la práctica judicial demuestra la dificultad de que existan dos o más asuntos idénticos, tanto en los problemas de derecho como en los de hecho, de ahí que considerar que la contradicción se actualiza únicamente cuando los asuntos son exactamente iguales constituye un criterio rigorista que impide resolver la discrepancia de criterios jurídicos, lo que conlleva a que el esfuerzo judicial se centre en detectar las diferencias entre los asuntos y no en solucionar la discrepancia. Además, las cuestiones fácticas que en ocasiones rodean el problema jurídico respecto del cual se sostienen criterios opuestos y, consecuentemente, se denuncian como contradictorios, generalmente son cuestiones secundarias o accidentales y, por tanto, no inciden en la naturaleza de los problemas jurídicos resueltos. Es por ello que este Alto Tribunal interrumpió la jurisprudencia P./J. 26/2001 de rubro: 'CONTRADICCIÓN DE TESIS DE TRIBUNALES



DE TESIS. DEBE ESTIMARSE EXISTENTE, AUNQUE SE ADVIERTAN ELEMENTOS SECUNDARIOS DIFERENTES EN EL ORIGEN DE LAS EJECUTORIAS."⁴

COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA.', al resolver la contradicción de tesis 36/2007-PL, pues al establecer que la contradicción se actualiza siempre que 'al resolver los negocios jurídicos se examinen cuestiones jurídicas esencialmente iguales y se adopten posiciones o criterios jurídicos discrepantes' se impedía el estudio del tema jurídico materia de la contradicción con base en 'diferencias' fácticas que desde el punto de vista estrictamente jurídico no deberían obstaculizar el análisis de fondo de la contradicción planteada, lo que es contrario a la lógica del sistema de jurisprudencia establecido en la Ley de Amparo, pues al sujetarse su existencia al cumplimiento del indicado requisito disminuye el número de contradicciones que se resuelven en detrimento de la seguridad jurídica que debe salvaguardarse ante criterios jurídicos claramente opuestos. De lo anterior se sigue que la existencia de una contradicción de tesis deriva de la discrepancia de criterios jurídicos, es decir, de la oposición en la solución de temas jurídicos que se extraen de asuntos que pueden válidamente ser diferentes en sus cuestiones fácticas, lo cual es congruente con la finalidad establecida tanto en la Constitución General de la República como en la Ley de Amparo para las contradicciones de tesis, pues permite que cumplan el propósito para el que fueron creadas y que no se desvirtúe buscando las diferencias de detalle que impiden su resolución."

⁴ Tesis aislada P. XLVII/2009, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, julio de 2009, página 67, registro digital: 166996 y cuyo texto es el siguiente: "El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia P./J. 26/2001, de rubro: 'CONTRADICCIÓN DE TESIS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA.', sostuvo su firme rechazo a resolver las contradicciones de tesis en las que las sentencias respectivas hubieran partido de distintos elementos, criterio que se considera indispensable flexibilizar, a fin de dar mayor eficacia a su función unificadora de la interpretación del orden jurídico nacional, de modo que no solamente se resuelvan las contradicciones claramente inobjetable desde un punto de vista lógico, sino también aquellas cuya existencia sobre un problema central se encuentre rodeado de situaciones previas diversas, ya sea por la complejidad de supuestos legales aplicables o por la profusión de circunstancias de hecho a las que se hubiera tenido que atender para juzgarlo. En efecto, la confusión provocada por la coexistencia de posturas disímolas sobre un mismo problema jurídico no encuentra justificación en la circunstancia de que, una y otras posiciones, hubieran tenido un diferenciado origen en los aspectos accesorios o secundarios que les precedan, ya que las particularidades de cada caso no siempre resultan relevantes, y pueden ser sólo adyacentes a un problema jurídico central, perfectamente identificable y que amerite resolverse. Ante este tipo de situaciones, en las que pudiera haber duda acerca del alcance de las modalidades que adoptó cada ejecutoria, debe preferirse la decisión que conduzca a la certidumbre en las decisiones judiciales, a través de la unidad interpretativa del orden jurídico. Por tanto, dejando de lado las características menores que revistan las sentencias en cuestión, y previa declaración de la existencia de la contradicción sobre el punto jurídico central detectado, el Alto Tribunal debe pronunciarse sobre el fondo del problema y aprovechar la oportunidad para hacer toda clase de aclaraciones, en orden a precisar las singularidades de cada una de las sentencias en conflicto, y en todo caso, los efectos que esas peculiaridades producen y la variedad de alternativas de solución que correspondan."



30. Es necesario que los tribunales contendientes hayan resuelto alguna cuestión litigiosa en la que se vieron en la necesidad de ejercer el arbitrio judicial, ya sea el sentido de una norma, el alcance de un principio, la finalidad de una determinada institución o cualquier otra cuestión jurídica en general.

31. Y 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.

32. Aun cuando los criterios sustentados por los tribunales contendientes no constituyan jurisprudencia debidamente integrada, ello no es requisito indispensable para proceder a su análisis, establecer si existe la contradicción planteada y, en su caso, cuál es el criterio que debe prevalecer con el carácter de jurisprudencia. Sirve de apoyo la tesis aislada: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. PARA SU INTEGRACIÓN NO ES NECESARIO QUE SE TRATE DE JURISPRUDENCIAS."⁵

33. En ese sentido, esta Segunda Sala considera que en la especie **existe** la contradicción denunciada entre el criterio del denunciante Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Noveno Circuito, frente al sostenido por el Décimo Tercero y el Décimo Cuarto Tribunales Colegiados en Materia Administrativa del Primer Circuito, toda vez que se acreditan los requisitos de existencia de la contradicción de criterios, que adelante se precisan y analizan.

A. Realicen ejercicios interpretativos. Se acredita el primer requisito.

34. Se afirma lo anterior porque los órganos colegiados, al resolver los asuntos de su conocimiento, se pronunciaron respecto de la **competencia legal por razón de territorio del Juez de Distrito para conocer de un asunto en que**

⁵ Tesis aislada P. L/94 de la Octava Época, publicada en *la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Número 83, noviembre de 1994, página 35, registro digital: 205420 y cuyo texto es el siguiente: "Para la procedencia de una denuncia de contradicción de tesis no es presupuesto el que los criterios contendientes tengan la naturaleza de jurisprudencias, puesto que ni el artículo 107, fracción XIII, de la Constitución Federal ni el artículo 197-A de la Ley de Amparo, lo establecen así."



el acto reclamado consiste en el cambio de adscripción de un servidor público, a saber, un elemento de la Guardia Nacional, a partir de las reglas establecidas en el artículo 37 de la Ley de Amparo.

B. Sobre el mismo problema jurídico llegaron a soluciones contrarias. Se acredita el segundo requisito con base en las consideraciones siguientes.

35. Todos los órganos jurisdiccionales contendientes atendieron a lo establecido por el artículo 37 de la Ley de Amparo, así como a la doctrina jurisprudencial emitida al respecto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, empero arribaron a una conclusión distinta sobre el propio tema, según se indica a continuación.

36. El **Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Noveno Circuito** consideró que en tanto la adscripción del quejoso se ubica en una ciudad y se le ordena cambiarse o adscribirse a otra, se trata de un acto cuya **esencia tiene una ejecución de tracto sucesivo**, factor que permite fijar objetivamente la competencia territorial del órgano jurisdiccional para conocer del juicio de amparo, **sin importar si la ejecución en sí misma ha iniciado o concluido**.

37. **Resolvió que lo relevante es que dicha ejecución debe comenzar en un lugar o distrito judicial y continuará y concluirá su ejecución en otro, por lo que la competencia territorial para conocer del caso se surte a favor de los Jueces de Distrito con jurisdicción en cualquiera de tales lugares; y conforme al segundo párrafo del artículo 37 de la Ley de Amparo, de entre los citados juzgadores resulta competente el Juez Federal ante el que se presentó la demanda, por ser quien previno en el conocimiento.**

38. El **Décimo Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito**, por su parte estimó que **el conocimiento del cambio de adscripción por el quejoso no debe tenerse como acto de ejecución, sino que es la nueva adscripción en el lugar ordenado la que evidencia el acto y rige para establecer el lugar de ejecución del oficio reclamado, así como que el Juez de Distrito de dicho sitio es el competente para conocer de la demanda de amparo.**



39. Finalmente, el **Décimo Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito** resolvió que **el acto reclamado comunicó expresamente la nueva adscripción y funciones a un lugar distinto, por lo tanto, es esa nueva adscripción la circunstancia que evidencia la ejecución y competencia territorial a favor del Juzgado de Distrito por ser la entidad en la que habrá de ejecutarse el acto impugnado**, sin que se pueda considerar que la ejecución del acto sea donde tenía su adscripción el quejoso.

C. Tal disputa interpretativa puede ser resuelta mediante la formulación de preguntas específicas. Se acredita el tercer requisito.

40. Las ejecutorias de los tribunales contendientes permiten tener como punto de confronta el siguiente cuestionamiento **¿cuál Juez de Distrito resulta competente por razón de territorio para conocer de un juicio de amparo, cuando el acto reclamado consiste en el cambio de adscripción de un servidor público de una ciudad a otra?**

V. Estudio de fondo

41. **Criterio jurídico o *ratio decidendi*.** Esta Segunda Sala determina que **cuando el acto reclamado en un juicio de amparo consiste en el cambio de adscripción de un servidor público, de un punto geográfico a otro, el Juez de Distrito que debe conocer por razón de territorio será aquel que, de entre los competentes en tales lugares, prevenga en el conocimiento del asunto.**

42. Lo anterior se sostiene a partir de lo dispuesto en el artículo 37 de la Ley de Amparo, que enseguida se transcribe:

"Artículo 37. Es Juez competente el que tenga jurisdicción en el lugar donde el acto que se reclame deba tener ejecución, trate de ejecutarse, se esté ejecutando o se haya ejecutado.

"Si el acto reclamado puede tener ejecución en más de un distrito o ha comenzado a ejecutarse en uno de ellos y sigue ejecutándose en otro, es competente el Juez de Distrito ante el que se presente la demanda.



"Cuando el acto reclamado no requiera ejecución material es competente el Juez de Distrito en cuya jurisdicción se haya presentado la demanda."

43. En principio, conviene precisar que el cambio de adscripción de un servidor público, del lugar en que presta sus servicios a uno distinto, por su naturaleza jurídica es un acto de tracto sucesivo, toda vez que su ejecución inicia en aquel sitio donde está o estaba adscrito y termina hasta que ocurre la nueva adscripción en territorio distinto, conforme a lo que le fue ordenado, es así que sus efectos no se agotan con la sola emisión de la orden, sino que se prolongan en el tiempo con motivo de la materialización o ejecución en sí misma.

44. De ahí que en el supuesto de cambio de adscripción se actualiza la regla prevista en el párrafo segundo del numeral antes citado, conforme a la cual, resulta competente para conocer del asunto el Juez de Distrito que prevega en el conocimiento.

45. Ciertamente, tratándose de actos de tracto sucesivo, cuya ejecución se materializa en diversos momentos y lugares, tanto el Juez de Distrito residente en el lugar donde se inicia la ejecución del acto reclamado, como el del sitio donde concluye tal ejecución, son competentes.

46. Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha estimado que el espíritu del legislador en el establecimiento de las reglas de competencia consistió en facilitar al peticionario el ejercicio del derecho de acceso efectivo a la justicia.

47. En esa línea de pensamiento la doctrina jurisprudencial destaca que generalmente la demanda se presenta en el lugar donde le resulta propicio al quejoso, particularmente por su ubicación, motivo por el cual se ha considerado que corresponde conocer del asunto al Juez de Distrito competente ante quien se presenta la demanda. Lo así considerado resulta congruente con el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

48. En ese orden de ideas, si los datos objetivos permiten advertir que en el supuesto en análisis, el acto reclamado tiene ejecución en distritos judiciales distintos, inicialmente, la competencia para conocer del asunto se surte a favor del Juez de Distrito con residencia en cualquiera de tales lugares, es decir, el de la adscripción primaria o el de la nueva adscripción ordenada, dado que en el primero se comienza a materializar la ejecución con la desincorporación del ele-



mento o servidor público en observancia al acto de autoridad y es en el segundo sitio donde, conforme a lo ordenado debe concluir la ejecución mediante la nueva adscripción.

49. Por lo tanto, conforme al párrafo segundo del artículo 37 de la Ley de Amparo, el Juez que prevenga en el conocimiento del caso es a quien corresponde la competencia por razón de territorio.

50. Así, esta Segunda Sala concluye que **cuando el acto reclamado en un juicio de amparo consiste en el cambio de adscripción de un servidor público, de un punto geográfico a otro, el Juez de Distrito que debe conocer por razón de territorio será aquel que, de entre los competentes en tales lugares, prevenga en el conocimiento del asunto.**

VI. Criterio que debe prevalecer

51. En atención a las consideraciones que anteceden, esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que el criterio que debe prevalecer con carácter de jurisprudencia es el siguiente:

COMPETENCIA POR TERRITORIO PARA CONOCER DEL CAMBIO DE ADSCRIPCIÓN DE UNA PERSONA SERVIDORA PÚBLICA DE UN PUNTO GEOGRÁFICO A OTRO. SE SURTE A FAVOR DEL JUEZ DE DISTRITO QUE PREVINO EN EL CONOCIMIENTO DEL CAMBIO.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes adoptaron posturas discrepantes sobre un mismo punto de derecho, al analizar a cuál Juez de Distrito compete, por razón de territorio, conocer del juicio de amparo en el que se reclama el cambio de adscripción de una persona servidora pública del lugar en que presta sus servicios a otro.

Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que cuando el acto reclamado en un juicio de amparo consiste en el cambio de adscripción de una persona servidora pública de un punto geográfico a otro, el Juez de Distrito que debe conocer por razón de territorio será aquel que, de entre los competentes en tales lugares, prevenga en el conocimiento del asunto.



Justificación: El cambio de adscripción de una persona servidora pública del lugar en que presta sus servicios a uno distinto, por su naturaleza jurídica, es un acto de tracto sucesivo, toda vez que su ejecución inicia en aquel sitio donde está o estaba adscrito y termina hasta que ocurre la nueva adscripción en territorio distinto, conforme a lo que le fue ordenado; así, los efectos del acto reclamado no se agotan con la sola emisión de la orden, sino que se prolongan en el tiempo con motivo de la ejecución en sí misma. Al respecto, la doctrina jurisprudencial de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación sostiene que el espíritu del legislador en el establecimiento de las reglas de competencia consistió en facilitar al peticionario el ejercicio del derecho de acceso a la justicia; asimismo, se ha señalado que generalmente la demanda se presenta en el lugar donde le resulta propicio a la parte quejosa, particularmente por su ubicación, motivo por el cual si los datos objetivos permiten advertir que cuando se reclama el cambio de adscripción de una persona servidora pública que tiene ejecución en distritos judiciales distintos es de tracto sucesivo, se actualiza la regla prevista en el párrafo segundo del artículo 37 de la Ley de Amparo, así que resulta competente para conocer del asunto el Juez de Distrito que prevenga, con lo cual se respeta el principio de acceso efectivo a la justicia que establece el artículo 17 de la Constitución Federal.

VII. Decisión

Por lo expuesto y fundado, **se resuelve:**

PRIMERO.—**Existe** la contradicción de criterios denunciada.

SEGUNDO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por esta Segunda Sala en la tesis redactada en el último considerando del presente fallo.

TERCERO.—Publíquese la jurisprudencia que se sustenta en la presente resolución, en términos del artículo 220 de la Ley de Amparo.

Notifíquese; con testimonio de la presente resolución, dese la publicidad a la tesis jurisprudencial que se sustenta en la presente resolución, en términos del artículo 219 de la Ley de Amparo y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.



Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y presidente Alberto Pérez Dayán (ponente).

Firman el Ministro presidente de la Segunda Sala y ponente, con la secretaria de Acuerdos, que autoriza y da fe.

Esta sentencia se publicó el viernes 12 de mayo de 2023 a las 10:17 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

COMPETENCIA POR TERRITORIO PARA CONOCER DEL CAMBIO DE ADSCRIPCIÓN DE UNA PERSONA SERVIDORA PÚBLICA DE UN PUNTO GEOGRÁFICO A OTRO. SE SURTE A FAVOR DEL JUEZ DE DISTRITO QUE PREVINO EN EL CONOCIMIENTO DEL CAMBIO.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes adoptaron posturas discrepantes sobre un mismo punto de derecho, al analizar a cuál Juez de Distrito compete, por razón de territorio, conocer del juicio de amparo en el que se reclama el cambio de adscripción de una persona servidora pública del lugar en que presta sus servicios a otro.

Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que cuando el acto reclamado en un juicio de amparo consiste en el cambio de adscripción de una persona servidora pública de un punto geográfico a otro, el Juez de Distrito que debe conocer por razón de territorio será aquel que, de entre los competentes en tales lugares, prevenga en el conocimiento del asunto.

Justificación: El cambio de adscripción de una persona servidora pública del lugar en que presta sus servicios a uno distinto, por su naturaleza jurídica, es un acto de tracto sucesivo, toda vez que su ejecución inicia en aquel sitio donde está o estaba adscrito y termina hasta que ocurre la nueva adscripción en territorio distinto, conforme a lo que le fue ordenado; así, los efectos del acto reclamado no se agotan con la sola emisión de la orden, sino que se prolongan en el tiempo con motivo de la ejecución en sí misma. Al respecto, la doctrina jurisprudencial de esta Suprema



Corte de Justicia de la Nación sostiene que el espíritu del legislador en el establecimiento de las reglas de competencia consistió en facilitar al peticionario el ejercicio del derecho de acceso a la justicia; asimismo, se ha señalado que generalmente la demanda se presenta en el lugar donde resulta propicio a la parte quejosa, particularmente por su ubicación, motivo por el cual si los datos objetivos permiten advertir que cuando se reclama el cambio de adscripción de una persona servidora pública que tiene ejecución en distritos judiciales distintos es de tracto sucesivo, se actualiza la regla prevista en el párrafo segundo del artículo 37 de la Ley de Amparo, así que resulta competente para conocer del asunto el Juez de Distrito que prevenga, con lo cual se respeta el principio de acceso efectivo a la justicia que establece el artículo 17 de la Constitución Federal.

2a./J. 20/2023 (11a.)

Contradicción de criterios 352/2022. Entre los sustentados por el Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Noveno Circuito y los Tribunales Colegiados Décimo Tercero y Décimo Cuarto, ambos en Materia Administrativa del Primer Circuito. 15 de marzo de 2023. Cinco votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y Alberto Pérez Dayán. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretaria: María del Carmen Alejandra Hernández Jiménez.

Criterios contendientes:

El sustentado por el Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Noveno Circuito, al resolver el conflicto competencial 51/2022, el sustentado por el Décimo Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver el conflicto competencial 22/2021 y el diverso sustentado por el Décimo Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver el conflicto competencial 24/2022.

Tesis de jurisprudencia 20/2023 (11a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de doce de abril de dos mil veintitrés.

Esta tesis se publicó el viernes 12 de mayo de 2023 a las 10:17 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 15 de mayo de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



FIRMA ELECTRÓNICA. SU SUSCRIPCIÓN POR PARTE DEL JUEZ Y DEL SECRETARIO EN DÍA INHÁBIL Y EN FECHA POSTERIOR A LA EMISIÓN DE LA SENTENCIA Y, EN SU CASO, DE LA AUDIENCIA CONSTITUCIONAL, NO SON VICIOS DE TRASCENDENCIA SUPERIOR QUE AMERITEN REVOCAR LA SENTENCIA RECURRIDA Y REPONER EL PROCEDIMIENTO.

CONTRADICCIÓN DE CRITERIOS 387/2022. ENTRE LOS SUS-
TENTADOS POR EL TRIBUNAL COLEGIADO DEL TRIGÉSIMO
SEGUNDO CIRCUITO Y EL TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN
MATERIAS CIVIL Y DE TRABAJO DEL QUINTO CIRCUITO.
22 DE MARZO DE 2023. MAYORÍA DE CUATRO VOTOS DE LOS
MINISTROS YASMÍN ESQUIVEL MOSSA, LUIS MARÍA AGUILAR
MORALES, LORETTA ORTIZ AHLF Y JAVIER LAYNEZ POTISEK.
DISIDENTE: ALBERTO PÉREZ DAYÁN, POR CONSIDERAR
QUE LA CONTRADICCIÓN DE CRITERIOS ES INEXISTENTE.
PONENTE: JAVIER LAYNEZ POTISEK. SECRETARIO: OCTAVIO
JOEL FLORES DÍAZ.

ÍNDICE TEMÁTICO

	Apartado	Criterio y decisión	Pág.
I	Competencia	Esta Segunda Sala es competente para conocer del presente asunto.	2
II	Legitimación	La denuncia fue presentada por parte legitimada pues lo hicieron los integrantes de uno de los tribunales contendientes.	2
III	Criterios denunciados	Un Tribunal Colegiado, en el amparo en revisión 591/2021, se pronunció en el sentido de que la sentencia recurrida es válida a pesar de que el Juez firmara electrónicamente la audiencia constitucional en día diverso e inhábil al que se emitió; mientras que el otro, en el recurso de revisión 90/2021, consideró inválida la sentencia dado que el Juez y el secretario la firmaron electrónicamente en día inhábil y diverso al de su emisión.	2
IV	Existencia de la contradicción	Los Tribunales Colegiados estudiaron el mismo punto jurídico, llegando a conclusiones diversas, por lo que se actualiza la contradicción de criterios.	4



**Criterio
que debe
prevalecer**

El problema jurídico a resolver consiste en establecer si el Juez de Distrito y el secretario deben firmar electrónicamente la audiencia y la sentencia, en el mismo día de su emisión y que sea hábil.

El criterio que debe prevalecer con carácter de jurisprudencia es el siguiente:

FIRMA ELECTRÓNICA. SU SUSCRIPCIÓN POR PARTE DEL JUEZ Y DEL SECRETARIO EN DÍA INHÁBIL Y EN FECHA POSTERIOR A LA EMISIÓN DE LA SENTENCIA Y, EN SU CASO, DE LA AUDIENCIA CONSTITUCIONAL, NO SON VICIOS DE TRASCENDENCIA SUPERIOR QUE AMERITEN REVOCAR LA SENTENCIA RECURRIDA Y REPONER EL PROCEDIMIENTO.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes llegaron a posturas contradictorias al analizar si la falta de suscripción de la firma electrónica del Juez de Distrito y/o del secretario el día en que se emite la sentencia y, en su caso, la audiencia constitucional, constituye o no una violación de tal trascendencia que amerite reponer el procedimiento. Así, un Tribunal Colegiado de Circuito estimó intrascendente que el Juez firmara electrónicamente la audiencia en día inhábil y posterior a la fecha de su emisión, pues ninguna trascendencia tuvo en el fallo al no generar inestabilidad o desequilibrio procesal entre las partes, en la medida en que no se afectó el derecho del quejoso de acudir a la audiencia, ni se le impidió ejercer alguno de sus derechos. Mientras que otro Tribunal Colegiado de Circuito sostuvo que la sentencia recurrida es inválida porque el Juez del conocimiento y el secretario firmaron electrónicamente la sentencia dos días después de su emisión y en día inhábil, con lo que se violó el principio de seguridad jurídica al transgredir las reglas del procedimiento.

Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación establece que si bien la falta de suscripción de la firma electrónica del Juez de Distrito y/o del secretario el mismo día en que se emite la sentencia, incluida, en su caso, la audiencia constitucional, cuando no se dicte en el mismo momento, y en día inhábil, viola el principio de seguridad jurídica, lo cierto es que no se trata de una violación de tal trascendencia que amerite reponer procedimiento.



		<p>Justificación: De conformidad con el artículo 93, fracción IV, de la Ley de Amparo, la reposición del procedimiento debe decretarse cuando la violación efectivamente trascienda al resultado de la sentencia y cause perjuicio a la parte recurrente. Bajo esta idea, los vicios de que el Juez y/o el secretario no firmen electrónicamente la sentencia y, en su caso, la audiencia constitucional en que intervienen en la fecha de su emisión y lo hagan en día inhábil, no son de tal magnitud que las partes queden en estado de indefensión por afectar alguno de sus derechos sustantivos y que la sentencia resulte nula de pleno derecho, en algunos casos, pues tienen que ver con la carencia de formalidades que no constituyen elementos esenciales a discernir y que por su naturaleza práctica y casuística basta que su actuación (sentencia, incluida la audiencia en su caso cuando no se dicte en el mismo momento) se suscriba electrónicamente por el Juez y el secretario previo a su publicación para que surta pleno efecto y para que las partes estén en condiciones de controvertirlo. Máxime si se considera que el acto jurisdiccional de que se trata puede generar perjuicio a las partes una vez que surta efectos su publicación, y no antes; de ahí que se corrobore que las particularidades aquí examinadas no provocan daño superior o grave. Aunado a que el artículo 17, párrafo tercero, de la Constitución Federal, contiene el mandato de optimización en la medida que dispone que cuando no se afecte la igualdad entre las partes, el debido proceso u otros derechos en los juicios, la autoridad debe privilegiar la solución del conflicto sobre los formalismos procedimentales que no afecten en grado predominante.</p>	
V	Decisión	<p>PRIMERO. Sí existe contradicción de criterio entre el sustentado por el Tribunal Colegiado del Trigésimo Segundo Circuito y el Tercer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Quinto Circuito.</p> <p>SEGUNDO. Debe prevalecer con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por esta Segunda Sala, en los términos precisados en la presente resolución.</p> <p>TERCERO. Publíquese la tesis de jurisprudencia que se sustenta en la presente resolución en términos del artículo 220 de la Ley de Amparo.</p>	21



Ciudad de México. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión correspondiente al día veintidós de marzo de dos mil veintitrés emite la siguiente

SENTENCIA

1. Mediante la cual se resuelve la **contradicción de criterios 387/2022**, suscitada **entre los criterios sustentados por** el Tribunal Colegiado del Trigésimo Segundo Circuito y el Tercer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Quinto Circuito.

ANTECEDENTES

2. **Denuncia.** El Tribunal Colegiado del Trigésimo Segundo Circuito denunció la posible contradicción de criterios entre el sustentado por ese tribunal en el amparo en revisión 591/2021, en contra del sostenido por su homólogo Tercer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Quinto Circuito, en el recurso de revisión 90/2021.¹

3. **Trámite.** El Ministro Presidente de este Alto Tribunal admitió a trámite la denuncia de contradicción de criterios y la registró con el número **387/2022**. Turnó el asunto al Ministro Javier Laynez Potisek para su estudio,² al estar relacionada con la diversa contradicción de criterios 174/2022 que fue de su previo conocimiento y, una vez que el expediente fue debidamente integrado³ se envió a la Sala de su adscripción.

4. Mediante acuerdo de diecisiete de febrero de dos mil veintitrés, la Segunda Sala se avocó al conocimiento del asunto, se ordenó remitir el asunto al Ministro Ponente para redactar el proyecto de resolución.

I. COMPETENCIA

5. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver la presente denuncia de contradicción de criterios,

¹ Se recibió el oficio el nueve de noviembre de dos mil veintidós.

² Acuerdo de quince de noviembre de dos mil veintidós.

³ Acuerdo de cinco de diciembre de dos mil veintidós.



de conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Federal; 226, fracción II, de la Ley de Amparo y 21, fracción VII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con los puntos primero y tercero, fracción VII, del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, tercero⁴ transitorio del Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el once de marzo de dos mil veintiuno, por el que se declaran reformadas y adicionadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativos al Poder Judicial de la Federación y, debido a que la denuncia se presentó previo al inicio de funciones de los Plenos Regionales. Así como que los criterios contendientes han sido sustentados por Tribunales Colegiados de distintos Circuitos para cuya resolución se considera innecesaria la intervención del Pleno.

II. LEGITIMACIÓN

6. La denuncia proviene de parte legitimada, de conformidad con lo previsto por 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, ya que fue formulada por los Magistrados integrantes de uno de los Tribunales Colegiados contendientes.

III. CRITERIOS DENUNCIADOS

7. Los criterios que conforman esta contradicción son los siguientes.

Tribunal Colegiado del Trigésimo Segundo Circuito AR 591/2021

8. Ese asunto tuvo su origen en los antecedentes siguientes:

a. Juicio de amparo. Una persona promovió amparo indirecto en el que reclamó de diversas autoridades de la Auditoría Superior de la Federación

⁴ **Tercero.** A partir de la entrada en vigor de la legislación secundaria todas las menciones a los Tribunales Unitarios de Circuito y Plenos de Circuito previstas en las leyes, se entenderán hechas a los Tribunales Colegiados de Apelación y a los Plenos Regionales.



violaciones procesales en el procedimiento para el fincamiento de responsabilidades resarcitorias.

b. El asunto fue del conocimiento del Juez Primero de Distrito en el Estado de Colima, quien lo registró con el número 545/2020, seguida la secuela procesal el dieciocho de diciembre de dos mil veinte celebró la audiencia constitucional y el veinte siguiente dictó sentencia en la que sobreseyó en el juicio debido a que el quejoso careció del carácter de tercero extraño a juicio por equiparación.

c. Revisión. Inconforme el quejoso interpuso recurso de revisión el que fue del conocimiento del Tribunal Colegiado del Trigésimo Segundo Circuito quien lo registró con el número AR 591/2021, dictó sentencia el veinte de octubre de dos mil veintidós en la que confirmó el sobreseimiento decretado por el a quo bajo las consideraciones siguientes:

- Que es irrelevante que la audiencia constitucional se firmara dos días posteriores a su emisión y en día inhábil, porque tal violación no trasciende al sentido del fallo ni a la decisión que adoptara el Tribunal Colegiado.

- Que de conformidad con el criterio de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sustentado en el amparo en revisión 53/2021, las autoridades jurisdiccionales deben privilegiar la resolución de los conflictos sometidos a su potestad, con independencia de que las normas que rigen el procedimiento no establezcan dicha cuestión, con apoyo en lo dispuesto en el artículo 17 constitucional del que se advierte el principio de acceso a la justicia.

- Que de conformidad con el criterio de la Primera Sala del más Alto Tribunal sustentado en el amparo directo en revisión 4407/2018, se debe privilegiar resolver el fondo del asunto en atención al derecho a la tutela judicial efectiva prevista en el artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

- Esa Primera Sala consideró que el artículo 17 constitucional contiene el mandato de optimización, en la medida que dispone que siempre que se afecte la igualdad entre las partes, el debido proceso, u otros derechos, las autoridades deben privilegiar la solución del conflicto sobre los formalismos procedimentales.



- Bajo esos parámetros legales, el Tribunal Colegiado consideró que, si bien la audiencia constitucional se firmó en fecha inhábil y posterior a su emisión, lo cierto es que esa irregularidad ninguna trascendencia tuvo en el fallo, ya que no generó desequilibrio procesal entre las partes, en la medida que no suprimió ni obstaculizó en modo alguno el derecho del quejoso de acudir a la audiencia ni le impidió ejercer algún derecho. Tampoco generó ventaja indebida al quejoso frente a los adversarios procesales.

- De ese modo, señaló el Tribunal Colegiado que al no afectarse la igualdad entre las partes, el debido proceso u otros derechos en el juicio constitucional, debe privilegiarse la solución del fondo sobre las violaciones procesales irrelevantes, evitando el reenvío innecesario del asunto para el saneamiento de alguna cuestión procesal que resultaría dilatoria de la impartición de justicia.

- Por lo anterior, dicho tribunal consideró procedente estudiar los agravios propuestos por el inconforme y decidió sobre el fondo del asunto en el sentido de confirmar la sentencia recurrida al resultar inoperantes e infundados los agravios propuestos.

Tercer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Quinto Circuito AR 90/2021

9. Ese asunto derivó de los antecedentes siguientes:

a. Juicio de amparo. Una persona moral promovió juicio de amparo indirecto en el que reclamó del Pleno del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Sonora, la sentencia de ocho de diciembre de dos mil veinte.

b. El asunto fue del conocimiento del Juez Primero de Distrito en el Estado de Sonora, quien el catorce de abril de dos mil veintiuno celebró la audiencia y dictó sentencia en la que negó el amparo y protección de la justicia federal.

c. Revisión. Inconforme la quejosa interpuso recurso de revisión el que fue del conocimiento del Tercer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Quinto Circuito, quien lo registró con el número AR 90/2021, dictó sentencia el ca-



torce de diciembre de dos mil veintiuno, en la que revocó la sentencia debido a que se percató que se generó una violación procesal en el sentido de que el Juez y el secretario firmaron electrónicamente la sentencia dos días posteriores a la fecha en que se emitió, además de ser día inhábil, por lo que ante tal violación ordenó reponer el procedimiento para el efecto de que se emita nueva sentencia y que dichos servidores la firmen electrónicamente en la misma fecha de su emisión.

d. Se destaca que este tribunal sobre el tema emitió la tesis V.3o.C.T.13 K (11a.),⁵ de rubro: "RESOLUCIONES DICTADAS EN EL JUICIO DE AMPARO. SON NULAS CUANDO LAS FIRMAS ELECTRÓNICAS DE LA O EL TITULAR DEL ÓRGANO JURISDICCIONAL Y DE LA SECRETARIA O SECRETARIO SON DE

⁵ Publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Undécima Época, Libro 16, agosto de 2022, Tomo V, página 4526, registro digital: 2025065, cuyo texto es el siguiente:

"Hechos: En un juicio de amparo indirecto el Juez de Distrito dictó resolución, la cual fue firmada electrónicamente tanto por él como por el secretario, en una fecha diversa a la de su emisión.

"Criterio jurídico: Este Tribunal Colegiado de Circuito determina que son nulas las resoluciones dictadas en el juicio de amparo cuando las firmas electrónicas de la o el titular del órgano jurisdiccional y de la secretaria o secretario son de diversa fecha a la de su emisión e, incluso, de un día inhábil conforme a la Ley de Amparo y a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, al tratarse de un requisito esencial de validez y, por ello, procede revocarlas y ordenar reponer el procedimiento.

"Justificación: Lo anterior, porque si al resolver alguno de los recursos previstos en la Ley de Amparo, el tribunal revisor advierte que del expediente físico y del Sistema Integral de Seguimiento de Expedientes (SISE), la resolución recurrida fue firmada de manera electrónica por el titular del órgano jurisdiccional y por el secretario en una fecha diversa a la de su emisión e, incluso, en un día inhábil, ello produce su nulidad. En efecto, en términos de los artículos 60, 61 y 219 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la Ley de Amparo, para la validez de las resoluciones judiciales, éstas deberán estar firmadas por el titular del juzgado o tribunal y autorizadas por el secretario o secretaria adscrito a ese órgano jurisdiccional que da fe, por lo que dichos preceptos legales son aplicables para los expedientes electrónicos en que las actuaciones deben contener firma electrónica mediante la evidencia criptográfica, tal como se desprende del considerando décimo primero, artículos 5 y 12, y transitorio sexto del Acuerdo General Conjunto Número 1/2013, de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y del Consejo de la Judicatura Federal, relativo a la firma electrónica certificada del Poder Judicial de la Federación (Fired) y al expediente electrónico. En ese orden, si la resolución no fue firmada por el titular y por el secretario del órgano jurisdiccional en la fecha de su dictado, es claro que equivale a la nada jurídica, es decir, a la ausencia de tales firmas. Entonces, carece de un requisito esencial, lo que produce su nulidad y, por ello, procede revocar la resolución recurrida y ordenar reponer el procedimiento a efecto de que se dicte la que corresponda, la cual deberá ser firmada electrónicamente por los servidores públicos en la fecha de su emisión y en días hábiles."



DIVERSA FECHA A LA DE SU EMISIÓN E, INCLUSO, DE UN DÍA INHÁBIL CONFORME A LA LEY DE AMPARO Y A LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN."

IV. EXISTENCIA DE LA CONTRADICCIÓN

10. Una vez establecidas las posturas que sirvieron de base para la tramitación de esta contradicción de criterios y, tomando en consideración que un presupuesto lógico para su resolución es su existencia, corresponde verificarla.

11. La mecánica para analizar la existencia de la contradicción de criterios tiene que abordarse desde la necesidad de unificar criterios jurídicos en el país, pues su objetivo es otorgar seguridad jurídica a los Jueces y justiciables. Dado que se pretende preservar la unidad en la interpretación de las normas jurídicas, este Alto Tribunal ha reconocido que para que exista la contradicción basta con identificar discrepancia interpretativa entre los criterios de dos o más órganos jurisdiccionales terminales, con independencia de que exista identidad en las situaciones fácticas que los precedieron. Sirven de sustento a lo anterior los criterios del Tribunal Pleno de rubros siguientes:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES."⁶

⁶ Tesis jurisprudencial P./J. 72/2010, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, agosto de 2010, p. 7, registro digital: 164120, cuyo texto es: "De los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 197 y 197-A de la Ley de Amparo, se advierte que la existencia de la contradicción de criterios está condicionada a que las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o los Tribunales Colegiados de Circuito en las sentencias que pronuncien sostengan 'tesis contradictorias', entendiéndose por 'tesis' el criterio adoptado por el juzgador a través de argumentaciones lógico-jurídicas para justificar su decisión en una controversia, lo que determina que la contradicción de tesis se actualiza cuando dos o más órganos jurisdiccionales terminales adoptan criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho, independientemente de que las cuestiones fácticas que lo rodean no sean



"CONTRADICCIÓN DE TESIS. DEBE ESTIMARSE EXISTENTE, AUNQUE SE ADVIERTAN ELEMENTOS SECUNDARIOS DIFERENTES EN EL ORIGEN DE LAS EJECUTORIAS."⁷

exactamente iguales, pues la práctica judicial demuestra la dificultad de que existan dos o más asuntos idénticos, tanto en los problemas de derecho como en los de hecho, de ahí que considerar que la contradicción se actualiza únicamente cuando los asuntos son exactamente iguales constituye un criterio rigorista que impide resolver la discrepancia de criterios jurídicos, lo que conlleva que el esfuerzo judicial se centre en detectar las diferencias entre los asuntos y no en solucionar la discrepancia. Además, las cuestiones fácticas que en ocasiones rodean el problema jurídico respecto del cual se sostienen criterios opuestos y, consecuentemente, se denuncian como contradictorios, generalmente son cuestiones secundarias o accidentales y, por tanto, no inciden en la naturaleza de los problemas jurídicos resueltos. Es por ello que este Alto Tribunal interrumpió la jurisprudencia P./J. 26/2001 de rubro: 'CONTRADICCIÓN DE TESIS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA.', al resolver la contradicción de tesis 36/2007-PL, pues al establecer que la contradicción se actualiza siempre que 'al resolver los negocios jurídicos se examinen cuestiones jurídicas esencialmente iguales y se adopten posiciones o criterios jurídicos discrepantes' se impedía el estudio del tema jurídico materia de la contradicción con base en 'diferencias' fácticas que desde el punto de vista estrictamente jurídico no deberían obstaculizar el análisis de fondo de la contradicción planteada, lo que es contrario a la lógica del sistema de jurisprudencia establecido en la Ley de Amparo, pues al sujetarse su existencia al cumplimiento del indicado requisito disminuye el número de contradicciones que se resuelven en detrimento de la seguridad jurídica que debe salvaguardarse ante criterios jurídicos claramente opuestos. De lo anterior se sigue que la existencia de una contradicción de tesis deriva de la discrepancia de criterios jurídicos, es decir, de la oposición en la solución de temas jurídicos que se extraen de asuntos que pueden válidamente ser diferentes en sus cuestiones fácticas, lo cual es congruente con la finalidad establecida tanto en la Constitución General de la República como en la Ley de Amparo para las contradicciones de tesis, pues permite que cumplan el propósito para el que fueron creadas y que no se desvirtúe buscando las diferencias de detalle que impiden su resolución."

⁷ Tesis aislada P. XLVII/2009, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, julio de 2009, p. 67, registro digital: 166996, cuyo texto es: "El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia P./J. 26/2001, de rubro: 'CONTRADICCIÓN DE TESIS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA.', sostuvo su firme rechazo a resolver las contradicciones de tesis en las que las sentencias respectivas hubieran partido de distintos elementos, criterio que se considera indispensable flexibilizar, a fin de dar mayor eficacia a su función unificadora de la interpretación del orden jurídico nacional, de modo que no solamente se resuelvan las contradicciones claramente inobjetables desde un punto de vista lógico, sino también aquellas cuya existencia sobre un problema central se encuentre rodeado de situaciones previas diversas, ya sea por la complejidad de supuestos legales aplicables o por la profusión de circunstancias de hecho a las que se hubiera tenido que atender para juzgarlo. En efecto, la confusión provocada por la coexistencia de posturas disímbolas sobre un mismo problema jurídico no encuentra justificación en la circunstancia de que, una y otra posiciones, hubieran tenido un diferenciado origen en los aspectos accesorios o secundarios que les precedan, ya que las particularidades de cada caso no siempre resultan relevantes, y pueden ser sólo adyacentes a un problema jurídico central, perfectamente identificable y que amerite resolverse.



12. Si la finalidad de la contradicción de criterios es la unificación de criterios y el problema radica en los procesos de interpretación –y no en los resultados– adoptados por los órganos jurisdiccionales contendientes, entonces, como lo ha sostenido el Tribunal Pleno,⁸ es posible afirmar que existe la contradicción cuando se cumplan los requisitos siguientes:

a. Que los órganos jurisdiccionales contendientes, a fin de resolver alguna cuestión litigiosa, se vieron en la necesidad de ejercer su arbitrio judicial a través de algún ejercicio interpretativo, con independencia del método utilizado;

b. Que en tales ejercicios interpretativos exista al menos un tramo de razonamiento en el que la interpretación ejercida gire en torno a un mismo tipo de problema jurídico: ya sea el sentido gramatical de una norma, el alcance de un principio, la finalidad de una determinada institución o cualquier otra cuestión jurídica en general, y

c. Que la situación 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.

13. Es decir, existe la contradicción cuando dos o más órganos jurisdiccionales: (I) realicen ejercicios interpretativos (II) sobre el mismo problema jurídico y en virtud de él lleguen a soluciones contrarias, y (III) tal disputa interpretativa puede ser resuelta mediante la formulación de preguntas específicas.

Ante este tipo de situaciones, en las que pudiera haber duda acerca del alcance de las modalidades que adoptó cada ejecutoria, debe preferirse la decisión que conduzca a la certidumbre en las decisiones judiciales, a través de la unidad interpretativa del orden jurídico. Por tanto, dejando de lado las características menores que revistan las sentencias en cuestión, y previa declaración de la existencia de la contradicción sobre el punto jurídico central detectado, el Alto Tribunal debe pronunciarse sobre el fondo del problema y aprovechar la oportunidad para hacer toda clase de aclaraciones, en orden a precisar las singularidades de cada una de las sentencias en conflicto, y en todo caso, los efectos que esas peculiaridades producen y la variedad de alternativas de solución que correspondan."

⁸ Cfr. Contradicción de tesis 238/2015, fallada el siete de enero de dos mil dieciséis por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández en contra de las consideraciones, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales.



14. Por otro lado, no es obstáculo para que esta Segunda Sala se ocupe de la presente denuncia el que alguno de los criterios contendientes no constituya jurisprudencia, pues basta que los órganos jurisdiccionales adopten criterios distintos sobre el mismo punto de derecho.

15. Es aplicable a lo anterior la jurisprudencia P./J. 27/2001 del Tribunal Pleno, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. PARA QUE PROCEDA LA DENUNCIA BASTA QUE EN LAS SENTENCIAS SE SUSTENTEN CRITERIOS DISCREPANTES."⁹ y la tesis aislada P. L/94, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. PARA SU INTEGRACIÓN NO ES NECESARIO QUE SE TRATE DE JURISPRUDENCIAS."¹⁰ del mismo Tribunal Pleno.

16. En atención a lo anterior se analiza si se acreditan los requisitos de existencia de la contradicción de criterios.

PRIMER REQUISITO: ejercicio interpretativo

17. Esta Segunda Sala considera que se acredita el primer requisito, toda vez que los Tribunales Colegiados contendientes ejercieron su arbitrio judicial al resolver las cuestiones litigiosas que les fueron presentadas.

⁹ Visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIII, abril de 2001, p. 77, registro digital: 189998, de texto: "Los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Federal, 197 y 197-A de la Ley de Amparo establecen el procedimiento para dirimir las contradicciones de tesis que sustenten los Tribunales Colegiados de Circuito o las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. El vocablo 'tesis' que se emplea en dichos dispositivos debe entenderse en un sentido amplio, o sea, como la expresión de un criterio que se sustenta en relación con un tema determinado por los órganos jurisdiccionales en su quehacer legal de resolver los asuntos que se someten a su consideración, sin que sea necesario que esté expuesta de manera formal, mediante una redacción especial, en la que se distinga un rubro, un texto, los datos de identificación del asunto en donde se sostuvo y, menos aún, que constituya jurisprudencia obligatoria en los términos previstos por los artículos 192 y 193 de la Ley de Amparo, porque ni la Ley Fundamental ni la ordinaria establecen esos requisitos. Por tanto, para denunciar una contradicción de tesis, basta con que se hayan sustentado criterios discrepantes sobre la misma cuestión por Salas de la Suprema Corte o Tribunales Colegiados de Circuito, en resoluciones dictadas en asuntos de su competencia."

¹⁰ Publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, Núm. 83, noviembre de 1994, p. 35. Registro digital: 205420. El texto de la tesis es el siguiente: "Para la procedencia de una denuncia de contradicción de tesis no es presupuesto el que los criterios contendientes tengan la naturaleza de jurisprudencias, puesto que ni el artículo 107, fracción XIII, de la Constitución Federal ni el artículo 197-A de la Ley de Amparo, lo establecen así."



18. Así es, se estima que se actualiza este requisito ya que en el amparo en revisión 591/2021, el Tribunal Colegiado del Trigésimo Segundo Circuito estimó intrascendente que el Juez firmara electrónicamente la audiencia en día inhábil y posterior a la fecha de su emisión. Ante tal decisión examinó el fondo del asunto desestimando los agravios propuestos.

19. Por su parte, en el recurso de revisión 90/2021, del índice del Tercer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Quinto Circuito existe el mismo vicio en la sentencia recurrida que revisó, como es que el Juez de Distrito y el secretario firmaron electrónicamente la sentencia dos días posteriores a su emisión además de ser día inhábil (domingo), por lo que ordenó reponer el procedimiento dado que la sentencia recurrida es inválida.

20. De lo anterior se desprende que los tribunales ejercieron su arbitrio judicial para resolver la cuestión planteada ante ellos.

SEGUNDO REQUISITO:

Punto de toque y diferendo en los criterios interpretativos

21. Esta Segunda Sala considera que el segundo requisito también queda cumplido, ya que el Tribunal Colegiado del Trigésimo Segundo Circuito estimó intrascendente que el Juez firmara electrónicamente la audiencia en día inhábil y posterior a la fecha de su emisión, pues ningún efecto tuvo en el fallo al no generar inestabilidad o desequilibrio procesal entre las partes, en la medida en que no se afectó el derecho del quejoso de acudir a la audiencia, ni se le impidió ejercer alguno de sus derechos.

22. Mientras que el Tercer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Quinto Circuito sostuvo en esencia que la sentencia recurrida es inválida, porque el Juez del conocimiento y secretario la firmaron electrónicamente dos días después de su emisión y en día inhábil, con lo que se violó el principio de seguridad jurídica al transgredir las reglas del procedimiento.

23. De lo anterior se desprende que los Tribunales sostuvieron posturas contradictorias en relación con un mismo punto jurídico, pues el primero estimó irrelevante la irregularidad procesal detectada (que el Juez firmara electrónica-



mente la audiencia con posterioridad a su emisión y en día inhábil) por lo que decidió atender los agravios planteados; mientras que el otro tribunal estimó lo opuesto, en el sentido de que tal violación procesal sí es trascendente al grado de que provocó la invalidez del fallo recurrido, por lo que decidió revocarlo y ordenar reponer el procedimiento para que se subsane tal situación.

TERCER REQUISITO:
**Elementos constitutivos de la hipótesis y surgimiento
de la pregunta que detona la procedencia de la contradicción**

24. Es posible concluir que la pregunta a responder para solucionar la presente contradicción es: ¿el Juez de Distrito y el secretario deben firmar electrónicamente la sentencia, incluida la audiencia constitucional, en su caso, el mismo día de su emisión y que sea hábil?

V. CRITERIO QUE DEBE PREVALECER

25. A efecto de analizar el punto de contradicción, conviene tener en cuenta, en lo que interesa, que los artículos 2o., 3o., 124, noveno y décimo primero transitorios, de la Ley de Amparo; 86, fracción II, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 60, 61, 219, 346 y 348, del Código Federal de Procedimientos Civiles; Considerando décimo primero, artículos 5 y 12, y transitorio sexto, del Acuerdo General Conjunto Número 1/2013 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y del Consejo de la Judicatura Federal, relativo a la firma electrónica certificada del Poder Judicial de la Federación (Firel) y al Expediente Electrónico; segundo del Acuerdo General 21/2007 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal y 2, fracción XVI, 9, fracciones I, III y VI, del Acuerdo General 34/2014, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que regula la firma electrónica certificada del Poder Judicial de la Federación (Firel) emitida por el propio consejo (Citado como referencia. Abrogado por Acuerdo General sin número publicado en el Diario Oficial de la Federación de 02/01/2015); 3, fracciones I y II, del Acuerdo General 12/2020 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que regula la Integración y Trámite de Expediente Electrónico y el Uso de Videoconferencias en todos los Asuntos Competencia de los Órganos Jurisdiccionales a cargo del propio Consejo; 52 Decies, 26 Bis y 26 Ter del Acuerdo General del Pleno del



Consejo de la Judicatura Federal, que abroga los Acuerdos de Contingencia por COVID-19 y reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones relativas a la utilización de medios electrónico y soluciones digitales como ejes rectores del nuevo esquema de trabajo en las áreas administrativas y órganos jurisdiccionales del propio consejo; y puntos II.2 Funciones (concerniente al puesto de Juez de Distrito) y II.2 Funciones (concerniente al puesto de secretario de juzgado), del Manual General de Puestos del Consejo de la Judicatura Federal, establecen lo siguiente:

Ley de Amparo

"Artículo 2o. El juicio de amparo se tramitará en vía directa o indirecta. Se substanciará y resolverá de acuerdo con las formas y procedimientos que establece esta ley.

"A falta de disposición expresa se aplicará en forma supletoria el Código Federal de Procedimientos Civiles y, en su defecto, los principios generales del derecho."

"Artículo 3o. En el juicio de amparo las promociones deberán hacerse por escrito. ...

"La firma electrónica es el medio de ingreso al sistema electrónico del Poder Judicial de la Federación y producirá los mismos efectos jurídicos que la firma autógrafa, como opción para enviar y recibir promociones, documentos, comunicaciones y notificaciones oficiales, así como consultar acuerdos, resoluciones y sentencias relacionadas con los asuntos competencia de los órganos jurisdiccionales.

"En cualquier caso, sea que las partes promuevan en forma impresa o electrónica, los órganos jurisdiccionales están obligados a que el expediente electrónico e impreso coincidan íntegramente para la consulta de las partes.

"El Consejo de la Judicatura Federal, mediante reglas y acuerdos generales, determinará la forma en que se deberá integrar, en su caso, el expediente impreso.



"Los titulares de los órganos jurisdiccionales serán los responsables de vigilar la digitalización de todas las promociones y documentos que presenten las partes, así como los acuerdos, resoluciones o sentencias y toda información relacionada con los expedientes en el sistema, o en el caso de que éstas se presenten en forma electrónica, se procederá a su impresión para ser incorporada al expediente impreso. Los secretarios de acuerdos de los órganos jurisdiccionales darán fe de que tanto en el expediente electrónico como en el impreso, sea incorporada cada promoción, documento, auto y resolución, a fin de que coincidan en su totalidad. El Consejo de la Judicatura Federal, en ejercicio de las facultades que le confiere la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, emitirá los acuerdos generales que considere necesarios a efecto de establecer las bases y el correcto funcionamiento de la firma electrónica."

"Artículo 124. Las audiencias serán públicas. Abierta la audiencia, se procederá a la relación de constancias, videograbaciones analizadas íntegramente y pruebas desahogadas, y se recibirán, por su orden, las que falten por desahogarse y los alegatos por escrito que formulen las partes; acto continuo se dictará el fallo que corresponda."

"Noveno. La Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Consejo de la Judicatura Federal en el ámbito de sus respectivas competencias podrán dictar las medidas necesarias para lograr el efectivo e inmediato cumplimiento de la presente ley."

"Décimo primero. El Consejo de la Judicatura Federal expedirá el Reglamento a que hace referencia el artículo 3o. del presente ordenamiento para la implementación del Sistema Electrónico y la utilización de la firma electrónica."

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación

"Artículo 86. Son atribuciones del Consejo de la Judicatura Federal: ...

"II. Expedir los reglamentos interiores en materia administrativa, de carrera judicial, de escalafón y régimen disciplinario del Poder Judicial de la Federación, y todos aquellos acuerdos generales que fueren necesarios para el adecuado ejercicio de sus atribuciones en términos del artículo 100 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; ..."



Código Federal de Procedimiento Civiles

"**Artículo 60.** Todo tribunal actuará con secretario o testigos de asistencia."

"**Artículo 61.** En todo acto de que deba dejarse constancia en autos, interpondrá **el secretario, y lo autorizará con su firma**; hecha excepción de los encomendados a otros funcionarios."

"**Artículo 219.** En los casos en que no haya prevención especial de la ley, las resoluciones judiciales sólo expresarán el tribunal que las dicte, el lugar, la fecha y sus fundamentos legales, con la mayor brevedad, y la determinación judicial, y se firmarán por el Juez, Magistrados o Ministros que las pronuncien, **siendo autorizadas, en todo caso, por el secretario.**"

"**Artículo 346.** Terminada la audiencia de que trata el capítulo anterior, puede en ella, si la naturaleza del negocio lo permite, pronunciar el tribunal su sentencia, pudiendo adoptar, bajo su responsabilidad, cualquiera de los proyectos presentados por las partes."

"**Artículo 348.** Al pronunciarse la sentencia, se estudiarán previamente las excepciones que no destruyan la acción, y, si alguna de éstas se declara procedente, se abstendrán los tribunales de entrar al fondo del negocio, dejando a salvo los derechos del actor. Si dichas excepciones no se declaran procedentes, se decidirá sobre el fondo del negocio, condenando o absolviendo, en todo o en parte, según el resultado de la valuación de las pruebas que haga el tribunal."

Ley de la Firma Electrónica Avanzada

"**Artículo 7.** La firma electrónica avanzada podrá ser utilizada en documentos electrónicos y, en su caso, en mensajes de datos.

"Los documentos electrónicos y los mensajes de datos que cuenten con firma electrónica avanzada producirán los mismos efectos que los presentados con firma autógrafa y, en consecuencia, tendrán el mismo valor probatorio que las disposiciones aplicables les otorgan a éstos."



**Acuerdo General Conjunto Número 1/2013
de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,
del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
y del Consejo de la Judicatura Federal**

"Décimo primero. La interpretación de los artículos 2o., párrafo segundo y 3o., párrafo sexto, de la Ley de Amparo, en relación con el diverso 63 del Código Federal de Procedimientos Civiles, permite concluir que la obligación de los órganos jurisdiccionales de hacer que el expediente electrónico e impreso coincidan íntegramente para la consulta de las partes, se refiere al contenido de las constancias respectivas, no a los signos que deben agregarse conforme al último de los numerales citados, máxime que la finalidad de éstos se cumple en el expediente electrónico mediante signos electrónicos diversos."

"Artículo 5. Todas las demandas, promociones, recursos y cualquier escrito u oficio que envíen las partes en un juicio de amparo o en un diverso juicio de la competencia de los órganos del Poder Judicial de la Federación deberán ir firmados mediante el uso de la Firel.

"... Los acuerdos, determinaciones, proveídos, resoluciones, sentencias, oficios y comunicaciones oficiales deberán ingresarse al Sistema Electrónico mediante el uso de la Firel y deberán estar firmados electrónicamente por el servidor público que corresponda en términos de la normativa aplicable."

"Artículo 12. El expediente electrónico coincidirá íntegramente en su contenido con el expediente impreso que se lleva en los órganos jurisdiccionales, y será administrado desde el sistema electrónico de control de expedientes de cada órgano del Poder Judicial de la Federación.

"La Suprema Corte, el Tribunal Electoral y el consejo, por conducto de sus órganos competentes, emitirán los manuales o instructivos que resulten necesarios para regular el ingreso y la consulta del expediente electrónico conforme a las siguientes bases: ...

"b) Todo documento que ingrese a un expediente electrónico deberá ser firmado mediante un certificado digital de firma electrónica que cuente con los permisos necesarios para acceder a éste; ..."



"**Sexto.** La Firma Electrónica Certificada del Poder Judicial de la Federación (Firel) y los expedientes electrónicos regulados en este Acuerdo General Conjunto se integrarán y utilizarán, respectivamente, por los órganos de la Suprema Corte, del Tribunal Electoral, por los Tribunales de Circuito y los Juzgados de Distrito, así como por las partes en los asuntos de la competencia de dichos órganos, a partir de las fechas que la Unidad determine, las cuales se indicarán en la declaración que emita y publique en el Diario Oficial de la Federación.

"Lo anterior, sin menoscabo de que a partir de la entrada en vigor de este Acuerdo General Conjunto los documentos que se remitan electrónicamente entre los servidores públicos de la Suprema Corte, del Tribunal Electoral, del Consejo, de los Tribunales de Circuito y de los Juzgados de Distrito mediante el uso de los certificados digitales de firma electrónica referidos en los transitorios Tercero y Cuarto, parte primera, de este instrumento normativo, tengan los mismos efectos que aquellos en los que conste su firma autógrafa, en términos de lo previsto en el artículo 3o. de la Ley de Amparo o en las disposiciones generales aplicables a los demás asuntos de la competencia de esos órganos del Poder Judicial de la Federación."

Acuerdo General 21/2007 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal

"**Segundo.** Se instituye la clave personal o Firma Electrónica para el Seguimiento de Expedientes (FESE), como medio controlado de ingreso al sistema para consultar, enviar y recibir promociones, documentos, acuerdos, resoluciones, sentencias y comunicaciones oficiales relacionadas con los asuntos competencia de los órganos jurisdiccionales, la que será otorgada y certificada por éstos, concentrada y controlada por la Unidad para el Control de Certificación de Firmas."

Acuerdo General 34/2014 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal (invocado como referencia al estar abrogado)

"**Artículo 2.** Para efectos del presente acuerdo se entenderá por: ...

"XVI. Firma electrónica: Es el conjunto de datos y caracteres que permiten la identificación del firmante, que ha sido creada por medios electrónicos bajo su exclusivo control, de manera que está vinculada únicamente a él y a los datos a



los que se refiere, lo que permite que sea detectable cualquier modificación ulterior de éstos, la cual produce los mismos efectos jurídicos que la firma autógrafa; ..."

"Artículo 9. La Firel deberá garantizar los siguientes principios:

"I. Autenticidad: Dar certeza de que un documento electrónico o un mensaje de datos ha sido emitido por el firmante, por lo que su contenido y consecuencias jurídicas le son atribuibles a éste; ...

"III. Equivalencia funcional: Consiste en que en un documento electrónico o en un mensaje de datos, satisface el requisito de firma del mismo modo que la firma autógrafa en los documentos impresos; ...

"VI. No repudio: En un documento electrónico o en un mensaje de datos garantiza la autoría del firmante."

Acuerdo General 12/2020 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal

"Artículo 3. La integración y consulta de los expedientes electrónicos regulados en el presente acuerdo general se regirán por las siguientes bases:

"I. Todo documento que ingrese a un expediente electrónico deberá ser firmado con una Firma Electrónica que cuente con los permisos necesarios.

"II. El expediente electrónico se integrará cronológicamente con las actuaciones judiciales, promociones y demás constancias que obren en el expediente respectivo."

Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que abroga los acuerdos de contingencia por COVID-19 y reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones relativas a la utilización de medios electrónicos y soluciones digitales como ejes rectores del nuevo esquema de trabajo en las áreas administrativas y órganos jurisdiccionales del propio Consejo

"Artículo 52 Decies. La formalización deberá realizarse utilizando sólo una modalidad de validación, ya sea rúbrica o firma electrónica, en cada ins-



trumento, oficio, actas de sesiones, acuerdos, resoluciones, engroses y demás documentos.

"En caso de que los engroses se emitan en una fecha diferente a aquella en que se aprobó el asunto respectivo, se asentará al pie del documento la leyenda que especifique la fecha de la votación o aprobación del asunto, resolución, dictamen, acuerdo o documento, así como la fecha en que se emite la versión definitiva.

"La omisión en el cumplimiento de esta disposición podría implicar la invalidez del documento."

"Artículo 26 Bis. Cuando se integre al expediente electrónico el acta donde conste la celebración de alguna audiencia, al calce de ésta se asentará si, por alguna circunstancia, la hora de la evidencia criptográfica no coincide con la hora del cierre de la audiencia. En el mismo sentido, cuando se integre al expediente electrónico alguna resolución que deba emitirse en continuidad de una audiencia, y **la sentencia se autoriza en una fecha distinta a la de la celebración de la audiencia, se asentará esta circunstancia al calce de la resolución.**

"Cuando se integre al expediente electrónico el engrose de alguna resolución emitida de manera colegiada, al calce se asentará la fecha en que se aprobó el asunto, sin perjuicio de que, conforme a la evidencia criptográfica, el engrose se firme en fecha diversa por las y los integrantes del órgano."

"Artículo 26 Ter. Derivado de su naturaleza e integridad, el proceso electrónico implementado de firmado en los sistemas de gestión, a diferencia de un procedimiento físico, garantiza que el único acto que sigue a la firma de la persona secretaria es la firma del Juez o Jueza, o de las personas titulares del Tribunal Colegiado, con lo que se culmina el proceso de aprobación de la actuación judicial o resolución correspondiente.

"Lo anterior es así, pues una vez concluido el señalado proceso electrónico de firmado, dicho documento digital será inmodificable.



"Este proceso **garantiza, simultáneamente, tanto la autorización de quien estampa su firma electrónica, como la fecha y hora de su emisión.**"

Manual General de Puestos del Consejo de la Judicatura Federal

"I. Datos de control.

Tipo:	Grupo:	Rama:
CJ - CARRERA JUDICIAL	1-MANDOS SUPERIORES	02-JURISDICCIONAL
Puesto:	Clave:	Nivel y Rango:
02 - JUEZ DE DISTRITO	CJ10202	7 ÚNICO

"Nota: Este puesto también está adscrito al Centro de Justicia Penal Federal, con las particularidades que especifique su manual de organización y de puestos.

"II. Descripción. ...

"II.2 Funciones:

"1. Desempeñar su función jurisdiccional, que consiste en dirimir las situaciones controvertidas que se le planteen y reflexionar adecuadamente la razón cuando no resuelva el fondo del asunto.

"2. Recibir las pruebas de las partes conforme a las leyes aplicables.

"3. Fundar y motivar sus resoluciones, sujetando su actuar a las leyes.

"4. Atender y recibir a las personas que sean partes en los juicios de su competencia o jurisdicción.

"5. Elaborar sus resoluciones acatando las reglas de claridad, precisión, exhaustividad y congruencia.



"6. Resolver los asuntos de su competencia dentro de los plazos y términos que fijan las leyes.

"7. Hacer cumplir sus determinaciones.

"8. Turnar el asunto a la autoridad competente, cuando él no lo sea.

"9. Vigilar el resguardo de los expedientes, documentos y valores, que se tramiten en el órgano jurisdiccional al que esté adscrito.

"10. Sujetarse a las formalidades que establecen las leyes.

"11. Mantener el orden en el órgano jurisdiccional de su adscripción.

"12. Las demás que establezca el Pleno del Consejo, las comisiones y las disposiciones aplicables. ...

"I. Datos de control.

Tipo: CJ -CARRERA JUDICIAL	Grupo: 4-HOMÓLOGOS A MANDOS MEDIOS	Rama: 02-JURISDICCIONAL
Puesto: 07-SECRETARIO DE JUZGADO	Clave: CJ40207	Nivel y Rango: 13C ÚNICO

"Nota: Este puesto también está adscrito al Centro de Justicia Penal Federal, con las particularidades que especifique su manual de organización y de puestos.

"II. Descripción. ...

"II.2 Funciones:

"1. Certificar los actos que realizan los titulares y autenticar todos los hechos jurídicos de importancia para los juicios de que conoce el Juzgado de Distrito.



"2. Elaborar los estudios y proyectos de resolución de los asuntos que le sean encomendados.

"3. Autorizar las comunicaciones oficiales, actos, diligencias, autos y toda clase de resoluciones que se expidan, asienten, practiquen o dicten, dando fe de dichos actos.

"4. Asentar en los expedientes las certificaciones relativas a términos de prueba y las demás razones que expresan las leyes o que su superior ordene.

"5. Asistir a las diligencias que requieran de su presencia conforme a las leyes..."

26. De lo anterior se aprecia que el Código Federal de Procedimientos Civiles se aplicará supletoriamente a la Ley de Amparo.

27. También se establece que la firma electrónica producirá los mismos efectos jurídicos que la firma autógrafa como opción para firmar acuerdos de trámite y sentencias relacionadas con los asuntos competencias de los órganos jurisdiccionales; para lo cual el Consejo de la Judicatura Federal, mediante reglas y acuerdos generales establecerá las bases y el funcionamiento de dicha firma electrónica; como es el reglamento correspondiente a la utilización de la firma electrónica.

28. Respecto al trámite de los asuntos se establece que abierta la audiencia se hará relación de las constancias, videograbaciones y pruebas desahogadas; acto continuo se dictará la sentencia correspondiente autorizándola el secretario, la que contendrá la denominación del tribunal que la dicte, el lugar, la fecha, fundamentación y la firma del Juez que la pronuncie, garantizando así, simultáneamente, la fecha y hora de la emisión de la sentencia con su autorización.

29. En relación con la firma electrónica conviene tener presente que la transformación digital ha cambiado la dinámica del mundo jurídico, para hacerlo más productivo, dinámico, funcional, accesible y eficiente.

30. La firma electrónica es el término que en general representa el tipo de autenticación que sustituye a la firma autógrafa (al rasgo manuscrito en papel);



de hecho, es la forma más simple de autenticar un documento, ya que utiliza medios informáticos para completar el consentimiento de la persona que sustituye la evidencia tradicional por el nuevo conjunto de evidencias electrónicas que contiene la fecha y hora de la firma, el correo electrónico y la dirección IP del firmante, entre otros datos.

31. La pandemia de COVID-19 aceleró la transformación digital en los órganos jurisdiccionales. Con esto, las herramientas digitales como la firma electrónica cobraron suma relevancia a la hora de acelerar los flujos del trabajo a distancia. En el contexto, donde el Poder Judicial de la Federación no sólo tuvo que mudar sus actividades al "*home office*", sino que se ha observado que numerosos procesos jurisdiccionales diarios, como la emisión de toda actuación judicial o resolución correspondiente, pueden ser ejecutadas de forma digital con las mismas o mayores garantías que de manera presencial.

32. Bajo este esquema legal y de su examen sistemático, se aprecia que los acuerdos de trámite, resoluciones y sentencias serán autorizados electrónicamente por el secretario y que contendrá la firma electrónica del Juez, lo que refleja la obligación de ambos funcionarios de firmar electrónicamente sus actos en la misma fecha de la emisión.

33. En efecto, los artículos 124 de la Ley de Amparo y 219 del Código Federal de Procedimientos Civiles denotan la intención del legislador de que es indispensable que en el mismo acto procesal (entendiéndose como acuerdo de trámite, resolución o sentencia) se cumpla con aquella exigencia en aras de salvaguardar el principio de seguridad jurídica, pues el signo gráfico electrónico estampado por el Juez y el secretario en la misma fecha de la actuación en sí mismos son los que constituyen la autorización legal requerida para su eficacia.

34. Si bien la firma electrónica en las actuaciones judiciales constituye un elemento esencial de validez, cuyo objetivo es identificar al funcionario que las practica a fin de asegurarse que éste sea el legalmente facultado para ello, y asegura que la relación jurídica entre el acto firmado y la persona que firma; lo cierto es que como un aspecto de seguridad jurídica, la actuación jurisdiccional debe ser coincidente en cuanto a la fecha de su emisión y la suscripción de la firma electrónica de dichos funcionarios.



35. En este sentido y dada la trascendencia jurídica que reviste todo acto jurisdiccional no puede considerarse válido si a la fecha de publicación carece de la firma electrónica del Juez y/o del secretario, pues no basta considerar que la legislación refiere a que aisladamente se plasme la autorización digital del secretario, sino que debe ser conjunta con la firma electrónica del titular, ello cobra sentido si se toma en cuenta que la firma es el único medio digital por el cual dichos funcionarios plasman su voluntad de avalar y emitir el acto en tal o cual sentido, de ahí que la falta de la signatura electrónica de cualquiera de esos agentes en el día de la emisión del acto atenta contra la intención del legislador de otorgar seguridad jurídica en la emisión del acto.

36. Por tanto, el Juez de Distrito y el secretario deben firmar electrónicamente la sentencia, incluida la audiencia constitucional cuando no se emita en el mismo momento y en día hábil, para que se respete el principio de seguridad jurídica.

37. Sin embargo, tales violaciones no son de trascendencia superior que amerite revocar la sentencia recurrida y ordenar la reposición del procedimiento, porque, por un lado, firmar electrónicamente en día diverso al que se emitió el acto jurisdiccional, se trata de un elemento descriptivo y no valorativo (de especial descripción) que impida integrar o fijar la litis debidamente o que conduzca a que el juicio concluya de manera ociosa o innecesaria, esto es, de ningún modo infringe algún derecho en grado predominante que acarree consecuencia jurídica grave o sustancial que necesariamente deba enmendarse.

38. Por otro, firmar ese acto jurídico en día inhábil, de ningún modo generó desequilibrio procesal entre las partes, en la medida que no suprimió, obstaculizó o impidió ejercer algún derecho procesal; así como tampoco representó ventaja indebida al quejoso frente a sus contrapartes (tercero perjudicado o autoridad responsable). Con lo que a pesar de que se violó el principio de seguridad jurídica no amerita reponer el procedimiento.

39. Para avalar tal postura, conviene destacar lo establecido en el artículo 93, fracción IV, de la Ley de Amparo, que dispone lo siguiente:

"Artículo 93. Al conocer de los asuntos en revisión, el órgano jurisdiccional observará las reglas siguientes: ...



"IV. Si encontrare que por acción u omisión se violaron las reglas fundamentales que norman el procedimiento del juicio de amparo, siempre que tales violaciones hayan trascendido al resultado del fallo, revocará la resolución recurrida y mandará reponer el procedimiento; ..."

40. De conformidad con lo transcrito, si en la revisión de la secuela procesal aparece que por acción u omisión se violaron las reglas fundamentales que regulan el procedimiento del juicio de amparo y trascendió al resultado del fallo, éste se revocará y se repondrá el procedimiento.

41. Cabe destacar que las reglas fundamentales que norman al juicio de amparo son aquellas que deben acatar los órganos constitucionales (por disposición expresa o implícita de las distintas leyes que regulan a ese juicio), para integrar debidamente el procedimiento de acuerdo con la naturaleza del acto reclamado y del quejoso; esto es, son la totalidad de las obligaciones que se encuentran sistematizadas en los cuerpos normativos que rigen al juicio de amparo, las que se distinguen de las cargas procesales impuestas a las partes, porque las primeras revisten el carácter de oficiosas y, en las segundas, se requiere indefectiblemente la intervención de las partes para hacer efectivas las prerrogativas enunciadas en tales leyes, además éstas se encuentran sujetas al principio de preclusión en el supuesto de no ejercitarse dentro del plazo previsto para tal efecto, lo que no acontece tratándose de las obligaciones.

42. Tal disposición no es absoluta, por lo que en esta medida puede interpretarse en el sentido de que la reposición únicamente cabe decretarla cuando la violación efectivamente trascienda al resultado de la sentencia y cause perjuicio a la parte recurrente, pues de lo contrario, se llegaría al extremo de retardar innecesariamente el trámite y la solución del asunto dado que ningún resultado práctico se obtendría, trastocándose en este sentido el principio de celeridad derivado del fin de contribuir a la justicia pronta y expedita.

43. Bajo esa idea, esta Segunda Sala estima que tales vicios (que el Juez y/o secretario no firmen electrónicamente la sentencia, incluida la audiencia cuando no se dicte en el mismo momento, ni en la fecha de su emisión y en día inhábil) no son de tal magnitud que las partes queden en estado de indefensión por afectar alguno de sus derechos sustantivos o que en todos los casos la



sentencia resulte nula de pleno derecho, pues tiene que ver con la carencia de una formalidad que no constituye un elemento esencial a discernir y que por su naturaleza práctica y casuística genere incertidumbre, pues basta que cualquier acto jurisdiccional se suscriba electrónicamente por el Juez y el secretario previo a su publicación para que surta pleno efecto y en su caso las partes estén en condiciones de controvertirlo.

44. Sin que ello signifique ignorar las reglas procesales, pues atendiendo a que esos aspectos no trascienden de manera inobjetable y en grado superior al procedimiento ni a su resultado, no se estima vital reponer el procedimiento.

45. Por tanto, si bien es cierto que es incorrecto que el Juez y el secretario firmen electrónicamente la audiencia y la sentencia, en día diverso a su emisión o autorización e inhábil, también lo es que resulta ocioso ordenar reponer el procedimiento dado que a nada práctico conduciría al tratarse de violaciones formales que no afectan en grado predominante al procedimiento al no provocar estado de indefensión al recurrente, ya que no se generó desequilibrio procesal o se impidió ejercer algún derecho procesal a las partes. Con lo que a pesar de que se violó el principio de seguridad jurídica no amerita reponer el procedimiento.

46. Máxime si se considera que los actos jurisdiccionales de que se trata pueden generar perjuicio a las partes una vez que surta efectos su publicación, y no antes, de ahí que se corrobore que las particularidades aquí examinadas no provocaron daño superior o grave.

47. Aunado a que el artículo 17, párrafo tercero, de la Constitución Federal,¹¹ contiene el mandato de optimización en la medida que dispone que cuando no

¹¹ Tesis: P. XII/2011, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 23, Novena Época, registro digital: 161368. Cuyos rubro y texto son los siguientes: "CONFLICTOS QUE INVOLUCRAN DERECHOS FUNDAMENTALES. SU RESOLUCIÓN JURÍDICA. Los derechos fundamentales, siendo en su definición más básica pretensiones jurídicas destinadas a establecer los límites que los representantes de los ciudadanos no pueden traspasar en el desarrollo de sus responsabilidades normativas, no son en sí mismos ilimitados. En efecto, su estructura normativa típica no es la propia de las reglas –normas jurídicas con condiciones de aplicación razonablemente detalladas y determinadas, que se aplican mediante razonamientos subsuntivos–



se afecte la igualdad entre las partes, el debido proceso u otros derechos en los juicios, la autoridad deberá privilegiar la solución del conflicto sobre los formalismos procedimentales.

48. Lo que conduce a corroborar que no debe ordenarse de manera automática e indiscriminada la reposición del procedimiento de amparo, sino que deben analizarse las consecuencias que generaron la anomalía procesal para tener la certeza de que su saneamiento persigue el propósito de respetar o resarcir algún derecho transgredido para lograr la igualdad procesal, sin afectar de forma desproporcionada el derecho de acceso a la justicia pronta y expedita.

49. En consecuencia, comprender la naturaleza excepcional y justificada de la reposición del procedimiento conlleva evitar el reenvío innecesario del asunto al lugar de origen para la depuración de la cuestión procesal irregular, pues resultaría dilatoria la impartición de justicia que descansa en lo preceptuado por los artículos 17, tercer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 93, fracción IV, de la Ley de Amparo.

sino la que caracteriza a los principios, que son imperativos jurídicos con condiciones de aplicación definidas de modo muy abierto, lo cual los destina naturalmente a entrar en interacción, en los casos concretos, con otras normas con contenidos jurídicos que apuntan en direcciones no idénticas. Es por eso que suele decirse que los derechos fundamentales operan en el razonamiento jurídico como mandatos de optimización, porque su protección y reconocimiento en los textos constitucionales presuponen naturalmente que sus exigencias normativas entrarán en conflicto con otras en los casos concretos, supuesto en el que será necesario desarrollar un ejercicio de ponderación para articular el resultado de su aplicación conjunta en esos casos. Así, en las democracias constitucionales actuales la resolución jurídica de los conflictos que involucran derechos fundamentales no parte cada vez de cero, sino que el sistema jurídico contiene un abanico más o menos consensuado de reglas o criterios que expresan lo que puede o no considerarse un equilibrio adecuado entre ellos en distintos contextos o escenarios aplicativos. Así, algunas de estas reglas están consagradas expresamente en los tratados de derechos humanos o en las Constituciones mismas, y otras se van explicitando a medida que la justicia constitucional va resolviendo casos, incluidos aquellos en los que se juzga la constitucionalidad de los límites a los derechos incluidos en las leyes. De ahí que el legislador es competente genéricamente para emitir normas que regulan y limitan derechos, pero no puede hacerlo como prefiera, sino bajo determinadas condiciones relacionadas tanto con fines como con medios, en tanto que su labor normativa –llegado el caso– debe ser cuidadosamente examinada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación para garantizar que los límites que de ella derivan estén justificados por la necesidad de proteger a su vez derechos e intereses constitucionalmente amparados, y no haya sido adoptada sobre bases arbitrarias o insuficientemente sensibles a su impacto en las condiciones de goce del derecho involucrado."



50. El criterio que debe prevalecer con carácter de jurisprudencia es el siguiente:

FIRMA ELECTRÓNICA. SU SUSCRIPCIÓN POR PARTE DEL JUEZ Y DEL SECRETARIO EN DÍA INHÁBIL Y EN FECHA POSTERIOR A LA EMISIÓN DE LA SENTENCIA Y, EN SU CASO, DE LA AUDIENCIA CONSTITUCIONAL, NO SON VICIOS DE TRASCENDENCIA SUPERIOR QUE AMERITEN REVOCAR LA SENTENCIA RECURRIDA Y REPONER EL PROCEDIMIENTO.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes llegaron a posturas contradictorias al analizar si la falta de suscripción de la firma electrónica del Juez de Distrito y/o del secretario el día en que se emite la sentencia y, en su caso, la audiencia constitucional, constituye o no una violación de tal trascendencia que amerite reponer el procedimiento. Así, un Tribunal Colegiado de Circuito estimó intrascendente que el Juez firmara electrónicamente la audiencia en día inhábil y posterior a la fecha de su emisión, pues ninguna trascendencia tuvo en el fallo al no generar inestabilidad o desequilibrio procesal entre las partes, en la medida en que no se afectó el derecho del quejoso de acudir a la audiencia, ni se le impidió ejercer alguno de sus derechos. Mientras que otro Tribunal Colegiado de Circuito sostuvo que la sentencia recurrida es inválida porque el Juez del conocimiento y el secretario firmaron electrónicamente la sentencia dos días después de su emisión y en día inhábil, con lo que se violó el principio de seguridad jurídica al transgredir las reglas del procedimiento.

Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación establece que si bien la falta de suscripción de la firma electrónica del Juez de Distrito y/o del secretario el mismo día en que se emite la sentencia, incluida, en su caso, la audiencia constitucional, cuando no se dicte en el mismo momento, y en día inhábil, viola el principio de seguridad jurídica, lo cierto es que no se trata de una violación de tal trascendencia que amerite reponer procedimiento.

Justificación: De conformidad con el artículo 93, fracción IV, de la Ley de Amparo, la reposición del procedimiento debe decretarse cuando la violación



efectivamente trascienda al resultado de la sentencia y cause perjuicio a la parte recurrente. Bajo esta idea, los vicios de que el Juez y/o el secretario no firmen electrónicamente la sentencia y, en su caso, la audiencia constitucional en que intervienen en la fecha de su emisión y lo hagan en día inhábil, no son de tal magnitud que las partes queden en estado de indefensión por afectar alguno de sus derechos sustantivos y que la sentencia resulte nula de pleno derecho, en algunos casos, pues tienen que ver con la carencia de formalidades que no constituyen elementos esenciales a discernir y que por su naturaleza práctica y casuística basta que su actuación (sentencia, incluida la audiencia en su caso cuando no se dicte en el mismo momento) se suscriba electrónicamente por el Juez y el secretario previo a su publicación para que surta pleno efecto y para que las partes estén en condiciones de controvertirlo. Máxime si se considera que el acto jurisdiccional de que se trata puede generar perjuicio a las partes una vez que surta efectos su publicación, y no antes; de ahí que se corrobore que las particularidades aquí examinadas no provocan daño superior o grave. Aunado a que el artículo 17, párrafo tercero, de la Constitución Federal, contiene el mandato de optimización en la medida que dispone que cuando no se afecte la igualdad entre las partes, el debido proceso u otros derechos en los juicios, la autoridad debe privilegiar la solución del conflicto sobre los formalismos procedimentales que no afecten en grado predominante.

VI. DECISIÓN

Por lo antes expuesto, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve:

PRIMERO. Sí existe contradicción de criterio entre el sustentado por **el Tribunal Colegiado del Trigésimo Segundo Circuito y el Tercer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Quinto Circuito.**

SEGUNDO. Debe prevalecer con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por esta Segunda Sala, en los términos precisados en la presente resolución.

TERCERO. Publíquese la tesis de jurisprudencia que se sustenta en la presente resolución en términos del artículo 220 de la Ley de Amparo.



Notifíquese; remítase testimonio de la presente resolución a los órganos colegiados contendientes, dese la publicidad al criterio jurisprudencial que se sustenta en la presente resolución, en términos de los artículos 219 y 220 de la Ley de Amparo y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por mayoría de cuatro votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales, Loreta Ortiz Ahlf y Javier Laynez Potisek (ponente). Votó en contra el Ministro Presidente Alberto Pérez Dayán, por considerar que la contradicción de criterios es inexistente.

Firman el Ministro Presidente de la Segunda Sala y el Ministro Ponente, con la Secretaria de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

Nota: La tesis aislada V.3o.C.T.13 K (11a.) citada en esta sentencia, también aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 5 de agosto de 2022 a las 10:13 horas.

Esta sentencia se publicó el viernes 19 de mayo de 2023 a las 10:24 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

FIRMA ELECTRÓNICA. SU SUSCRIPCIÓN POR PARTE DEL JUEZ Y DEL SECRETARIO EN DÍA INHÁBIL Y EN FECHA POSTERIOR A LA EMISIÓN DE LA SENTENCIA Y, EN SU CASO, DE LA AUDIENCIA CONSTITUCIONAL, NO SON VICIOS DE TRASCENDENCIA SUPERIOR QUE AMERITEN REVOCAR LA SENTENCIA RECURRIDA Y REPONER EL PROCEDIMIENTO.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes llegaron a posturas contradictorias al analizar si la falta de suscripción de la firma electrónica del Juez de Distrito y/o del secretario el día en que se emite la sentencia y, en su caso, la audiencia constitucional, constituye o no una violación de tal trascendencia que amerite reponer el procedimiento. Así, un Tribunal Colegiado de Circuito estimó intrascendente que el Juez firmara electrónicamente la audiencia en día inhábil y posterior a la fecha de su



emisión, pues ninguna trascendencia tuvo en el fallo al no generar inestabilidad o desequilibrio procesal entre las partes, en la medida en que no se afectó el derecho del quejoso de acudir a la audiencia, ni se le impidió ejercer alguno de sus derechos. Mientras que otro Tribunal Colegiado de Circuito sostuvo que la sentencia recurrida es inválida porque el Juez del conocimiento y el secretario firmaron electrónicamente la sentencia dos días después de su emisión y en día inhábil, con lo que se violó el principio de seguridad jurídica al transgredir las reglas del procedimiento.

Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación establece que si bien la falta de suscripción de la firma electrónica del Juez de Distrito y/o del secretario el mismo día en que se emite la sentencia, incluida, en su caso, la audiencia constitucional, cuando no se dicte en el mismo momento, y en día inhábil, viola el principio de seguridad jurídica, lo cierto es que no se trata de una violación de tal trascendencia que amerite reponer procedimiento.

Justificación: De conformidad con el artículo 93, fracción IV, de la Ley de Amparo, la reposición del procedimiento debe decretarse cuando la violación efectivamente trascienda al resultado de la sentencia y cause perjuicio a la parte recurrente. Bajo esta idea, los vicios de que el Juez y/o el secretario no firmen electrónicamente la sentencia y, en su caso, la audiencia constitucional en que intervienen en la fecha de su emisión y lo hagan en día inhábil, no son de tal magnitud que las partes queden en estado de indefensión por afectar alguno de sus derechos sustantivos y que la sentencia resulte nula de pleno derecho, en algunos casos, pues tienen que ver con la carencia de formalidades que no constituyen elementos esenciales a discernir y que por su naturaleza práctica y casuística basta que su actuación (sentencia, incluida la audiencia en su caso cuando no se dicte en el mismo momento) se suscriba electrónicamente por el Juez y el secretario previo a su publicación para que surta pleno efecto y para que las partes estén en condiciones de controvertirlo. Máxime si se considera que el acto jurisdiccional de que se trata puede generar perjuicio a las partes una vez que surta efectos su publicación, y no antes; de ahí que se corrobore que las particularidades aquí examinadas no provocan daño



superior o grave. Aunado a que el artículo 17, párrafo tercero, de la Constitución Federal, contiene el mandato de optimización en la medida que dispone que cuando no se afecte la igualdad entre las partes, el debido proceso u otros derechos en los juicios, la autoridad debe privilegiar la solución del conflicto sobre los formalismos procedimentales que no afecten en grado predominante.

2a./J. 21/2023 (11a.)

Contradicción de criterios 387/2022. Entre los sustentados por el Tribunal Colegiado del Trigésimo Segundo Circuito y el Tercer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Quinto Circuito. 22 de marzo de 2023. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf y Javier Laynez Potisek. Disidente: Alberto Pérez Dayán, por considerar que la contradicción de criterios es inexistente. Ponente: Javier Laynez Potisek. Secretario: Octavio Joel Flores Díaz.

Tesis y criterio contendientes:

El Tercer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Quinto Circuito, al resolver el amparo en revisión 90/2021, el cual dio origen a la tesis aislada V.3o.C.T.13 K (11a.), de rubro: "RESOLUCIONES DICTADAS EN EL JUICIO DE AMPARO. SON NULAS CUANDO LAS FIRMAS ELECTRÓNICAS DE LA O EL TITULAR DEL ÓRGANO JURISDICCIONAL Y DE LA SECRETARIA O SECRETARIO SON DE DIVERSA FECHA A LA DE SU EMISIÓN E, INCLUSO, DE UN DÍA INHÁBIL CONFORME A LA LEY DE AMPARO Y A LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.", 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, agosto de 2022, Tomo V, página 4526, con el número de registro digital: 2025065; y

El sustentado por el Tribunal Colegiado del Trigésimo Segundo Circuito, al resolver el amparo en revisión 591/2021.

Tesis de jurisprudencia 21/2023 (11a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de diecinueve de abril de dos mil veintitrés.

Esta tesis se publicó el viernes 19 de mayo de 2023 a las 10:24 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 22 de mayo de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



IMPUESTO AL VALOR AGREGADO. LA COMPENSACIÓN CIVIL NO ES UN MEDIO PARA SU PAGO NI PUEDE DAR LUGAR A UNA SOLICITUD DE SALDO A FAVOR O ACREDITAMIENTO (LEGISLACIÓN VIGENTE EN LOS EJERCICIOS FISCALES 2019 Y 2020).

CONTRADICCIÓN DE CRITERIOS 413/2022. ENTRE LOS SUS-
TENTADOS POR EL PLENO EN MATERIA ADMINISTRATIVA
DEL DÉCIMO SEXTO CIRCUITO Y EL CUARTO TRIBUNAL CO-
LEGIADO DE CIRCUITO DEL CENTRO AUXILIAR DE LA DÉCIMA
REGIÓN, CON RESIDENCIA EN SALTILLO, COAHUILA DE
ZARAGOZA, EN APOYO DEL DÉCIMO PRIMER TRIBUNAL
COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIR-
CUITO. 15 DE MARZO DE 2023. CINCO VOTOS DE LOS MINIS-
TROS YASMÍN ESQUIVEL MOSSA, LUIS MARÍA AGUILAR
MORALES, LORETTA ORTIZ AHLF, JAVIER LAYNEZ POTISEK
Y ALBERTO PÉREZ DAYÁN. PONENTE: ALBERTO PÉREZ
DAYÁN. SECRETARIO: JORGE JIMÉNEZ JIMÉNEZ.

ÍNDICE TEMÁTICO

	Apartado	Criterio y decisión	Págs.
I.	Competencia	La Segunda Sala es competente para conocer del presente asunto.	
II.	Legitimación	La denuncia fue presentada por parte legitimada.	3
III.	Criterios denunciados	Se resumen los criterios sustentados por los órganos contendientes.	
IV.	Existencia de la contradicción	La contradicción es existente.	7
V.	Estudio de fondo Criterio que debe prevalecer	Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el siguiente criterio: IMPUESTO AL VALOR AGREGADO. LA COMPENSACIÓN CIVIL NO ES UN MEDIO PARA SU PAGO NI PUEDE DAR LUGAR A UNA SOLICITUD DE SALDO A FAVOR O ACREDITAMIENTO (LEGISLACIÓN VIGENTE EN LOS EJERCICIOS FISCALES 2019 Y 2020).	10



VI.	Decisión	<p>PRIMERO.—Existe la contradicción de criterios.</p> <p>SEGUNDO.—Debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio sustentado por esta Segunda Sala.</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>	20
-----	-----------------	--	----

Ciudad de México. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al quince de marzo de dos mil veintitrés, emite la siguiente:

RESOLUCIÓN

Mediante la cual se resuelve la contradicción de criterios suscitada entre el Pleno en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito y el Cuarto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Décima Región, con residencia en Saltillo, Coahuila.

El problema jurídico a resolver por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación consiste en determinar si la compensación civil es un medio de pago del impuesto al valor agregado, de ser así, si puede dar lugar, en su caso, a una solicitud de devolución de saldo a favor o acreditamiento del impuesto.

ANTECEDENTES DEL ASUNTO

1. **Denuncia de la contradicción.** El Magistrado en funciones de presidente del Cuarto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Décima Región, con residencia en Saltillo, Coahuila de Zaragoza, denunció la posible contradicción de criterios por oficio recibido y registrado en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, el veinticuatro de noviembre de dos mil veintidós, entre el emitido por el tribunal de su adscripción, al resolver el



amparo directo administrativo 559/2022 (cuaderno de origen 286/2021), dictado en apoyo del Décimo Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, en contra del emitido por el Pleno en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito al resolver la contradicción de tesis 3/2022.

2. **Trámite de la denuncia.** Mediante acuerdo de veintinueve de noviembre del dos mil veintidós, el presidente de este Alto Tribunal formó y registró el expediente relativo a la contradicción de criterios 413/2022.

3. Además, ordenó:

a) Remitir los autos para la elaboración del proyecto respectivo al Ministro Alberto Pérez Dayán.

b) Solicitar por conducto del MINTERSCJN a la presidencia del Décimo Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito la versión digitalizada del original del escrito de demanda que dio origen al amparo directo 286/2021 y al Pleno en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito, la versión digitalizada del original o, en su caso, de la copia certificada de la ejecutoria, o bien, la versión electrónica en la que consten las firmas digitales de los Magistrados integrantes del órgano jurisdiccional de referencia, relativa a la contradicción de tesis 3/2022 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. **Avocamiento.** Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se avocó al conocimiento del asunto por acuerdo de seis de enero del dos mil veintitrés dictado por su presidente.

5. Asimismo, requirió al presidente del Décimo Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito para que, por conducto del MINTERSCJN informe: **a)** si la sentencia dictada en el juicio de amparo directo 286/2021 de su índice ha causado ejecutoria; **b)** si se encuentra pendiente de resolución algún recurso que se hubiera interpuesto en su contra y, en su caso, cuál es el número de registro que tiene asignado en este Alto Tribunal; **c)** si la sentencia



que se emitió es susceptible de impugnación y no ha transcurrido el plazo para interponer medio de defensa en su contra; o, **d)** si en general existe alguna condición que afecte la firmeza del criterio respectivo.

6. Por acuerdo de dieciséis de enero de dos mil veintitrés, el presidente de la Segunda Sala tuvo por agregadas al presente asunto las constancias relativas a la promoción registrada con el número de folio 1589-MINTER adecuadamente integrada mediante certificación secretarial; por recibido el oficio a través del cual el Décimo Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito informó que la sentencia dictada en el juicio de amparo directo 286/2021 causó ejecutoria y, tomando en cuenta que el expediente se encontraba debidamente integrado, ordenó su remisión a su ponencia.

Competencia

7. Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente denuncia de contradicción de criterios.¹

II. Legitimación

8. La contradicción de criterios se denunció por parte legitimada para ello.²

¹ De conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Federal; 226, fracción II, de la Ley de Amparo y 21, fracción VII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con los puntos primero y tercero, del Acuerdo General Plenario 1/2023, tercero transitorio del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el once de marzo de dos mil veintiuno, por el que se declaran reformadas y adicionadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativos al Poder Judicial de la Federación, toda vez que, a la fecha de admisión de la presente denuncia de contradicción de criterios aún no se surtía la competencia de los Plenos Regionales prevista en el artículo 42, fracción I, y transitorio primero, fracción II, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en virtud de que los criterios contendientes han sido sustentados por un Pleno y un Tribunal Colegiado de distintos circuitos, en materia administrativa, cuya especialidad corresponde a esta Segunda Sala.

² De conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Federal y 227, fracción II, de la Ley de Amparo, toda vez que se formuló por el Magistrado en funciones de presidente del Cuarto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Décima Región, con residencia en Saltillo, Coahuila de Zaragoza, al resolver el amparo directo administrativo 559/2022 (cuaderno de origen 286/2021), dictado en apoyo del Décimo Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, tribunal que sustentó uno de los criterios presumiblemente discrepantes.



III. Criterios denunciados

9. A continuación, se sintetizan los antecedentes y consideraciones de los criterios denunciados.

Criterio del Cuarto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Décima Región al resolver el amparo directo 559/2022

10. **Solicitud de devolución de saldo a favor.** El nueve de marzo de dos mil veinte, Empacadora del Golfo de México, Sociedad Anónima de Capital Variable, presentó ante el Servicio de Administración Tributaria solicitud de devolución de saldo a favor por concepto del impuesto al valor agregado correspondiente al periodo de diciembre de dos mil diecinueve.

11. Por oficio 500-65-00-01-00-2020-5848 de catorce de abril de dos mil veinte, la Administración Desconcentrada de Auditoría Fiscal de Veracruz "2", de la Administración General de Auditoría Fiscal Federal del Servicio de Administración Tributaria, autorizó parcialmente la solicitud de devolución y, por otra parte, negó la misma respecto de dos diversas cantidades bajo la consideración de que la contribuyente no había acreditado que dicho impuesto al valor agregado se encontraba efectivamente pagado, de conformidad con el artículo 5o., primer párrafo, fracción III, de la ley relativa, en relación con el diverso numeral 20, primer párrafo, del Código Fiscal de la Federación.

12. **Juicio contencioso administrativo.** En contra de lo determinado, la contribuyente promovió juicio contencioso administrativo (sólo por lo que respecta a una cantidad de las señaladas) mediante escrito presentado el diecinueve de agosto de dos mil veinte, ante la Oficialía de Partes Común del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, del que conoció la Sexta Sala Regional Metropolitana del mencionado tribunal y, por sentencia de quince de febrero de dos mil veintiuno, declaró la validez del acto impugnado.

13. **Demanda de amparo.** Inconforme con la anterior resolución, la parte quejosa promovió juicio de amparo directo del que conoció el Décimo Primer Tribu-



nal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito el cual quedó registrado con el número de expediente DA. 286/2021.

14. Mediante acuerdo de veintinueve de julio de dos mil veintidós, el Décimo Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, en cumplimiento a lo determinado en el oficio SECNO/STCCNO/793/2022, de catorce de julio de dos mil veintidós, suscrito por el secretario técnico de la Comisión de Creación de Nuevos Órganos del Consejo de la Judicatura Federal, ordenó remitir el asunto al Cuarto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Décima Región.

15. **Sentencia del Tribunal Colegiado.** En sesión de dieciocho de agosto de dos mil veintidós, el indicado Tribunal Colegiado dictó sentencia en la que determinó, en síntesis, lo que a continuación se señala.

16. Acudió al texto de los artículos 1o.-B, 5o., fracción III y 34 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, así como del numeral 20, primer párrafo, del Código Fiscal de la Federación y concluyó que de la interrelación sistemática de las normas aludidas, en ninguna de ellas existe alguna prohibición expresa para que, entre particulares se pacte mediante compensación como medio de extinción de obligaciones entre ellos, el pago del IVA, con la finalidad de que se traslade y, luego, finalmente se entere al fisco en efectivo y en moneda nacional.

17. En efecto, no se trata de una cuestión normativa, sino de prueba, pues basta que el consumidor final de los bienes o servicios, cuyo IVA le fue trasladado, demuestre haberlo pagado por cualquier medio legal de extinción de obligaciones para tener por acreditado que cubrió dicho impuesto al contribuyente sobre quien recae la obligación final de pagarlo a la autoridad hacendaria, esto sí, evidentemente, en efectivo y moneda nacional; habida cuenta que, como se dijo, no existe prohibición jurídica para que sea de ese modo, incluso aunque se trate de una compensación entre particulares, la cual es una práctica común del libre mercado.

18. De ahí que, para ese Tribunal Colegiado, la interpretación sistemática realizada permite que se tenga como efectivamente pagado el impuesto al valor agregado cuando una contraprestación sea cubierta por medio de la figura de la compensación, siempre y cuando ello se encuentre debidamente demostrado,



sin que pugne con el deber de enterar al fisco en efectivo y en moneda nacional, que tiene el sujeto a quien se trasladó el impuesto.

19. Señaló que el impuesto al valor agregado que se objetó derivó del hecho de que la autoridad estimó que la contribuyente no acreditó su efectivo pago, cuenta habida de haber resuelto que el impuesto de que se trata debía ser cubierto en numerario o moneda nacional y no en "especie", o mediante diversa figura legal de extinción de obligaciones, como en el caso particular, a través de la compensación.

20. Consideró que la compensación, al ser una forma legal para extinguir obligaciones, sí resulta un medio de pago apto para acreditar que efectivamente se cubrió el precio de la contraprestación y del impuesto al valor agregado que en su caso sea trasladado; lo cual, es completamente diferente al momento de pago al fisco, lo que debe hacerse en efectivo.

21. Por las anteriores consideraciones el Tribunal Colegiado del conocimiento concedió el amparo a la parte quejosa para que la Sala responsable dejara insubsistente la sentencia reclamada y emitiera otra, en la cual, prescindiera de los argumentos que en esa ejecutoria se consideraron contrarios a derecho y, con esa salvedad, resolviera con libertad de jurisdicción el juicio sometido a su potestad.

Criterio del Pleno en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito al resolver la contradicción de tesis 3/2022

22. **Denuncia de la contradicción de tesis.** El presidente de la Sala Regional del Centro III del Tribunal Federal de Justicia Administrativa denunció la posible contradicción de criterios, mediante oficio presentado el treinta y uno de marzo de dos mil veintidós, entre los criterios sustentados por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del propio circuito, al resolver los recursos de revisión fiscal 158/2021 y 96/2021, respectivamente.

23. **Criterio que prevaleció en el Pleno de Circuito.** El Pleno en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito arribó a la siguiente conclusión: de acuerdo con la legislación fiscal vigente en los ejercicios 2019 y 2020, para analizar la procedencia de una solicitud de devolución de saldo a favor, la figura



de compensación aplicable en el derecho civil no es un medio de pago para acreditar el impuesto al valor agregado.

24. Lo estimó así, después de acudir al texto de los artículos 1o.-B y 5o., fracción III, de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, pues la figura de la compensación, aplicable en el ámbito civil, si bien es una forma de extinción de las obligaciones que desde el punto de vista tributario puede dar lugar a establecer cuándo nace la obligación de pagar el impuesto al valor agregado, lo cierto es que, en sí misma considerada, no da lugar al acreditamiento, pues para ello es necesario demostrar que el impuesto haya sido efectivamente pagado en el mes de que se trate, esto es, que haya sido enterado a la hacienda pública.

25. Además, la fracción VI, incisos a) y b), del artículo 25 de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2019, así como el texto vigente a partir del ejercicio 2020 de los artículos 23, primer párrafo, del Código Fiscal de la Federación y 6o., párrafos primero y segundo, de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, establecen que los contribuyentes únicamente pueden optar por compensar las cantidades que tengan a su favor, contra las que estén obligados a pagar por adeudo propio, siempre que ambas deriven de un mismo impuesto, incluyendo sus accesorios, por lo cual, la compensación únicamente puede ser empleada para el pago de obligaciones fiscales, cuando el contribuyente tenga el carácter de acreedor y deudor de la autoridad hacendaria y no respecto de otro contribuyente.

26. Tanto es así que, en el diverso artículo 2192, fracción VIII, del Código Civil Federal, incluso prevé que la figura de la compensación no tiene lugar cuando las deudas tienen relación con obligaciones fiscales y, en el caso, la legislación tributaria aplicable no la autoriza expresamente. Las anteriores consideraciones dieron origen a la jurisprudencia PC.XVI.A. J/4 A (11a.).³

³ Plenos de Circuito, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 16, agosto de 2022, Tomo IV, página 3891, de rubro: "IMPUESTO AL VALOR AGREGADO. EL ANÁLISIS DE LOS ARTÍCULOS 1o.-B Y 5o., FRACCIÓN III, DE LA LEY RELATIVA, NO DA LUGAR A INTERPRETAR QUE EN LA DEVOLUCIÓN DE SALDO A FAVOR, LA FIGURA EXTINTIVA DE LA COMPENSACIÓN, APLICABLE EN EL DERECHO CIVIL, SEA UN MEDIO DE PAGO PARA ACREDITAR DICHO IMPUESTO (LEGISLACIÓN VIGENTE EN LOS EJERCICIOS FISCALES 2019 Y 2020)."



IV. Existencia de la contradicción

27. Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que la contradicción entre Tribunales Colegiados de Circuito es existente, cuando al resolver los asuntos que son de su legal competencia adoptan criterios jurídicos discrepantes respecto de un mismo punto de derecho, aun cuando no integren jurisprudencia y con independencia de que no exista coincidencia en los aspectos secundarios o accesorios que tomaron en cuenta, ya que si el problema jurídico central es perfectamente identificable, debe preferirse la decisión que conduzca a la certidumbre en las decisiones judiciales a través de la unidad interpretativa del orden jurídico.⁴

28. Conforme a la jurisprudencia P./J. 72/2010, se concluye que la existencia de la contradicción de criterios no depende de la identidad o semejanza de las cuestiones fácticas, pues es suficiente que los criterios jurídicos sean opuestos, aunque debe ponderarse que la variación o diferencia no incida o sea determinante para el problema jurídico resuelto; esto es, debe tratarse de aspectos meramente secundarios o accidentales que, al final, en nada modifiquen la situación examinada por los órganos judiciales relativos, sino que tan sólo formen parte de la historia procesal del asunto de origen.

29. Es decir, si las cuestiones fácticas fueran parecidas e influyen en las decisiones de los órganos de amparo, ya sea porque se construyó el criterio jurídico partiendo de dichos elementos particulares o la legislación aplicable da una solución distinta a cada uno de ellos, es inconcuso que la contradicción de criterios no puede configurarse, en tanto no podría arribarse a un criterio único, ni tampoco sería posible sustentar jurisprudencia por cada problema jurídico resuelto, pues conllevaría una revisión de los juicios o recursos fallados por los Tribunales Colegiados de Circuito, ya que si bien las particularidades pueden

⁴ En tal sentido es aplicable la jurisprudencia P./J. 72/2010, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES.". Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, agosto de 2010, página 7. Novena Época.



dilucidarse al resolver la contradicción de criterios, ello es viable cuando el criterio que prevalezca sea único y aplicable a los razonamientos contradictorios de los órganos participantes.

30. Así, es posible identificar los siguientes requisitos para la existencia de una contradicción de criterios:

a) Los tribunales contendientes resolvieron alguna cuestión litigiosa en la que ejercieron su potestad de arbitrio judicial, mediante la intelección de una norma para adoptar algún canon o método interpretativo, cualquiera que fuese.

b) Entre los ejercicios interpretativos realizados por los órganos judiciales existe –al menos– un problema jurídico analizado, ya sea mediante la adopción de algún criterio o la fijación de un principio o cualquier otra cuestión jurídica en general; y,

c) Lo anterior pueda dar lugar a la formulación de una pregunta genuina acerca de si la forma de acometer la cuestión jurídica es preferente con relación a cualquier otra que, como la primera, también sea legalmente posible.

31. En el caso, como se demuestra a continuación, **existe la contradicción de criterios denunciada.**

32. **Primer requisito: ejercicio interpretativo y arbitrio judicial.** Para evaluar si se cumple este primer requisito, debe verificarse si los tribunales contendientes se vieron en la necesidad de ejercer el arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo para llegar a una solución determinada.

33. En los casos puestos a consideración de los órganos contendientes se observa que ejercieron su arbitrio judicial, pues uno de ellos al resolver un amparo directo analizó la sentencia recaída al juicio contencioso administrativo correspondiente; en cambio, el Pleno de Circuito correspondiente estableció el criterio que debía prevalecer al resolver la contradicción respectiva en la que examinó los fallos recaídos a los recursos de revisión fiscal.

34. En ambos casos se observa que, en los asuntos que examinaron, tanto un Tribunal Colegiado de Circuito como el Pleno de Circuito correspondiente,



emitieron ejecutorias en las que evaluaron las sentencias reclamadas en relación con la interpretación y aplicación de los artículos 1o.-B, 5o., fracción III, y 34 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado (LIVA en adelante), 20 y 23 del Código Fiscal de la Federación (CFF en lo que sigue) y 2192, fracción VIII, del Código Civil Federal (CCF).

35. Segundo requisito: punto de toque y diferendo de criterios interpretativos. Con independencia de lo manifestado en el oficio de denuncia de contradicción,⁵ esta Segunda Sala estima que la interpretación realizada por los tribunales contendientes resulta discordante en el punto referente a si la figura de compensación civil es un medio por el que, además de establecer cuándo se entienden efectivamente cobradas las contraprestaciones por las que se paga el impuesto al valor agregado, también sirve como un instrumento de pago del citado gravamen y, en consecuencia, puede dar lugar, en su caso, a una solicitud de devolución de saldo a favor o acreditamiento.

36. El Cuarto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Décima Región al fallar el amparo directo 559/2022, en sesión de dieciocho de agosto de ese año, por unanimidad de votos, **concedió** el amparo a la quejosa, al estimar fundado el concepto de violación relativo a que la compensación civil es un medio de pago del IVA, en razón que de la interpretación sistemática de los artículos 1o.-B, 5o., fracción III y 34, de la LIVA y 20, primer párrafo, del CFF, se concluye que no existe prohibición expresa para que la compensación entre particulares pueda extinguir la obligación de pago del impuesto al valor agregado, siempre y cuando se encuentre debidamente demostrado que efectivamente se pagó dicho impuesto, sin que ello pugne con el deber de enterar al fisco en efectivo y en moneda nacional, que tiene el sujeto a quien se le trasladó. Ello, porque no se trata de una cuestión normativa sino de prueba.

⁵ Al respecto es aplicable la tesis aislada 2a. V/2016 (10a.), Décima Época, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 28, marzo de 2016, Tomo II, página 1292, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. LA PROBABLE DIVERGENCIA DE CRITERIOS PRECISADA EN LA DENUNCIA RELATIVA, NO VINCULA AL PLENO O A LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN A CONSTREÑIRSE A LOS TÉRMINOS COMO SE PLANTEA NI AL PUNTO JURÍDICO ESPECÍFICO."



37. El Pleno en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito al resolver la contradicción de criterios 3/2022, entre los sustentados por los Tribunales Colegiados Primero y Segundo, ambos en Materia Administrativa, de ese circuito, en sesión de catorce de junio de dos mil veintidós, por unanimidad de cinco votos, estimó que el **criterio que debía prevalecer** es el relativo a que de acuerdo con los artículos 1o.-B y 5o. de la LIVA la figura de compensación aplicable en el derecho civil no es un medio de pago para acreditar el impuesto al valor agregado, por lo que no es útil para analizar la procedencia de una solicitud de devolución de saldo a favor. Ello, dado que la compensación sólo determina cuándo nace la obligación del impuesto al valor agregado, pero no da lugar a su acreditamiento, porque para tal efecto debe haberse pagado efectivamente al fisco; sumado a que la compensación, conforme a las leyes fiscales, únicamente se da en las relaciones entre los contribuyentes y la Hacienda Pública, no entre los primeros entre sí, pues el mismo artículo 2192, fracción VIII, del CCF, establece la improcedencia de la compensación tratándose de adeudos fiscales.

38. En ese contexto, en aras de salvaguardar la seguridad jurídica de los gobernados en la interpretación de los mencionados artículos, se torna imperativo para esta Segunda Sala resolver la divergencia de criterios sostenidos por los órganos contendientes a pesar de las peculiaridades interpretativas que sostuvo cada uno de ellos.

V. Estudio de fondo

Criterio que debe prevalecer

39. **Tercer requisito: elementos constitutivos de la hipótesis y surgimiento de la pregunta que detona la procedencia de la contradicción.** A partir de lo anterior, es posible concluir que los puntos de vista de los órganos contendientes, al reflejar contradicción en sus consideraciones y razonamientos, puede dar lugar a la formulación de las siguientes **preguntas**:

40. **¿La compensación civil es un medio de pago del IVA? Si es así, ¿puede dar lugar, en su caso, a una solicitud de devolución de saldo a favor o acreditamiento del impuesto?**

41. La respuesta a las citadas interrogantes es **negativa** por las siguientes consideraciones:



42. Para arribar a la anterior conclusión conviene traer a cuenta el contexto normativo que interpretaron los órganos contendientes, consistente, en lo fundamental, en los siguientes preceptos:

LIVA 2019 a 2022

"Artículo 1o. Están obligadas al pago del impuesto al valor agregado establecido en esta ley, las personas físicas y las morales que, en territorio nacional, realicen los actos o actividades siguientes:

"I. Enajenen bienes.

"II. Presten servicios independientes.

"III. Otorguen el uso o goce temporal de bienes.

"IV. Importen bienes o servicios.

"El impuesto se calculará aplicando a los valores que señala esta ley, la tasa del 16 %. El impuesto al valor agregado en ningún caso se considerará que forma parte de dichos valores. ..."

"Artículo 1o.-B. Para los efectos de esta ley se consideran efectivamente cobradas las contraprestaciones cuando se reciban en efectivo, en bienes o en servicios, aun cuando aquéllas correspondan a anticipos, depósitos o a cualquier otro concepto sin importar el nombre con el que se les designe, o bien, cuando el interés del acreedor queda satisfecho mediante cualquier forma de extinción de las obligaciones que den lugar a las contraprestaciones. ..."

"Artículo 5o. Para que sea acreditable el impuesto al valor agregado deberán reunirse los siguientes requisitos:

"...

"III. Que el impuesto al valor agregado trasladado al contribuyente haya sido efectivamente pagado en el mes de que se trate; ..."



"**Artículo 17.** En la prestación de servicios se tendrá obligación de pagar el impuesto en el momento en el que se cobren efectivamente las contraprestaciones y sobre el monto de cada una de ellas, salvo tratándose de los intereses a que se refiere el artículo 18-A de esta ley, en cuyo caso se deberá pagar el impuesto conforme éstos se devenguen. ..."

"**Artículo 18.** Para calcular el impuesto tratándose de prestación de servicios se considerará como valor el total de la contraprestación pactada, así como las cantidades que además se carguen o cobren a quien reciba el servicio por otros impuestos, derechos, viáticos, gastos de toda clase, reembolsos, intereses normales o moratorios, penas convencionales y cualquier otro concepto. ..."

CCF

"**Artículo 2192.** La compensación no tendrá lugar:

" ...

"**VIII.** Si las deudas fueren fiscales, excepto en los casos en que la ley lo autorice."

43. De lo reproducido se puede concluir que el artículo 1, fracción II, de la LIVA establece que las personas físicas o morales (ámbito subjetivo) que en territorio nacional (ámbito espacial) realicen, entre otros, la actividad de prestar servicios independientes (ámbito material), se encuentran obligados al pago del impuesto, el cual se calcula aplicando a los valores señalados en la LIVA, la tasa del 16 %. En otras palabras, el invocado numeral en la porción normativa señalada establece **la obligación de pago del IVA** por la actividad consistente en prestar servicios independientes que se lleven a cabo por personas físicas o morales en el territorio nacional, obligación de pago que se calcula aplicando a los valores previstos en la LIVA, la tasa del 16 %.

44. Así, una vez que se actualiza el invocado hecho imponible, las personas físicas o morales se encuentran obligadas al pago del IVA. Pero aquí surge la pregunta consistente en determinar **en qué momento debe pagarse esa obligación del IVA en el caso de la prestación de servicios independientes (ámbito temporal)**.



45. La respuesta a dicha interrogante se contiene en el numeral 17, párrafo primero, de la LIVA, que dispone que en la prestación de servicios se tendrá la obligación de pagar el impuesto **en el momento en el que se cobren efectivamente las contraprestaciones y sobre el monto de cada una de ellas**, salvo el caso de los intereses devengados que deriven de créditos otorgados por instituciones del sistema financiero; de créditos otorgados por medio de contratos de apertura de crédito o cuenta corriente en los que el titular del contrato pueda disponer del crédito a través del uso de tarjetas expedidas por el acreedor, y de operaciones de arrendamiento financiero; en tales casos se deberá pagar el IVA conforme se devenguen los intereses correspondientes.

46. Aquí nuevamente surge otro cuestionamiento, referente a **cuándo se entienden efectivamente cobradas las contraprestaciones**. La contestación a dicho cuestionamiento la proporciona el artículo 1o.-B, párrafo primero, de la LIVA que dispone que se consideran efectivamente cobradas las contraprestaciones cuando se reciban:

a) En efectivo,

b) En bienes o en servicios, aun cuando dichas contraprestaciones correspondan a anticipos, depósitos o a cualquier concepto sin importar el nombre con el que se designe, o bien,

c) Cuando el interés del acreedor quede satisfecho mediante cualquier forma de extinción de las obligaciones que dé lugar a las contraprestaciones.

47. Es el último supuesto señalado el que cobra relevancia para la resolución de la presente contradicción de criterios. Ello es así, en la medida en que remite a **cualquier forma de extinción de las obligaciones** que dé lugar a las contraprestaciones que satisfaga el interés del acreedor para que se entiendan efectivamente cobradas las contraprestaciones por las que se tiene la obligación de pago del IVA.

48. En la LIVA no existe disposición alguna que señale cuáles son las formas de extinción de las obligaciones ni tampoco tendría por qué tenerlas. Por tal



motivo, en términos del artículo 5o., párrafo segundo,⁶ del CFF, a falta de norma fiscal expresa, es posible aplicar supletoriamente las disposiciones del derecho federal común, con la condición de que su aplicación no sea contraria a la naturaleza propia del derecho fiscal.

49. El CCF, en su libro cuarto, "De las obligaciones"; primera parte, "De las obligaciones en general"; título quinto, "Extinción de las obligaciones", establece como tales las siguientes: la compensación (artículos 2185 al 2205), la confusión de derechos (artículos 2206 al 2208), la remisión de la deuda (artículos 2209 al 2212) y la novación (artículos 2213 al 2223).

50. La compensación como forma de extinción de la obligación civil tiene lugar cuando dos personas reúnen la calidad de deudor y acreedor recíprocamente y por su propio derecho (artículo 2185 del CCF).

51. El efecto de la compensación es extinguir por mandato legal las dos deudas, hasta la cantidad que importe la menor (artículo 2186 del CCF).

52. La compensación no procede sino cuando ambas deudas consisten en una cantidad de dinero, o cuando siendo fungibles las cosas debidas, son de la misma especie y calidad, siempre que se hayan designado al celebrarse el contrato (artículo 2187 del CCF).

53. Para que haya lugar a la compensación se requiere que las deudas sean igualmente líquidas y exigibles. Las que no lo fueren, sólo podrán compensarse por consentimiento expreso de los interesados (artículo 2188 del CCF).

54. La deuda líquida es aquella cuya cuantía se haya determinado o puede determinarse dentro del plazo de nueve días (artículo 2189 del CCF).

55. La deuda exigible es aquella deuda cuyo pago no puede rehusarse conforme a derecho (artículo 2190 del CCF).

⁶ "Artículo 5o. ...

"Las otras disposiciones fiscales se interpretarán aplicando cualquier método de interpretación jurídica. A falta de norma fiscal expresa, se aplicarán supletoriamente las disposiciones del derecho federal común cuando su aplicación no sea contraria a la naturaleza propia del derecho fiscal."



56. Si las deudas no fueren de igual cantidad, hecha la compensación, conforme al artículo 2186, queda expedita la acción por el resto de la deuda (artículo 2191 del CCF).

57. Una vez satisfechos los requisitos legales mencionados para que opere la compensación (deudas en dinero o bienes fungibles de la misma especie y calidad, líquidas y exigibles, que sean de la misma o igual cantidad), entonces se extinguen por ministerio de ley, las dos deudas hasta la cantidad que importe la menor.

58. Ahora, ¿cómo opera la compensación para efectos de determinar cuándo se consideran efectivamente cobradas las contraprestaciones por los servicios independientes prestados para efectos del IVA?

59. La respuesta a esa pregunta se contesta con el siguiente ejemplo: cuando una persona física o moral presta un servicio independiente a otra persona física o moral, es posible que entre ellas reúnan la calidad de deudor y acreedor recíprocamente y por su propio derecho. Así, entonces, podrá actualizarse la compensación que dio lugar a las contraprestaciones por los servicios independientes prestados por los que se tiene la obligación de pagar el IVA.

60. Es justamente cuando el interés del acreedor queda satisfecho con la compensación, que el artículo 1o.-B, párrafo primero, de la LIVA, establece que las contraprestaciones se consideran efectivamente cobradas por los servicios prestados y por los que se debe pagar el IVA. Es decir, la compensación civil es una forma de determinar **el momento en que se entienden efectivamente cobradas las contraprestaciones por los servicios prestados y por los que se tiene la obligación de pagar el IVA, pero no es una forma de pago del IVA.**

61. En efecto, esta Segunda Sala en la jurisprudencia 2a./J. 156/2005,⁷ estableció que el hecho de que el artículo 1o.-B de la LIVA, prevea que se con-

⁷ Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIII, enero de 2006, página 1262, de rubro: "VALOR AGREGADO. EL ARTÍCULO 1o.-B, PÁRRAFO PRIMERO, DE LA LEY DEL IMPUESTO RELATIVO, AL ESTABLECER EL MOMENTO EN QUE SE CONSIDERARÁN EFECTIVAMENTE COBRADAS LAS CONTRAPRESTACIONES, NO TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD TRIBUTARIA (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1o. DE ENERO DE 2003)."



sideran efectivamente cobradas las contraprestaciones cuando se reciban en efectivo, en bienes o en servicios, aun cuando aquéllas correspondan a anticipos, a depósitos o a cualquier otro concepto sin importar el nombre con el que se les designe, no transgrede el principio de legalidad tributaria contenido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución, porque conforme al artículo 18 de la LIVA la base del tributo, tratándose de la prestación de servicios, es el valor total de la contraprestación pactada, así como las cantidades que se carguen o cobren a quien reciba el servicio por otros impuestos, derechos, viáticos, gastos de toda clase, reembolsos, intereses normales o moratorios, penas convencionales o cualquier otro concepto.

62. Mientras que el artículo 1o.-B, párrafo primero, de la LIVA, **sólo regula el momento en que debe considerarse efectivamente cobrada la contraprestación para efectos de determinar la obligación de pago**; de ahí que el hecho de que el legislador se haya referido "a cualquier otro concepto sin importar el nombre con el que se les designe", no transgrede el citado principio, en razón de que el momento en el cual se considerarán efectivamente cobradas las contraprestaciones base del impuesto se encuentra establecido en la ley, por lo cual no se deja a la voluntad de la autoridad fijar esa circunstancia, pues será en el momento en que se reciban en efectivo, bienes o servicios, o cuando el interés del acreedor quede satisfecho; por tanto, no afecta el nombre con el cual se designe a la contraprestación, sino el instante en que se reciba ésta, tal como lo dispone la norma impositiva.

63. Similar criterio sostuvo la Primera Sala de este Alto Tribunal al emitir la tesis aislada 1a. XLVI/2006,⁸ en la que resolvió que el artículo 1o.-B de la LIVA **establece el momento en que se considera que han sido efectivamente cobradas las contraprestaciones, mismo que, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 17 del mismo ordenamiento legal**, es aquel en el que, por regla general, se tendrá la obligación de pagar dicho gravamen para el caso de prestación de servicios.

⁸ Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIII, marzo de 2006, página 211, de rubro: "VALOR AGREGADO. EL ARTÍCULO 1o.-B, PRIMER PÁRRAFO, DE LA LEY DEL IMPUESTO RELATIVO, AL SEÑALAR EL MOMENTO EN EL QUE LAS CONTRAPRESTACIONES SE CONSIDERARÁN EFECTIVAMENTE COBRADAS POR EL CAUSANTE DEL GRAVAMEN, NO TRANSGREDE LA GARANTÍA DE LEGALIDAD TRIBUTARIA (LEGISLACIÓN VIGENTE EN 2003 Y 2004)."



64. Al analizar el artículo 1o.-B se aprecia que el momento en que las contraprestaciones se considerarán efectivamente cobradas, será cuando se den cualquiera de las siguientes circunstancias: cuando las contraprestaciones sean recibidas, sea que ello ocurra mediante entrega de efectivo, de bienes, o a través de la prestación de algún servicio; o bien, cuando el interés del acreedor quede satisfecho mediante cualquier forma de extinción de las obligaciones que den lugar a las referidas contraprestaciones.

65. Dado que el impuesto al valor agregado se rige por un sistema de flujo de efectivo desde el año de 2002, el artículo 1o.-B, primer párrafo, de la citada ley, vigente en 2003 y 2004. Por las anteriores consideraciones, la Primera Sala de este Alto Tribunal estimó, en la tesis aislada citada, que el invocado precepto no transgrede el principio de legalidad tributaria contenido en el artículo 31, fracción IV, constitucional, en tanto que únicamente precisa las circunstancias en las que jurídicamente se entenderá que la contraprestación ha sido cobrada –surgiendo la obligación tributaria respectiva– todo ello con el propósito de otorgarle certeza a los causantes.

66. Respecto al primer supuesto –recepción de la contraprestación en efectivo en bienes o en servicios–, se advierte que difícilmente amerita una definición por parte del legislador, al estar al alcance del entendimiento ordinario de las personas, aunado a que son los propios causantes quienes determinan las condiciones en que la contraprestación ha de ser cubierta, y **en cuanto al segundo –la satisfacción del interés del acreedor mediante cualquier forma de extinción de las obligaciones–, resulta también claro, toda vez que el propio causante determinará, en caso de aún no haber recibido la contraprestación debida, si por alguna otra forma se ha extinguido la obligación de tal manera que, en un sistema de flujo de efectivo, ya se encontraría en posibilidad de enterar el impuesto al valor agregado correspondiente.**

67. De ese modo, sostener que la compensación civil es una forma de pago del IVA es tanto como **confundir el momento en que nace, surge o se actualiza la obligación de pago del impuesto, con la extinción o conclusión de esa misma obligación.** Es decir, sería dejar a la voluntad de los sujetos que prestan servicios independientes para que vía compensación civil surja y se extinga la obligación de pagar el IVA, supuesto que, además, el mismo CCF prohíbe en su artículo 2192, fracción VIII.



68. El citado precepto y porción normativa establecen que la compensación **no tendrá lugar si las deudas fueran fiscales**, excepto en los casos en que la ley lo autorice. Esta prohibición no es de reciente creación o vigencia, por el contrario, se estableció desde mucho tiempo antes y ha sido interpretada por esta Suprema Corte.

69. Ciertamente, esta Segunda Sala desde la Quinta Época del *Semanario Judicial de la Federación* emitió una tesis aislada⁹ en la que sostuvo que el artículo 1429, fracción VII, del Código Civil del Estado de Sinaloa, que establecía la misma prohibición de compensación de las deudas fiscales, "no viola[ba] en contra del interesado, ninguna garantía individual".

70. En otra tesis aislada¹⁰ esta Segunda Sala estableció que los ejecutores fiscales no tienen facultades para resolver, en el acto de la diligencia de embargo, acerca de la compensación que oponga el demandado, tanto más, cuanto que, conforme a las disposiciones del Código Civil de 1884, la compensación no tiene lugar cuando se trata de deudas fiscales, salvo los casos en que la ley lo permita.

71. En otra tesis aislada esta Segunda Sala analizó la misma prohibición y una excepción a ella. Por la importancia del pronunciamiento se transcribe a continuación:

Registro digital: 336033. Instancia: Segunda Sala. Quinta Época. Materia administrativa. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo XLII, página 1231, tipo: aislada.

"COMPENSACIÓN, NO CABE TRATÁNDOSE DE DEUDAS FISCALES. Las deudas contraídas por el poder público, tienen que cubrirse de acuerdo con los presupuestos y con las leyes orgánicas y reglamentos aplicables, a los cuales se somete cualquiera persona física o moral, que trata con el Estado; y, por tanto, las deudas contraídas por éste, no son igualmente exigibles, que las impuestas

⁹ Segunda Sala, Quinta Época, *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo XXX, página 1837, de rubro: "COMPENSACIÓN."

¹⁰ Segunda Sala, Quinta Época, *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo XXXII, página 670, de rubro: "COMPENSACIÓN."



a cargo de los causantes, y, así, falta uno de los requisitos que, para toda compensación, exige el artículo 1573 del Código Civil de 1884; pero, ante todo, la compensación es improcedente, por disposición expresa de la fracción XI, del artículo 1577 del mismo código; artículo que sólo admite las excepciones establecidas expresamente por la ley; como sucede en el caso previsto por el artículo 52 de la Ley de Hacienda del Distrito Federal, que establece que cuando resulte algún saldo deudor en favor de un causante, por pago de los indebido, se le devolverá en efectivo, o se le compensará.

"Amparo administrativo en revisión 4218/31. Lira Vicente. 3 de octubre de 1934. Unanimidad de cuatro votos. El Ministro Luis M. Calderón no votó en este asunto, por las razones que constan en el acta del día. Relator: Jesús Guzmán Vaca."

72. La distinción entre créditos civiles y fiscales, así como entre deudas civiles y fiscales, para efectos de la compensación, incluso ha sido advertida por la doctrina, al señalar lo siguiente:

"El Estado se sujeta a un régimen privilegiado de derecho en materia fiscal, y por lo general se crean excepciones al sistema civil. Además, **los créditos fiscales del Estado, que se supone se destinan a la satisfacción de los intereses colectivos, no podrían quedar sujetos a que los particulares hicieran operar como derecho civil la compensación, salvo que la ley lo autorice.**

"Por último, la idea que en teoría fundamenta a la compensación establecida por ley no se da respecto del Estado: el particular no puede tener el temor de que el Estado sea insolvente, y por lo mismo que pueda dudar de encontrar bienes en donde hacer efectivo su derecho."¹¹ (**Énfasis** y **subrayado** añadidos)

73. Por lo anterior, la interpretación del contexto normativo aludido lleva a concluir que **sí existe prohibición expresa para que la compensación entre particulares (civil) pueda extinguir la obligación de pago del IVA,** con independencia de si se pagó o no por alguno de ellos, dado que, como se vio, esa figura es

¹¹ Gutiérrez y González, Ernesto, *Derecho de las obligaciones*, México, Porrúa, 1997, p. 1137.



inaplicable, pues **sí es una cuestión normativa y no de prueba**, al margen del material probatorio que pudiera existir, porque simple y sencillamente no sería idóneo para tal efecto.

74. Corroborando lo expuesto, la específica regulación de la compensación fiscal contenida en el artículo 23 del CFF, la cual se configura cuando la autoridad fiscal y el contribuyente son acreedores y deudores recíprocos, sobre la cual en más de una vez se ha pronunciado este Alto Tribunal.

75. En conclusión, **la compensación civil no es un medio de pago del IVA ni puede dar lugar a una solicitud de saldo a favor o acreditamiento del impuesto.**

76. En consecuencia, y por todo lo antes expuesto, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 215, 217 y 225 de la Ley de Amparo, se concluye que debe prevalecer con carácter de jurisprudencia, el siguiente criterio:

IMPUESTO AL VALOR AGREGADO. LA COMPENSACIÓN CIVIL NO ES UN MEDIO PARA SU PAGO NI PUEDE DAR LUGAR A UNA SOLICITUD DE SALDO A FAVOR O ACREDITAMIENTO (LEGISLACIÓN VIGENTE EN LOS EJERCICIOS FISCALES 2019 Y 2020).

Hechos: Los órganos colegiados contendientes discreparon sobre si la interpretación de los artículos 1-B, y 5, fracción III, de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, 23 del Código Fiscal de la Federación y 2192, fracción VIII, del Código Civil Federal, permite o no que la compensación civil sea un medio de pago del aludido impuesto y, en su caso, posibilita la solicitud de saldo a favor o acreditamiento.

Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que, de la interpretación de los artículos 1, 1-B, 5, 17 y 18 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, la compensación civil no es un medio de pago del impuesto al valor agregado ni puede dar lugar a una solicitud de saldo a favor o acreditamiento.

Justificación: El artículo 1, fracción II, de la Ley del Impuesto al Valor Agregado establece la obligación de pago de dicho gravamen por la actividad con-



sistente en prestar servicios independientes que se lleven a cabo por personas físicas o morales en el territorio nacional, la cual se calcula aplicando a los valores previstos en la referida ley, la tasa del 16 %. Por otra parte, el artículo 17, párrafo primero, del mismo ordenamiento legal, dispone que en la prestación de servicios se tendrá la obligación de pagar el impuesto en el momento en el que se cobren efectivamente las contraprestaciones y sobre el monto de cada una de ellas, salvo el caso de los intereses previstos en el diverso artículo 18-A. Asimismo, del artículo 18 del propio ordenamiento, se advierte que la base del tributo, tratándose de la prestación de servicios, es el valor total de la contraprestación pactada, así como las cantidades que se carguen o cobren a quien reciba el servicio por otros impuestos, derechos, viáticos, gastos de toda clase, reembolsos, intereses normales o moratorios, penas convencionales o cualquier otro concepto. Además, el artículo 1-B, párrafo primero, dispone que se consideran efectivamente cobradas las contraprestaciones cuando se reciban en bienes o en servicios, o bien, cuando el interés del acreedor quede satisfecho mediante cualquier forma de extinción de las obligaciones que dé lugar a las contraprestaciones. La Ley del Impuesto al Valor Agregado no prevé las formas de extinción de las obligaciones, por lo que en términos del artículo 5, párrafo segundo, del Código Fiscal de la Federación, es posible la aplicación supletoria del derecho común federal. El Código Civil Federal, en su Libro Cuarto, denominado: "De las obligaciones", Primera Parte, intitulado: "De las obligaciones en general", Título Quinto, "Extinción de las obligaciones", establece como tales, entre otras, en su capítulo I, a la compensación (artículos 2185 al 2205). Es justamente cuando el interés del acreedor queda satisfecho con la compensación que el artículo 1-B, párrafo primero, de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, establece que las contraprestaciones se consideran efectivamente cobradas por los servicios prestados y por los que debe pagar el impuesto. Es decir, la compensación civil es una forma de determinar el momento en que se entienden efectivamente cobradas las contraprestaciones por los servicios prestados y por los que se tiene la obligación de pagar el impuesto, pero no es una forma de pago del gravamen. Sostener que la compensación civil es una forma de pago del impuesto al valor agregado sería tanto como confundir el momento en que nace, surge o se actualiza la obligación de pago del impuesto, con la extinción o conclusión de esa misma obligación. Esto es, equivale a dejar a la voluntad de los sujetos que prestan servicios independientes para que por vía compensación civil se extinga la obligación de pagar el impuesto al valor agregado, supuesto este último que, además, el mismo Código Civil Federal prohíbe en su artículo 2192, fracción VIII.



VI. Decisión

Por lo antes expuesto, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve:

PRIMERO.—Existe la contradicción de criterios.

SEGUNDO.—Debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio sustentado por esta Segunda Sala.

TERCERO.—Publíquese la tesis de jurisprudencia que se sustenta en la presente resolución en términos de lo dispuesto en los artículos 219 y 220 de la Ley de Amparo.

Notifíquese; con testimonio de esta resolución a los órganos contendientes; envíense la jurisprudencia y la parte considerativa de este fallo a la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis, para efectos de su publicación en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta* conforme a los artículos 219 y 220 de la Ley de Amparo; y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y presidente Alberto Pérez Dayán (ponente).

Firman el Ministro presidente de la Segunda Sala y ponente, con la secretaria de Acuerdos que autoriza y da fe.

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



Nota: Las tesis aislada 2a. V/2016 (10a.) y de jurisprudencia PC.XVI.A. J/4 A (11a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 11 de marzo de 2016 a las 10:10 horas y 12 de agosto de 2022 a las 10:20 horas, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 12 de mayo de 2023 a las 10:17 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

IMPUESTO AL VALOR AGREGADO. LA COMPENSACIÓN CIVIL NO ES UN MEDIO PARA SU PAGO NI PUEDE DAR LUGAR A UNA SOLICITUD DE SALDO A FAVOR O ACREDITAMIENTO (LEGISLACIÓN VIGENTE EN LOS EJERCICIOS FISCALES 2019 Y 2020).

Hechos: Los órganos colegiados contendientes discreparon sobre si la interpretación de los artículos 1-B, y 5, fracción III, de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, 23 del Código Fiscal de la Federación y 2192, fracción VIII, del Código Civil Federal, permite o no que la compensación civil sea un medio de pago del aludido impuesto y, en su caso, posibilita la solicitud de saldo a favor o acreditamiento.

Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que, de la interpretación de los artículos 1, 1-B, 5, 17 y 18 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, la compensación civil no es un medio de pago del impuesto al valor agregado ni puede dar lugar a una solicitud de saldo a favor o acreditamiento.

Justificación: El artículo 1, fracción II, de la Ley del Impuesto al Valor Agregado establece la obligación de pago de dicho gravamen por la actividad consistente en prestar servicios independientes que se lleven a cabo por personas físicas o morales en el territorio nacional, la cual se calcula aplicando a los valores previstos en la referida ley, la tasa del 16 %. Por otra parte, el artículo 17, párrafo primero, del mismo ordenamiento legal, dispone que en la prestación de servicios se tendrá la obligación de pagar el impuesto en el momento en el que se cobren efectivamente las contraprestaciones y sobre el monto de cada una de ellas, salvo el caso de los intereses previstos en el diverso artículo 18-A. Asimismo, del artículo 18 del propio ordenamiento, se advierte que la base del tributo, tratándose de la prestación de servicios,



es el valor total de la contraprestación pactada, así como las cantidades que se carguen o cobren a quien reciba el servicio por otros impuestos, derechos, viáticos, gastos de toda clase, reembolsos, intereses normales o moratorios, penas convencionales o cualquier otro concepto. Además, el artículo 1-B, párrafo primero, dispone que se consideran efectivamente cobradas las contraprestaciones cuando se reciban en bienes o en servicios, o bien, cuando el interés del acreedor quede satisfecho mediante cualquier forma de extinción de las obligaciones que dé lugar a las contraprestaciones. La Ley del Impuesto al Valor Agregado no prevé las formas de extinción de las obligaciones, por lo que en términos del artículo 5, párrafo segundo, del Código Fiscal de la Federación, es posible la aplicación supletoria del derecho común federal. El Código Civil Federal, en su Libro Cuarto, denominado: "De las obligaciones", Primera Parte, intitulado: "De las obligaciones en general", Título Quinto, "Extinción de las obligaciones", establece como tales, entre otras, en su capítulo I, a la compensación (artículos 2185 al 2205). Es justamente cuando el interés del acreedor queda satisfecho con la compensación que el artículo 1-B, párrafo primero, de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, establece que las contraprestaciones se consideran efectivamente cobradas por los servicios prestados y por los que debe pagar el impuesto. Es decir, la compensación civil es una forma de determinar el momento en que se entienden efectivamente cobradas las contraprestaciones por los servicios prestados y por los que se tiene la obligación de pagar el impuesto, pero no es una forma de pago del gravamen. Sostener que la compensación civil es una forma de pago del impuesto al valor agregado sería tanto como confundir el momento en que nace, surge o se actualiza la obligación de pago del impuesto, con la extinción o conclusión de esa misma obligación. Esto es, equivale a dejar a la voluntad de los sujetos que prestan servicios independientes para que por vía compensación civil se extinga la obligación de pagar el impuesto al valor agregado, supuesto este último que, además, el mismo Código Civil Federal prohíbe en su artículo 2192, fracción VIII.

2a./J. 19/2023 (11a.)

Contradicción de criterios 413/2022. Entre los sustentados por el Pleno en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito y el Cuarto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Décima Región, con residencia en Saltillo,



Coahuila de Zaragoza, en apoyo del Décimo Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. 15 de marzo de 2023. Cinco votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y Alberto Pérez Dayán. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretario: Jorge Jiménez Jiménez.

Tesis y criterio contendientes:

El Pleno en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito, al resolver la contradicción de tesis 3/2022, la cual dio origen a la tesis de jurisprudencia PC.XVI.A. J/4 A (11a.), de rubro: "IMPUESTO AL VALOR AGREGADO. EL ANÁLISIS DE LOS ARTÍCULOS 1o.-B Y 5o., FRACCIÓN III, DE LA LEY RELATIVA, NO DA LUGAR A INTERPRETAR QUE EN LA DEVOLUCIÓN DE SALDO A FAVOR, LA FIGURA EXTINTIVA DE LA COMPENSACIÓN, APLICABLE EN EL DERECHO CIVIL, SEA UN MEDIO DE PAGO PARA ACREDITAR DICHO IMPUESTO (LEGISLACIÓN VIGENTE EN LOS EJERCICIOS FISCALES 2019 Y 2020).", 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, agosto de 2022, Tomo IV, página 3891, con el número de registro digital: 2025094; y

El sustentado por el Cuarto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Décima Región, con residencia en Saltillo; Coahuila de Zaragoza, al resolver el juicio de amparo directo 286/2021 (expediente auxiliar 559/2022).

Tesis de jurisprudencia 19/2023 (11a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del doce de abril de dos mil veintitrés.

Nota: De la sentencia que recayó al amparo directo 286/2021 (cuaderno auxiliar 559/2022), resuelto por el Cuarto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Décima Región, con residencia en Saltillo, Coahuila de Zaragoza, derivó la tesis aislada (X Región)4o.1 A (11a.), de rubro: "IMPUESTO AL VALOR AGREGADO (IVA). LA COMPENSACIÓN ENTRE CONTRIBUYENTES, COMO MEDIO DE EXTINCIÓN DE OBLIGACIONES, NO ESTÁ PROHIBIDA PARA CONSIDERAR EFECTIVAMENTE PAGADA DICHA CONTRIBUCIÓN.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 2 de diciembre de 2022 a las 10:14 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 20, Tomo III, diciembre de 2022, página 2733, con número de registro digital: 2025591.

Esta tesis se publicó el viernes 12 de mayo de 2023 a las 10:17 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 15 de mayo de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO. CUANDO SE RECLAMAN ACTOS DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL QUE NO CORRESPONDEN A SUS ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALMENTE ENCOMENDADAS, OPERA UNA EXCEPCIÓN A LA REGLA GENERAL DE IMPROCEDENCIA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 61, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE AMPARO Y, POR ENDE, NO PUEDE CONCLUIRSE DESDE EL AUTO INICIAL QUE SE ACTUALIZA DE UN MODO MANIFIESTO E INDUDABLE DICHA CAUSA.

CONTRADICCIÓN DE CRITERIOS 361/2022. ENTRE LOS SUS-
TENTADOS POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS SEGUNDO EN
MATERIAS PENAL Y ADMINISTRATIVA DEL DÉCIMO SÉPTIMO
CIRCUITO; SÉPTIMO, QUINTO, SEXTO, DÉCIMO TERCERO,
DÉCIMO SEXTO, DÉCIMO SÉPTIMO, VIGÉSIMO Y VIGÉSIMO
TERCERO, TODOS EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER
CIRCUITO; SEXTO Y NOVENO, AMBOS EN MATERIA DE TRA-
BAJO DEL PRIMER CIRCUITO; QUINTO Y SEXTO, AMBOS EN
MATERIA ADMINISTRATIVA DEL TERCER CIRCUITO; TERCERO
EN MATERIAS PENAL Y ADMINISTRATIVA DEL OCTAVO CIRCUITO;
CUARTO DE CIRCUITO DEL CENTRO AUXILIAR DE LA PRIMERA
REGIÓN, CON RESIDENCIA EN LA CIUDAD DE MÉXICO; PRI-
MERO Y TERCERO, AMBOS EN MATERIAS ADMINISTRATIVA
Y DE TRABAJO DEL DÉCIMO PRIMER CIRCUITO; SEGUNDO
EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL SEXTO CIRCUITO; SE-
GUNDO EN MATERIAS PENAL Y CIVIL DEL VIGÉSIMO CIRCUITO,
Y SEGUNDO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL SEGUNDO
CIRCUITO. 8 DE MARZO DE 2023. MAYORÍA DE TRES VOTOS
DE LOS MINISTROS YASMÍN ESQUIVEL MOSSA, LUIS MARÍA
AGUILAR MORALES Y ALBERTO PÉREZ DAYÁN. AUSENTE:
JAVIER LAYNEZ POTISEK. DISIDENTE: LORETTA ORTIZ AHLF.
PONENTE: YASMÍN ESQUIVEL MOSSA. SECRETARIA: YAREMY
PATRICIA PENAGOS RUIZ.

ÍNDICE TEMÁTICO

	Apartado	Criterio y decisión	Páginas
I.	Competencia	La Segunda Sala es parcialmente competente para conocer del presente asunto.	7-9



II.	Incompetencia	Esta Segunda Sala es incompetente para conocer del asunto.	9-12
III.	Legitimación	La denuncia fue presentada por parte legitimada.	12
IV.	Criterios denunciados	Se resumen los criterios sustentados por los órganos contendientes.	12-46
V.	Inexistencia de la contradicción	No existe la contradicción de criterios.	46-60
VI.	Existencia de la contradicción	La contradicción es existente.	60-75
VII.	Estudio de fondo	1. El problema jurídico a resolver consiste en determinar si procede con fundamento en el artículo 61, fracción III, de la Ley de Amparo, si se debe desear por notoriamente improcedente la demanda de amparo promovida en contra de la autoridad responsable Consejo de la Judicatura Federal, desde su presentación, cuando se le atribuyan determinados actos, o, por el contrario, tal determinación requiere de un análisis exhaustivo, lo cual es propio de la sentencia y no así del acuerdo inicial.	75-93
VIII.	Criterio que debe prevalecer	Se define el criterio que debe prevalecer como obligatorio.	93-96
IX	Decisión	PRIMERO.—Esta Segunda Sala es legalmente incompetente para conocer de la denuncia de contradicción de criterios formulada respecto de las ejecutorias dictadas por los Tribunales Colegiados en Materia Administrativa del Primer Circuito, Séptimo, Quinto, Sexto, Décimo Tercero, Décimo Sexto, Décimo Séptimo, Vigésimo, y Vigé	96-98



		<p>simo Tercero; del Sexto y Noveno Tribunales Colegiados en Materia de Trabajo del Primer Circuito; del Quinto y Sexto Tribunales Colegiados en Materia Administrativa del Tercer Circuito, así como del Primer y Tercer Tribunales Colegiados en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito.</p> <p>SEGUNDO.—Es inexistente la contradicción de criterios por lo que hace al Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Civil del Vigésimo Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito.</p> <p>TERCERO.—Existe la contradicción de criterios denunciada, de conformidad con lo establecido en el apartado VI de esta resolución.</p> <p>CUARTO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por esta Segunda Sala.</p> <p>QUINTO.—Publíquese la tesis de jurisprudencia en términos de lo dispuesto en los artículos 219 y 220 de la Ley de Amparo.</p>	
--	--	--	--

Ciudad de México. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al ocho de marzo de dos mil veintitrés, emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la contradicción de criterios, suscitada entre el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Sép-



timo Circuito; Séptimo, Quinto, Sexto, Décimo Tercero, Décimo Sexto, Décimo Séptimo, Vigésimo y Vigésimo Tercero Tribunales Colegiados en Materia Administrativa del Primer Circuito; Sexto y Noveno Tribunales Colegiados en Materia de Trabajo del Primer Circuito; Quinto y Sexto Tribunales Colegiados en Materia Administrativa del Tercer Circuito; Tercer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Octavo Circuito; Cuarto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Primera Región con residencia en la Ciudad de México; Primer y Tercer Tribunales Colegiados en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito; Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito; Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Civil del Vigésimo Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito.

El problema jurídico a resolver por parte de esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consiste en dilucidar si con fundamento en el artículo 61, fracción III, de la Ley de Amparo, se debe desechar por notoriamente improcedente una demanda de amparo o su respectiva ampliación, promovida en contra de actos atribuidos como autoridad responsable al Consejo de la Judicatura Federal o de las autoridades que se encuentran dentro de su estructura administrativa, o por el contrario, si tal determinación requiere de un análisis propio de la sentencia que llegue a dictarse celebrada la audiencia constitucional y no así del acuerdo inicial.

ANTECEDENTES DEL ASUNTO

1. **Denuncia de la** contradicción. Por escrito recibido vía Sistema Electrónico del Poder Judicial de la Federación y registrado en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, **Erick Alberto Parada Díaz**, quejoso y recurrente en los amparos en revisión 88/2013 y 622/2013 del índice del Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito, con residencia en Chihuahua, Chihuahua, denunció la posible contradicción de criterios entre los resueltos por dicho Tribunal Colegiado en los amparos en revisión referidos: –**Tema 1. Procedencia del juicio de amparo contra actos del Consejo de la Judicatura Federal. Interpretación del artículo 100 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y del artículo 61, fracción III, de la Ley de Amparo**; **Tema 2. Establecer si los amparos**



*promovidos contra actos del Consejo de la Judicatura Federal y de las autoridades que se encuentran dentro de la estructura administrativa del Consejo, actualizan un motivo manifiesto e indudable de improcedencia que permite desechar la demanda de plano; **Tema 3.** Determinar si procede la suplencia de la queja en el recurso de queja promovido contra el acuerdo que desecha la demanda de amparo contra actos del Consejo de la Judicatura Federal y de las autoridades que se encuentran dentro de la estructura administrativa del Consejo, cuando el motivo no sea manifiesto ni indudable. (Interpretación de la jurisprudencia P./J. 34/2018 (10a.)¹ en relación con el artículo 61, fracción III, de la Ley de Amparo)–.*

2. En contra de los criterios sostenidos por los Tribunales Colegiados en Materia Administrativa del Primer Circuito con residencia en la Ciudad de México, al resolver, respectivamente, el Séptimo (el amparo en revisión 308/2021); el Quinto (el recurso de queja 146/2022); el Sexto (el amparo en revisión 120/2021); el Décimo Tercero (los recursos de queja 100/2021 y 101/2021); el Décimo Sexto (el recurso de queja 122/2018); el Décimo Séptimo (el recurso de queja 165/2018); el Vigésimo (el recurso de queja 382/2019) y el Vigésimo Tercero (el recurso de queja 22/2021); de igual manera, los Tribunales Colegiados en Materia de Trabajo del Primer Circuito, con residencia en la Ciudad de México, al resolver, respectivamente, el Sexto (el recurso de queja 66/2022 y la reclamación 334/2019) y el Noveno (el recurso de queja 28/2022); los Tribunales Colegiados en Materia Administrativa del Tercer Circuito, con residencia en Zapopán, Jalisco, al resolver, respectivamente, el Quinto (el recurso de queja 78/2022) y el Sexto (el recurso de queja 254/2022); el Tercer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Octavo Circuito, con residencia en Torreón, Coahuila de Zaragoza (al resolver el recurso de queja 35/2021); el Cuarto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Primera Región con residencia en la Ciudad de México (al determinar sobre el recurso de queja 994/2021); los Tribunales Colegiados en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito, con residencia en Morelia, Michoacán, al resolver, respectivamente, el Primero (el recurso de queja 110/2021) y el Tercero (el recurso de queja 6/2021); el Segundo Tribunal

¹ Tesis P./J. 34/2018 (10a.), Décima Época, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 62, Tomo I, enero de 2019, página 9, registro digital: 2018980.



Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito, con residencia en San Andrés Cholula, Puebla, (al resolver el recurso de queja 36/2019); el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Civil del Vigésimo Circuito, con residencia en Tuxtla Gutiérrez, Chiapas (al pronunciarse sobre el recurso de queja 82/2021), y el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito, con residencia en Naucalpan de Juárez, Estado de México, (al resolver el recurso de queja 321/2022).

3. Admisión en esta Suprema Corte de Justicia de la Nación. Por acuerdo de siete de noviembre de dos mil veintidós, el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente contradicción de criterios, el cual se radicó bajo el número **361/2022**, en el auto relativo admitió a trámite y turnó los autos a la Ministra Yasmín Esquivel Mossa, para elaborar el proyecto de resolución correspondiente, asimismo, consideró que por ser de la materia administrativa correspondía conocer a la Segunda Sala de este Alto Tribunal.

4. En ese mismo acuerdo, se instruyó a las presidencias de todos los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes, para que remitieran por conducto del MINTERSCJN las versiones digitalizadas del original o, en su caso, copias certificadas de las ejecutorias dictadas en los asuntos que aquí contienden, así como de los proveídos en donde informaran si el criterio sustentado en dichas ejecutorias se encuentra vigente o, en su caso, la causa para tenerla por superada o abandonada, señalando las razones que sustenten las consideraciones respectivas.

5. Adicionalmente, solicitó a la Dirección General de Archivos y Documentación del Consejo de la Judicatura Federal, que remitiera copia certificada de las ejecutorias relativas a los amparos en revisión 88/2013 y 622/2013, del índice del Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito y dispuso dar vista a los Plenos en Materias Administrativa y de Trabajo, ambos del Primer Circuito, a los Plenos en Materia Administrativa del Segundo, Tercero y Sexto Circuitos, a los Plenos del Octavo, Décimo Primero y Décimo Séptimo Circuitos y al diverso en Materias Penal y Civil del Vigésimo Circuito, para su conocimiento respecto de la admisión de la presente contradicción de criterios.



6. Por acuerdo de veintidós de noviembre de dos mil veintidós, remitido a este Alto Tribunal –*vía electrónica*–, la Magistrada presidenta del Sexto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, dio cumplimiento al requerimiento antes formulado e hizo del conocimiento de esta Segunda Sala, que por lo que hace a la solicitud relativa al recurso de reclamación 334/2019 del índice de dicho órgano colegiado, no aparece recurso de reclamación alguno con ese número de registro, por lo que no es posible desahogar lo solicitado.

7. **Radicación ante la Segunda Sala.** Por acuerdo de nueve de enero de dos mil veintitrés, el presidente de la Segunda Sala de este Alto Tribunal, tuvo al resto de los Tribunales Colegiados contendientes, dando cumplimiento al requerimiento mencionado en líneas precedentes, en la que informaron que los criterios sustentados por dichos órganos colegiados, respectivamente, se encuentran vigentes; asimismo, determinó que esta Sala se avocara al conocimiento y resolución del asunto, por lo que devolvió los autos a la ponente para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.

I. Competencia

8. Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es **parcialmente competente** para conocer y resolver la presente denuncia de contradicción de criterios, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 225, 226, fracción II, de la Ley de Amparo y 21, fracción VII,² de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación vigente;³ así como en términos de lo establecido en el punto segundo, fracción V, del Acuerdo General Plenario Número 1/2023, de vein-

² "Artículo 21. Corresponde conocer a las Salas:

"...

"VII. De las denuncias de contradicción de criterios que sustenten los Plenos Regionales o los Tribunales Colegiados de Circuito pertenecientes a distintas regiones; ..."

³ 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 y se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones legales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el siete de junio de dos mil veintiuno.



tisés de enero de dos mil veintitrés,⁴ toda vez que algunos de los criterios contendientes han sido sustentados por Tribunales Colegiados de distintos Circuitos.

9. Por otra parte, esta Segunda Sala es competente para resolver respecto de la contradicción de criterios sustentados por el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito al resolver los amparos en revisión 88/2013 y 622/2013; el Tercer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Octavo Circuito, al resolver el recurso de queja 35/2021; el Cuarto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Primera Región con residencia en la Ciudad de México en el recurso de queja 994/2021; el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito, al decidir sobre el recurso de queja 36/2019; el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Civil del Vigésimo Circuito, al pronunciarse sobre el recurso de queja 82/2021 y el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito, al resolver el recurso de queja 321/2022, en virtud de que, como ya se dijo, versa sobre la posible contradicción de criterios suscitada entre Tribunales Colegiados de diferentes Circuitos, en un tema que corresponde a la materia administrativa, cuyo conocimiento es exclusivo de esta Segunda Sala, para cuya resolución se considera innecesaria la intervención del Pleno de este Alto Tribunal.

II. Incompetencia

10. Por otra parte, esta Segunda Sala **no** es legalmente competente para decidir respecto de los criterios sustentados por los Tribunales Colegiados en Materia Administrativa del Primer Circuito, Séptimo, en el amparo en revisión 308/2021; Quinto, en el recurso de queja 146/2022; Sexto, en el amparo en revisión 120/2021; Décimo Tercero, en los recursos de queja 100/2021 y 101/2021; Décimo Sexto, en el recurso de queja 122/2018; Décimo Séptimo, en el recurso de

⁴ **"SEGUNDO.** El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución: ...

"V. Las contradicciones de criterios sustentadas por las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como las diversas que se susciten entre el Pleno o las Salas de este Alto Tribunal y alguna de las Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en términos del párrafo séptimo del artículo 99 constitucional; incluso, las suscitadas entre los Plenos Regionales y/o los Tribunales Colegiados de una diversa Región, cuando así lo acuerde la Sala en la que esté radicada y el Pleno lo estime justificado."



queja 165/2018; Vigésimo, en el recurso de queja 382/2019, y el Vigésimo Tercero en el recurso de queja 22/2021; asimismo, en relación con el Sexto y Noveno Tribunales Colegiados en Materia de Trabajo del Primer Circuito, en los recursos de queja 66/2022 y 28/2022, respectivamente; así como, el Quinto y Sexto Tribunales Colegiados en Materia Administrativa del Tercer Circuito, en los recursos de queja 78/2022 y 254/2022, respectivamente; finalmente, respecto del Primer y Tercer Tribunales Colegiados en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito, al resolver los recursos de queja 110/2021 y 6/2021. Lo anterior, ya que dichos órganos colegiados pertenecen, conforme al orden dado, a una misma materia y Circuito –*los primeros ocho son en Materia Administrativa del Primer Circuito, los dos siguientes en Materia de Trabajo del Primer Circuito, los dos siguientes en Materia Administrativa del Tercer Circuito y los dos últimos en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito*–.

11. Por tanto, en términos del artículo 226, fracción III, de la Ley de Amparo,⁵ en relación con los artículos 7 y 8 del Acuerdo General 67/2022⁶ del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal que reglamenta la competencia, integración, organización y funcionamiento de los Plenos Regionales, así como los numerales 2 y 4⁷ del Acuerdo General 108/2022, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal relativo a la creación, denominación e inicio de funciones de los Plenos

⁵ "**Artículo 226.** Las contradicciones de criterios serán resueltas por: ...

"III. Los Plenos Regionales cuando deban dilucidarse criterios contradictorios entre los Tribunales Colegiados de Circuito de la región correspondiente. ..."

⁶ "**Artículo 7. Circuitos que comprende la Región Centro-Norte.** La Región Centro-Norte comprende los **Circuitos Primero**, respecto de las materias penal y **administrativa**; Segundo; Cuarto; Quinto; Octavo; Noveno; Décimo Segundo; Décimo Quinto; Décimo Sexto; Décimo Séptimo; Décimo Noveno; Vigésimo Segundo; Vigésimo Tercero; Vigésimo Cuarto; Vigésimo Quinto; Vigésimo Sexto; Vigésimo Octavo; y Trigésimo."

"**Artículo 8. Circuitos que comprende la Región Centro-Sur.** La Región Centro-Sur comprende los **Circuitos Primero**, respecto de las Materias Civil y de **Trabajo**; **Tercero**; Sexto; Séptimo; Décimo; **Décimo Primero**; Décimo Tercero; Décimo Cuarto; Décimo Octavo; Vigésimo; Vigésimo Primero; Vigésimo Séptimo; Vigésimo Noveno; Trigésimo Primero; y Trigésimo Segundo."

⁷ "**Artículo 2. Competencia.** Los Plenos Regionales **conocerán de los asuntos en la materia de su especialidad**, conforme a lo previsto en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, la Ley de Amparo Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los artículos 7, 8, 12, 13, 14 y 15 del Acuerdo General 67/2022 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal que reglamenta la competencia, integración, organización y funcionamiento de los Plenos Regionales."

"**Artículo 4. Inicio de funciones.** Los Plenos Regionales de la Región Centro-Norte y los Plenos Regionales de la Región Centro-Sur iniciarán funciones el 16 de enero de 2023."



Regionales de las Regiones Centro-Norte y Centro-Sur, así como su competencia, jurisdicción territorial y domicilio, toda vez que se suscita entre órganos jurisdiccionales del mismo Circuito, región y en relación con asuntos de la misma materia, ello pone de manifiesto que corresponde conocer *–de los primeros ocho órganos colegiados en Materia Administrativa del Primer Circuito–*, al Pleno Regional en Materia Administrativa de la Región Centro-Norte, con residencia en la Ciudad de México; *–los dos órganos siguientes en Materia de Trabajo del Primer Circuito–*, son al Pleno Regional en Materia de Trabajo de la Región Centro-Sur, con residencia en la Ciudad de México; *–los dos siguientes en Materia Administrativa del Tercer Circuito y los dos últimos en Materias Administrativa y de Trabajo del Decimoprimer Circuito–* van al Pleno Regional en Materia Administrativa de la Región Centro-Sur, con residencia en Cuernavaca Morelos, pues son los órganos a quienes les corresponde conocer del asunto.

12. Lo anterior es así, dado que a partir del día dieciséis de enero de dos mil veintitrés, entró en vigor el Acuerdo General 108/2022 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal en comento, en el cual se señala que los Plenos Regionales sustituyen a los Plenos de Circuito, ello de conformidad con lo establecido en el artículo quinto transitorio de dicho Acuerdo,⁸ motivo por el cual deben conocer los Plenos Regionales antes mencionados.

13. Similares consideraciones, en cuanto a la incompetencia, sostuvo esta Segunda Sala al conocer de la contradicción de tesis 315/2021, resuelta por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek (ponente) y presidenta Yasmín Esquivel Mossa, en la sesión pública correspondiente al diez de agosto de dos mil veintidós.

III. Legitimación

14. La presente denuncia de contradicción de criterios proviene de parte legítima, de conformidad con lo previsto por los artículos 227, fracción II, en relación con el 226, fracción II, ambos de la Ley de Amparo, en razón de que fue

⁸ "QUINTO. Se abroga a partir de que inicien funciones los Plenos Regionales, el Acuerdo General 8/2015 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativo a la integración y funcionamiento de los Plenos de Circuito."



formulada por **Erick Alberto Parada Díaz**, parte quejosa en dos de los criterios que participan en la presente denuncia.

IV. Criterios denunciados

15. Con el propósito de estar en posibilidad de determinar la existencia de la contradicción de criterios denunciada, es menester formular una breve referencia de los antecedentes de cada asunto y, posteriormente, sintetizar las consideraciones de las resoluciones emitidas por los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes.

16. Criterio del Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito, al resolver los amparos en revisión 88/2013 y 622/2013

17. Antecedentes en el amparo en revisión 88/2013.

a) Erick Alberto Parada Díaz, promovió **juicio de amparo indirecto** en contra de las autoridades y por los actos reclamados siguientes: **1)** del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, reclamó el artículo 23, párrafo segundo, del Acuerdo General 16/2009, que regula las sesiones de los Tribunales Colegiados de Circuito y establece los lineamientos para su videograbación y difusión; **2)** de la Subdirectora del Área MX de la Subdirección de Datos Personales, de la jefa del Departamento MX de Protección de Datos personales, de la Analista Especializada y del jefe del Departamento MX de Acervo Documental y Archivo, todos de la Unidad de Enlace del Consejo de la Judicatura Federal (en adelante **CJF**), reclamó, los actos de aplicación y ejecución de la disposición reclamada a la autoridad ordenadora, así como la omisión de proporcionar la información conforme al medio y formato solicitados; **3)** de la Comisión, de la Secretaría Técnica y de la Secretaría Ejecutiva de Vigilancia, Información y Evaluación, todas del **CJF**, los actos de aplicación y ejecución de la disposición reclamada a la autoridad ordenadora en la vigesimotercera sesión ordinaria celebrada el tres de diciembre de dos mil doce.

18. **b)** De la demanda conoció el Juez Segundo de Distrito en el Estado de Chihuahua, con residencia en esa ciudad, el cual por acuerdo de once de diciem-



bre de dos mil doce, **la desechó por notoriamente improcedente**, tras considerar que las resoluciones del Consejo de la Judicatura Federal (en lo subsecuente **CJF**), emitidas dentro del ámbito de su competencia y en ejercicio de las atribuciones que legalmente se le confirieron, revisten la naturaleza de terminales e inimpugnables, esto es, son definitivas e inatacables, por tanto, no procede juicio ni recurso alguno en su contra, salvo las que se refieran a la designación, adscripción, ratificación y remoción de Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, las cuales podrán ser revisadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

19. **c)** Inconforme con el acuerdo anterior, el quejoso **Erick Alberto Parada Díaz**, interpuso **recurso de revisión**, del cual conoció el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito, radicado bajo el número de toca **RA. 88/2013**. En dicho tribunal, seguidos los trámites, en sesión de cuatro de abril de dos mil trece⁹ los Magistrados dictaron resolución, en la que **revocaron el auto recurrido y ordenaron al Juez de Distrito que admitiera la demanda de amparo**, al considerar, esencialmente, lo siguiente:

20. Criterio contendiente:

- Es **fundado** el planteamiento del recurrente, en cuanto a que la causa de improcedencia invocada en el auto recurrido no es indudable ni manifiesta; esto es así, ya que el quejoso reclamó del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal el artículo 23, párrafo segundo, del Acuerdo General 16/2009, que regula las sesiones de los Tribunales Colegiados de Circuito y establece los lineamientos para su videograbación y difusión, así como su ejecución, consistente en la omisión de proporcionarle la información que requirió, conforme al medio y formato solicitados (copia de las videograbaciones de diversas sesiones del Pleno del Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa de este Circuito), pues afirma que sólo se le proporcionó la versión pública escrita de las videograbaciones.

- Ciertamente, –agregó– que el acto reclamado proviene del **CJF**, por lo que debe tomarse en cuenta que, por mandato constitucional, las resoluciones

⁹ La información relativa a la ejecutoria dictada el cuatro de abril de dos mil trece, en el **amparo en revisión 88/2013**, interpuesto por **Erick Alberto Parada Díaz**, del índice del Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito, se obtuvo de la consulta realizada en el Sistema Integral de Seguimiento de Expedientes (SISE) –*versión consulta web*–.



de ese órgano son definitivas e inatacables, por lo que no procederá juicio ni recurso alguno, salvo cuando se trate de la designación, adscripción, ratificación y remoción de Magistrados y Jueces, tal como se desprende del artículo 100, penúltimo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

- No obstante, –concluyó– que para decidir sobre la procedencia del juicio de amparo indirecto contra los actos del **CJF**, en este caso debe partirse de la interpretación del artículo 100 de la Constitución General de la República, de acuerdo con el nuevo modelo constitucional en materia de derechos humanos, es decir, a la luz del texto vigente del artículo 1o. de la Constitución Federal, modificado por el decreto de reforma constitucional, publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de junio de dos mil once, que prevé el principio "*pro personae*", en relación con el artículo 17 constitucional, que establece el derecho fundamental de acceso a la impartición de justicia.

- Por tanto, el motivo de improcedencia que invocó el Juez de Distrito para desechar de plano la demanda de amparo no es indudable ni manifiesto, en tanto que lo dispuesto en el artículo 100, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal, en relación con la fracción XVIII del precepto 73 de la Ley de Amparo, impide la procedencia de la demanda presentada por el recurrente, de ahí que no es evidente en esa etapa inicial del juicio su improcedencia, ya que tal cuestión requiere un estudio profundo, complejo y exhaustivo, que involucra la interpretación de las distintas fuentes jurídicas de los derechos humanos (Constitución, tratados internacionales y criterios jurisprudenciales nacionales e internacionales), de modo que ese estudio –*aplicando los nuevos criterios de interpretación acordes con el artículo 1o. constitucional*–, debe realizarse al resolver el fondo del juicio de amparo y no en el auto inicial, de ahí que se concluye que no es factible señalar que la causa de improcedencia invocada por el Juez Federal sea manifiesta e indudable. Aparte de declararse fundado el agravio se revocó el auto recurrido y se ordenó al a quo que admitiera la demanda de amparo.

21. Antecedentes en el amparo en revisión 622/2013.

a) Erick Alberto Parada Díaz, promovió **juicio de amparo indirecto**, en contra de las autoridades y por los actos reclamados siguientes: **1)** del Congreso de la Unión a través de la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores, la



iniciativa, discusión, aprobación, declaratoria y sanción del Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el dos de abril de dos mil trece, mediante el cual se expidió la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que afectaron los principios de supremacía constitucional y acceso al juicio de amparo; **2)** del presidente de la República, la aprobación, expedición y promulgación de los decretos aprobados en términos de la fracción I del artículo 89, de la Constitución Federal, mediante el cual se mandó publicar y observar el decreto mencionado, publicado en el Diario Oficial de la Federación el dos de abril citado –entre otros–.

22. **b)** De dicho asunto conoció el Juez Segundo de Distrito en el Estado de Chihuahua, quien por acuerdo de diecisiete de mayo de dos mil trece, lo registró bajo el número de expediente **630/2013** y lo admitió a trámite. Posteriormente, por sentencia de veintinueve de agosto de dos mil trece, resolvió **sobre-seer en el juicio**, tras considerar que se actualizó la causa de improcedencia prevista en la fracción XII del artículo 61, en relación con la fracción IV del diverso 63, ambos de la Ley de Amparo, pues el acto reclamado consistió en la inconstitucionalidad del artículo 61, fracciones I y III, de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece como causa de improcedencia del juicio de amparo el hecho de que éste se promueva contra adiciones o reformas a la Constitución Federal y, tratándose de actos emitidos por el **CJF**, de ahí que el precepto reclamado es de naturaleza heteroaplicativa, ya que requiere de un acto de aplicación posterior a su entrada en vigor para adquirir individualización.

23. **c)** Inconforme con lo anterior, el quejoso **Erick Alberto Parada Díaz**, interpuso **recurso de revisión**, del cual conoció el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito, radicado bajo el número de toca **RA. 622/2013**, cuyo presidente tuvo al delegado del presidente de la República interponiendo recurso de revisión adhesivo. Seguidos los trámites, en sesión de once de septiembre de dos mil catorce,¹⁰ dicho cuerpo colegiado

¹⁰ La información relativa a la ejecutoria dictada el once de septiembre de dos mil catorce, en el **amparo en revisión 622/2013**, interpuesto por **Erick Alberto Parada Díaz**, del índice del Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito, se obtuvo de la consulta realizada en el Sistema Integral de Seguimiento de Expedientes (SISE) –*versión consulta web*–.



resolvió **confirmar la sentencia recurrida y sobreseer en el juicio de amparo; asimismo, dispuso declarar sin materia la adhesión al recurso de revisión,** al considerar, en la parte que interesa, lo siguiente:

24. Criterio contendiente:

- Los agravios son esencialmente **fundados**, ya que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver el recurso de reclamación **130/2011**, determinó, esencialmente, que procede la impugnación y consiguiente análisis de constitucionalidad, incluso de oficio, de las disposiciones contenidas en la Ley de Amparo que los Jueces de Distrito hubiesen aplicado en el procedimiento del juicio de amparo o en sus sentencias, o bien, que puedan ser necesarias para resolver el recurso de que se trate (ya sea revisión, queja o reclamación); extremos que en el caso particular no se cumplen, puesto que la litis se centra en establecer la regularidad constitucional del proceso legislativo que culminó con el decreto por el que se expidió la Ley de Amparo vigente a partir del día tres de abril de dos mil trece, particularmente su artículo 61, fracciones I y III, que señalan que el juicio de amparo es improcedente contra adiciones o reformas a la Constitución Federal y actos del **CJF**.

- El Juez de Distrito resolvió el problema sometido a su conocimiento empleando las relacionadas consideraciones que sustentó el Pleno del Alto Tribunal, pero que no son aplicables en la especie, en cuanto a que el órgano jurisdiccional analizó una cuestión totalmente distinta a la planteada por el quejoso, aquí recurrente, en su ocurso de tutela constitucional, y sin que en momento alguno determinara que las disposiciones de la Ley de Amparo, menos aún su artículo 61, fracciones I y III, sean de naturaleza heteroaplicativa, de ahí que sea desafortunada la consideración del a *quo*.

- Consecuentemente, la sentencia de sobreseimiento recurrida es ilegal, ya que no había razón para que con base en lo resuelto por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el recurso de reclamación **130/2011**, el Juez Federal considerara que el artículo 61, fracciones I y III, de la Ley de Amparo, sea de naturaleza heteroaplicativa, sin que el quejoso hubiera demostrado la existencia de su primer acto de aplicación, generando esta omisión su



falta de interés jurídico para reclamar dicha norma a través del juicio de amparo indirecto. Por tanto, el Tribunal Colegiado ahora analizará las causales de improcedencia invocadas por las partes y no estudiadas por el órgano jurisdiccional.

- Es **fundada** la causa de improcedencia invocada en su informe justificado por el presidente de la República, sustentada en la consideración de que las restricciones de procedencia contenidas en el artículo 61, fracciones I y III, de la Ley de Amparo, emanan directamente de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Esto es, que el procedimiento de adiciones y reformas a la Constitución General de la República no puede ser objeto de control jurisdiccional, de conformidad con lo establecido en el artículo 135 constitucional, lo que se refleja en el artículo 61, fracción I, de la Ley de Amparo, en cuanto dispone que el juicio de amparo es improcedente contra adiciones o reformas a la Constitución Federal.

- Lo mismo ocurre tratándose de la diversa causa de improcedencia prevista en la fracción III del precepto legal invocado, referente a la improcedencia del juicio de amparo contra actos del **CJF**, toda vez que así se prevé expresamente en el artículo 100, penúltimo párrafo, de la Constitución General de la República, es decir, por disposición constitucional expresa son inatacables y, por ende, definitivas las decisiones del **CJF**, lo que significa que en contra de ellas no procede ningún medio de defensa legal ni el juicio de amparo, excepto las que se refieran a la designación, adscripción, ratificación y remoción de Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, sin que el recurrente se encuentre en alguno de estos últimos supuestos.

- Los artículos 135 y 100, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal, –abunda– prohíben en forma categórica y expresa que tanto las reformas y adiciones a la propia Constitución, como los actos del **CJF**, –con las salvedades antes referidas–, sean objeto de control jurisdiccional, lo que evidentemente las torna en incuestionables. Consecuentemente, si las causas de improcedencia que se prevén en el artículo 61, fracciones I y III, de la Ley de Amparo, relativas a la impugnabilidad de las adiciones y reformas a la Constitución Federal, y a los actos del **CJF**, encuentran su fuente directa en los artículos constitucionales antes referidos, entonces es manifiesto que el juicio de amparo indirecto en contra de



esos actos, es improcedente, al actualizarse las invocadas causales, de ahí que **confirmó la sentencia recurrida**, aunque por motivos diversos al invocado por el Juez de Distrito y con fundamento en el artículo 63, fracción V, de la Ley de Amparo, decretó el sobreseimiento en el juicio.

25. Criterio del Tercer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Octavo Circuito, al resolver el recurso de queja 35/2021

26. Antecedentes:

a) El quejoso **Luis Alberto Larrañaga Galindo**, por sí y en representación de **Luis Raúl Arriola Márquez**, promovió **juicio de amparo indirecto**, en contra del administrador del Centro de Justicia Penal Federal en el Estado de Coahuila, con residencia en Torreón, y del Magistrado titular de la Unidad para la Consolidación del Nuevo Sistema de Justicia Penal Federal, de quienes reclamó diversos actos.

27. b) De dicho asunto conoció el Juez Sexto de Distrito en la Laguna, con residencia en Torreón, Coahuila, quien mediante proveído de siete de abril de dos mil veintiuno admitió la demanda respecto de los actos reclamados al administrador del Centro de Justicia Penal Federal en el Estado de Coahuila, con residencia en Torreón y **desechó parcialmente la demanda de amparo respecto de los actos reclamados al Magistrado titular de la Unidad para la Consolidación del Nuevo Sistema de Justicia Penal Federal, con sede en la Ciudad de México, dependiente del CJF**, al estimar que era improcedente el juicio de amparo por actualizarse de manera manifiesta e indudable la causa prevista en el artículo 61, fracción III, de la Ley de Amparo, que establece la improcedencia del juicio de amparo contra actos del **CJF**, aun cuando éste se intente por un particular ajeno al Poder Judicial de la Federación, lo cual no pugna con el derecho de acceso a la justicia que consagra el artículo 17 constitucional, pues éste no es absoluto e irrestricto y, por ende, no puede ejercerse al margen de los cauces establecidos por el legislador.

28. c) Inconformes, los quejosos interpusieron **recurso de queja**, del cual conoció el Tercer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Octavo Circuito, donde se admitió a trámite y radicó bajo el número de toca **QA. 35/2021**,



cuyos integrantes en sesión de once de junio de dos mil veintiuno,¹¹ resolvieron que el **recurso de queja era infundado**, al considerar, esencialmente:

29. Criterio contendiente:

- Es **infundado** el único agravio, sin que se advierta materia para suplir la queja deficiente en favor de los interesados, en términos de lo dispuesto en el artículo 79, fracción III, inciso a), de la Ley de Amparo. Lo anterior se sostuvo de ese modo, toda vez que –según lo dicho por el cuerpo colegiado– el titular de la Unidad para la Consolidación del Nuevo Sistema de Justicia Penal Federal, viene a conformar una unidad administrativa del **CJF** dependiente de la Secretaría General de la Presidencia, con fundamento en los numerales 19, fracción I, inciso a) y 97 del Acuerdo General del Pleno del **CJF**, por el que se expide el similar que reglamenta la organización y funcionamiento del propio Consejo.

- Dicha unidad tiene una función administrativa –refiere dicho Colegiado–, acorde con las funciones que desempeña el **CJF**, en términos del artículo 94, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que debe entenderse como parte de la estructura orgánica que desarrolla una función administrativa que corresponde a dicho Consejo.

- Por tanto, el hecho de que el Juez de Distrito haya considerado notoriamente improcedente el juicio de amparo en términos del artículo 61, fracción III, de la Ley de Amparo, no les depara perjuicio a los quejosos, pues los actos reclamados en la demanda de amparo se atribuyeron al **CJF**, a través de una de sus unidades administrativas, contra lo cual, efectivamente, es notoriamente improcedente la acción inconstitucional.

30. **Criterio del Cuarto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Primera Región con residencia en la Ciudad de México, al resolver el recurso de queja 994/2021**

¹¹ La información relativa a la ejecutoria dictada el once de junio de dos mil veintiuno, en el **recurso de queja 35/2021**, interpuesto por **Luis Alberto Larrañaga Galindo**, por sí y en representación de **Luis Raúl Arriola Márquez**, del índice del Tercer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Octavo Circuito, se obtuvo de la consulta realizada en el Sistema Integral de Seguimiento de Expedientes (SISE) –*versión consulta web*–.



31. Antecedentes:

a) **Silvia Lorena Arenas Raya y otros**, por derecho propio, promovieron **juicio de amparo indirecto** en contra de las autoridades: Cámaras de Diputados y Senadores del Congreso de la Unión, las Legislaturas de diversos Estados y del presidente de la República, de los que reclamaron: **1)** el decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 75 y 127 constitucionales; así como sus artículos transitorios primero a quinto, del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veinticuatro de agosto de dos mil nueve; **2)** el decreto que expide la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, particularmente los artículos 1 al 17 y se adiciona un capítulo V Bis al título décimo, libro segundo, del Código Penal Federal, con la denominación "*Del pago y recibo indebido de remuneraciones de los servidores públicos*", con los artículos 217 Bis y 271 Ter, así como sus artículos primero y segundo transitorios.

32. **b)** De dicho asunto conoció, en principio, el Juzgado Séptimo de Distrito en el Estado de Michoacán, con residencia en Morelia, quien por auto de treinta de noviembre de dos mil dieciocho, registró la demanda con el número 1027/2018, y se excusó para conocer de dicho asunto, remitiéndolo al Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito, para la calificación del impedimento.

33. **c)** Por otro lado, los quejosos presentaron **ampliación de demanda** en la que señalaron como autoridades responsables al presidente de la República y a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión y, como acto reclamado: el primer acto de aplicación de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, esto es, la discusión, aprobación y promulgación del Presupuesto de Egresos de la Federación para dos mil diecinueve, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de diciembre de dos mil dieciocho. Al respecto, el juzgado que previno en el conocimiento tuvo por recibido el escrito de ampliación de demanda y en atención a la excusa planteada, reservó acordar lo conducente por lo que hace a la referida ampliación hasta en tanto se calificara dicha excusa.

34. **d)** Los quejosos presentaron **segunda ampliación de demanda**, en la que señalaron como autoridades responsables: **1)** al Ministro presidente de



la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del **CJF**, así como en su carácter de presidente del Comité Coordinador para Homologar Criterios en Materia Administrativa e Interinstitucional del Poder Judicial de la Federación; y, **2)** al Magistrado presidente del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, como coordinador del referido Comité. Y como actos reclamados: **1)** el Acuerdo por el que se autoriza la publicación del Manual que regula las Remuneraciones de los Servidores Públicos del Poder Judicial de la Federación para el ejercicio fiscal dos mil diecinueve; **2)** el Acuerdo General del Comité Coordinador para Homologar Criterios en Materia Administrativa e Interinstitucional del Poder Judicial de la Federación, que establece las medidas de racionalidad, austeridad, disciplina presupuestal y modernización de la gestión del Poder Judicial de la Federación para el ejercicio fiscal dos mil diecinueve; entre otros. El juzgado de origen reservó acordar lo conducente respecto de la segunda ampliación, hasta en tanto se calificara la excusa planteada.

35. **e)** Los quejosos presentaron un **tercer escrito de ampliación de demanda**, donde señalaron como autoridades responsables y actos reclamados: **1)** de las Cámaras de Diputados y Senadores del Congreso de la Unión, la discusión, aprobación y emisión del decreto por el que se adicionan diversas disposiciones, entre otras, de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos; **2)** de las Cámaras de Diputados y Senadores del Congreso de la Unión, así como de las Legislaturas de diversos Estados, el decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 19, párrafo segundo, de la Constitución Federal, relativa al catálogo de delitos graves que implican prisión preventiva oficiosa, tratándose de los delitos de enriquecimiento ilícito y ejercicio abusivo de funciones, publicado en el Diario Oficial de la Federación el doce de abril de dos mil diecinueve; **3)** del presidente de la República, la promulgación de dicho decreto; **4)** de la Secretaría de Gobernación, el refrendo de ambos decretos. El juzgado de origen también reservó acordar lo conducente en relación con ese tercer escrito de ampliación hasta en tanto se calificara la excusa planteada.

36. **f)** Los quejosos presentaron un **cuarto escrito de ampliación de demanda**, en la que señalaron como autoridades responsables y actos reclamados: **1)** de la Comisión de Administración del **CJF**, el Acuerdo aprobado en sesión de cuatro de junio de dos mil diecinueve, por el cual se determinó no incrementar las per-



cepciones y dispuso hacerlo únicamente respecto de niveles operativos; **2)** del Pleno del **CJF**, la omisión de atender el escrito presentado el diez de septiembre de dos mil diecinueve, por el cual se solicitó que se plasmaran las razones para no realizar el ajuste salarial a las percepciones para el ejercicio fiscal dos mil diecinueve, así como la omisión de realizar el ajuste salarial y el pago retroactivo de diferencias, previsto tanto en el Presupuesto de Egresos de la Federación como en los tabuladores salariales correspondientes al ejercicio fiscal dos mil diecinueve; **3)** de los directores generales de Recursos Humanos y de Programación, Presupuesto y Tesorería del **CJF**, el oficio número SEA/DGRH/DGPPT/38877/2019 de cuatro de septiembre de dos mil diecinueve.

37. **g)** De la demanda de amparo y de sus cuatro ampliaciones conoció el Juez Primero de Distrito del Centro Auxiliar de la Primera Región, con residencia en la Ciudad de México, quien lo registró con el número 3461/2019, mismo que por auto de veintisiete de enero de dos mil veinte, **desechó parcialmente tanto la demanda como la segunda ampliación**, respecto del Decreto por el que se adicionan y reforman los artículos 75 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y del diverso Decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 19, párrafo segundo, constitucional, al considerar que la pretensión de la parte quejosa era someter a escrutinio constitucional diversos preceptos de la propia Constitución, contra los cuales estimó que resultaba improcedente el juicio de amparo.

38. **h)** De igual manera, **desechó el segundo escrito de ampliación de demanda** respecto de los actos reclamados al Ministro presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del **CJF**, así como en su carácter de presidente del Comité Coordinador para Homologar Criterios en Materia Administrativa e Interinstitucional del Poder Judicial de la Federación y del Magistrado presidente del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y como coordinador de dicho Comité, tras estimar que en el caso se actualizaban las causas de improcedencia previstas en el artículo 61, fracciones II y III, de la Ley de Amparo, dado que se trataban de actos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del **CJF**, esto es, que se estaba en la hipótesis de una normativa emitida por el Poder Judicial de la Federación y los actos reclamados se emitieron por órganos en



ejercicio de las atribuciones otorgadas en la Constitución Federal, en materia de administración y presupuesto.

39. i) De igual forma, **desechó el cuarto escrito de ampliación de demanda**, con fundamento en los artículos 61, fracción XXIII, en relación con el 111 de la Ley de Amparo, al considerar que los actos reclamados –*Acuerdo aprobado en sesión de cuatro de junio de dos mil diecinueve, por la Comisión de Administración, así como el oficio SEA/DGRH/DGPPT/38877/2019 de cuatro de septiembre de dos mil diecinueve, emitidos por los directores generales de Recursos Humanos y de Programación, Presupuesto y Tesorería, todos del CJF*–, a su decir, no guardan relación con los impugnados en el escrito inicial de demanda, pues no se trata de actos de aplicación de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, sino del Acuerdo General del Comité Coordinador para Homologar Criterios en Materia Administrativa e Interinstitucional del Poder Judicial de la Federación, que establece las medidas de racionalidad, austeridad, disciplina presupuestal y modernización de la gestión del Poder Judicial de la Federación para el ejercicio fiscal dos mil diecinueve, respecto de los cuales, previamente ya se había desechado el segundo escrito de ampliación de demanda. También, **desechó parcialmente el tercer escrito de ampliación de demanda**, por cuanto hace a los actos reclamados a la Secretaría de Gobernación, por estimar que no se impugnaron por vicios propios. Por los restantes actos reclamados en la demanda de amparo y las diversas ampliaciones, el Juez de Distrito admitió a trámite el juicio.

40. j) Inconforme con el proveído anterior, los quejosos interpusieron **recurso de queja**, del cual conoció el Cuarto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Primera Región, con residencia en la Ciudad de México, donde se admitió a trámite y registró bajo el número de expediente **QA. 994/2021**, cuyos integrantes, en sesión de siete de octubre de dos mil veintiuno,¹² resolvieron

¹² La información relativa a la ejecutoria dictada el siete de octubre de dos mil veintiuno, en el **recurso de queja 994/2021**, interpuesto por **Silvia Lorena Arenas Raya y otros**, del índice del Cuarto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Primera Región, con residencia en la Ciudad de México, se obtuvo de la consulta realizada en el Sistema Integral de Seguimiento de Expedientes (SISE) –*versión consulta web*–.



como **fundado el referido medio de impugnación**, al considerar, en la parte que interesa, lo siguiente:

41. Criterio contendiente:

• **Fundados** los agravios. Al estimarse que en el caso opera la suplencia de la queja deficiente, aun ante la ausencia de conceptos de violación o agravios, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 79, fracción V, y penúltimo párrafo, de la Ley de Amparo, ya que las causas de improcedencia invocadas por el Juez Federal no son manifiestas ni indudables, de tal forma que permitan el desechamiento parcial de la demanda y de los escritos de ampliación, en las partes referidas.

• En efecto, el motivo de improcedencia advertido por el Juez de Distrito **no se encuentra actualizado de manera manifiesta e indudable**, en tanto que su análisis implica un pronunciamiento propio de la sentencia, ya que para sustentar su determinación, el juzgador se apoyó en el artículo 61, fracciones II y III, de la Ley de Amparo, pese a que en la segunda ampliación a la demanda de amparo los quejosos solicitaron la declaración de inconstitucionalidad e inconvencionalidad del artículo 61, fracción III, de la referida legislación, al estimarla contraria a los artículos 17 de la Constitución Federal y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; asimismo, señalaron que el artículo 61, fracciones II, III y IV, de la Ley de Amparo, debían interpretarse en relación con los artículos 8, numerales 1 y 2, inciso h) y 25, primero y segundo párrafos, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 2, tercer párrafo, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; sin que tales planteamientos e interpretación fuesen atendidos en el acuerdo recurrido, pues no se analizaron. De ahí que para sustentar dicha improcedencia resultaba necesario dar respuesta a los argumentos de inconstitucionalidad e inconvencionalidad, así como a la interpretación conforme que proponen los quejosos.

• Por tanto, el estudio de las causas de improcedencia advertidas por el a quo requiere de un análisis profundo, lo cual es propio de la sentencia y no así del acuerdo inicial que se controvierte, motivo por el cual no se reúnen los requisitos formales necesarios que justifican el desechamiento parcial de la segunda ampliación de la demanda desde su inicio, al no actualizarse las causas de improcedencia de manera manifiesta e indudable, ya que su verificación requiere de



un estudio exhaustivo, que no es posible discernir en dicho acuerdo al no ser el momento idóneo para ello.

- Por otro lado, en suplencia de la queja deficiente de los agravios, tildó de ilegal el desechamiento del cuarto escrito de ampliación de demanda *–en el que se reclamó el Acuerdo aprobado en sesión de cuatro de junio de dos mil diecinueve, por la Comisión de Administración, así como el oficio SEA/DGRH/DGPPT/38877/2019 de cuatro de septiembre de dos mil diecinueve, emitidos por los directores generales de Recursos Humanos y de Programación, Presupuesto y Tesorería, todos del CJF–* dado que el desechamiento del segundo escrito de ampliación de demanda resultó incorrecto, pues se sostuvo que la causa de improcedencia invocada por el a quo no era notoria ni manifiesta, ya que los quejosos alegaron, entre otras cuestiones, la inconventionalidad del artículo 61, fracción III, de la Ley de Amparo y la necesidad de realizar una interpretación conforme de las fracciones II, III y IV del propio precepto. Por tanto, al revocarse dicha determinación, no podía sustentarse que los actos reclamados en el cuarto escrito de ampliación de demanda no guardaban relación con los diversos actos reclamados en una ampliación previa *–segunda ampliación–*, pues están vinculados con la problemática planteada en la demanda de amparo.

- Máxime que el análisis sobre si los actos reclamados en el cuarto escrito de ampliación de demanda guardan o no relación con diversos actos reclamados en la demanda original o en escritos de ampliación previos, a efecto de determinar si deriva o no del mismo sistema normativo, requiere de un estudio profundo, por lo que no se satisfacen los requisitos formales necesarios que justifiquen el desechamiento de la cuarta ampliación de demanda desde el acuerdo que dio inicio al juicio de amparo, al no actualizarse la causa de improcedencia de manera manifiesta e indudable, por tanto, se ordenó devolver los autos al Juez de Distrito para que se pronuncie sobre la admisión.

42. Criterio del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito, al resolver el recurso de queja 36/2019

43. Antecedentes:

a) El quejoso **Salvador Rangel Palacios**, por propio derecho, promovió **juicio de amparo indirecto**, en contra de las autoridades y por el acto reclamado



siguientes: **1.** del **CJF** como autoridad responsable ordenadora. **2.** Secretario del Juzgado Cuarto de Distrito de Amparo en Materia Penal en el Estado de Puebla, con residencia en la ciudad del mismo nombre, **Juan Manuel González Cabrera** y **3.** del secretario de Seguridad Pública Municipal en Puebla, como autoridades responsables ejecutoras, se les reclama: "*del 1. CJF, la negativa de ingresar al edificio del Poder Judicial de la Federación para acceder al Juzgado Cuarto de Distrito de Amparo en Materia Penal en Puebla, por no cumplir con el Protocolo de Seguridad y Vigilancia de las Instalaciones del Poder Judicial de la Federación; así como su ejecución al (sic) 2. Secretario de dicho juzgado, Juan Manuel González Cabrera y 3. Secretario de Seguridad Pública Municipal en Puebla*".

44. **b)** De dicha demanda conoció el Juez Primero de Distrito en Materias de Amparo Civil, Administrativa y de Trabajo y de Juicios Federales en el Estado de Puebla, con residencia en San Andrés Cholula, el cual por acuerdo de veintitrés de enero de dos mil diecinueve, la registró bajo el número de expediente **89/2019**, y la **desechó de plano**, al estimar actualizada de manera notoria, manifiesta e indudable, la causal de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción III, de la Ley de Amparo, en el que se establece que el juicio de amparo es improcedente contra actos del **CJF**.

45. **c)** Inconforme con el acuerdo anterior, el quejoso interpuso **recurso de queja**, del cual conoció el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito, donde se radicó con el número de toca **QA. 36/2019**, cuyos integrantes en sesión de veintiocho de febrero de dos mil diecinueve,¹³ resolvieron de **infundado el citado recurso**, al considerar, en la parte que interesa, lo siguiente:

46. **Criterio contendiente:**

• **Las consideraciones del acuerdo recurrido, están ajustadas a derecho**, porque de la demanda de amparo se advierte que el quejoso pretende cuestionar

¹³ La información relativa a la ejecutoria dictada el veintiocho de febrero de dos mil diecinueve, en el recurso de queja **36/2019**, interpuesto por **Salvador Rangel Palacios**, del índice del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito, se obtuvo de la consulta realizada en el Sistema Integral de Seguimiento de Expedientes (SISE) –*versión consulta web*–.



la negativa a permitir el ingreso al local del Juzgado Cuarto de Distrito de Amparo en Materia Penal en el Estado de Puebla, con residencia en la ciudad del mismo nombre, derivado de que al pasar por el arco de seguridad del edificio sede del Poder Judicial de la Federación en San Andrés Cholula, Puebla, éste emitió sonidos, circunstancia que permitió a los guardias de seguridad, que hasta en tanto se siguieran escuchando ruidos, el promovente no podría ingresar al edificio; lo que implica que los actos que reclama provienen de la normativa interna prevista en el Acuerdo General 23/2012, del Pleno del **CJF**, "*que establece las disposiciones en materia de seguridad en las instalaciones del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Tribunal Electoral*"; de manera que si dicho acuerdo fue aprobado por el Pleno del **CJF**, en su contra resulta improcedente el juicio de amparo.

• **Inoperantes** los agravios. De la confrontación de los argumentos expuestos por el recurrente y de las consideraciones sustentadas por el Juez Federal, –refiere el Colegiado– no se advierte que el inconforme controvierta las razones por las que se desechó la demanda, como son, que en contra de los actos del **CJF** es improcedente el juicio constitucional –*en lo conducente se sostuvo que el peticionario no cumplió con el Protocolo de Seguridad y Vigilancia de las instalaciones del Poder Judicial de la Federación, de conformidad con la jurisprudencia P./J. 25/2004, sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*,¹⁴ cuyo rubro es: "CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL. EN CONTRA DE SUS DECISIONES ES IMPROCEDENTE EL AMPARO, AUN CUANDO SEA PROMOVIDO POR UN PARTICULAR AJENO AL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN."– y, en el caso, no opera excepción alguna a esa regla, la demanda de amparo no fue promovida respecto de los casos de excepción previstos en el artículo 100 de la Constitución Federal, es decir, por designación, adscripción, ratificación y remoción de Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, además de que su decisión no pugna con la garantía de acceso a la justicia que consagra el artículo 17 constitucional.

¹⁴ Tesis P./J. 25/2004, Novena Época, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIX, abril de 2004, página 5, registro digital: 181762.



• En la especie –concluye– resulta inaplicable la jurisprudencia P./J. 34/2018 (10a.), sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,¹⁵ de rubro: "SUPLENCIA DE LA DEFICIENCIA DE LOS AGRAVIOS. EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 79, FRACCIÓN VI, DE LA LEY DE AMPARO, PROCEDE EN UN RECURSO DE QUEJA CUANDO EL ÓRGANO REVISOR ADVIERTE EL DESECHAMIENTO INDEBIDO DE LA DEMANDA DE AMPARO INDIRECTO, POR NO ACTUALIZARSE UNA CAUSA MANIFIESTA E INDUDABLE DE IMPROCEDENCIA.", en virtud de que la causa de improcedencia advertida por el a quo, es manifiesta e indudable, ya que en contra de los actos reclamados del **CJF** y sus consecuencias legales (ejecución), resulta improcedente el juicio de amparo, por así establecerlo el artículo 61, fracción III, de la Ley de Amparo y, por ende, la deficiencia de los agravios esgrimidos en contra del desechamiento de la demanda de amparo por esos motivos, no puede ser suplida por este órgano colegiado.

47. Criterio del Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Civil del Vigésimo Circuito, al resolver el recurso de queja 82/2021

48. Antecedentes:

a) El quejoso **Luis Jiménez Tovar**, por propio derecho, promovió **juicio de amparo indirecto**, en contra de las autoridades y por el acto reclamado siguientes: "1) *Titular de la Delegación Cd. de México del Instituto Federal de la Defensoría Pública de la Cd. de México.* 2) *Titular de la Delegación Chiapas del Instituto Federal de Defensoría Pública con sede en Tuxtla Gutiérrez, Chiapas.* 3) **CJF.** 4) *Suprema Corte de Justicia de la Nación.* 5) *Presidente de la República.*" Acto reclamado: "*I. La obstrucción a una adecuada defensa y oportuna*", en virtud de la designación de diversos defensores públicos, para su patrocinio, atribuida a los delegados del Instituto Federal de la Defensoría Pública, con sede en la Ciudad de México y Tuxtla Gutiérrez, Chiapas.

49. **b)** De dicha demanda conoció el Juez Tercero de Distrito en el Estado de Chiapas, con residencia en Tapachula, el cual por acuerdo de veintiséis de

¹⁵ Tesis P./J. 34/2018 (10a.), Décima Época, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 62, Tomo I, enero de 2019, página 9, registro digital: 2018980.



mayo de dos mil veintiuno, la registró con el número de expediente **204/2021**, y la **desechó de plano**, al estimar actualizadas las causas de improcedencia previstas en el artículo 61, fracciones II, III y XX, de la Ley de Amparo, –a su decir–, porque el juicio de amparo no es procedente contra actos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como del **CJF**; además, –agregó– el numeral 88 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, indica que el Instituto de la Defensoría Pública es un órgano creado para el adecuado funcionamiento del citado Consejo, por lo que, se trata de una extensión de éste y al no haberse agotado el medio de defensa que contempla la Ley Nacional de Ejecución Penal –*mismo que prevé la existencia de un procedimiento administrativo relativo a atender las solicitudes de las personas privadas de su libertad, que vulneran sus condiciones de internamiento, ya sea, cuestiones de salud, lugar de reclusión, cambio de módulos, estancias, dormitorios, alimentación, vestimenta, entre otros*–, y toda vez que en el caso, el quejoso reclamó la falta de atención médica en el centro de reclusión en que se encuentra, por lo que respecto a dichos actos, existe un procedimiento administrativo previsto por la Ley Nacional de Ejecución Penal, el cual debe agotarse previamente a la presentación del juicio de amparo, no se agotó el principio de definitividad.

50. **c)** Inconforme con lo anterior, el quejoso interpuso **recurso de queja**, del cual conoció el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Civil del Vigésimo Circuito, radicado bajo el número de toca **QA. 82/2021**, cuyos integrantes en sesión de ocho de febrero de dos mil veintidós,¹⁶ declararon **infundado el citado medio de impugnación y confirmaron el auto recurrido que desechó de plano la demanda de amparo**, tras considerar, en la parte que interesa, lo siguiente:

51. **Criterio contendiente:**

- En el caso, opera la figura jurídica de suplencia de la queja deficiente en favor del ahora recurrente, en términos de lo dispuesto en la fracción III, inciso a) del artículo 79 de la Ley de Amparo, en virtud de que el quejoso se encuentra

¹⁶ La información relativa a la ejecutoria dictada el ocho de febrero de dos mil veintidós, en el recurso de queja **82/2021**, interpuesto por **Luis Jiménez Tovar**, del índice del Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Civil del Vigésimo Circuito, se obtuvo de la consulta realizada en el Sistema Integral de Seguimiento de Expedientes (SISE) –*versión consulta web*–.



privado de su libertad con motivo de un proceso penal en el que tiene la calidad de inculpado, por tanto, aun cuando el peticionario del amparo omitió formular motivos de inconformidad encaminados a combatir el proveído impugnado, se realizará un análisis oficioso, a efecto de verificar que su emisión se haya efectuado con apego a derecho.

• **Se estima legal el desechamiento de la demanda de amparo decretado por el Juez de Distrito** en relación con los actos atribuidos al **CJF**, por considerar actualizada la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción III, de la Ley de Amparo, ya que por regla general, el juicio de amparo es improcedente contra las decisiones de dicho Consejo, actuando en Pleno o en Comisiones, con excepción de las que se refieran a las materias de designación, adscripción, ratificación y remoción de Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, conforme a lo que dispone el artículo 100 de la Constitución General de la República en contra de lo cual, procede el recurso de revisión administrativa ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

• En la especie, –añade– el quejoso se ubica en uno de los supuestos de excepción, pues se le considera como una persona ajena a las funciones del **CJF**; sin embargo, **no se vislumbra que aquél haya sido afectado por una determinación del referido organismo**, en atención a que el acto que reclama se hace consistir en la obstrucción a una adecuada y oportuna defensa, en virtud de la designación de diversos defensores públicos, para su patrocinio, lo que es atribuible al Instituto Federal de Defensoría Pública (órgano auxiliar del **CJF**, en términos del artículo 88 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, vigente en la época de la presentación de la demanda), lo que denota que dicho acto no fue emitido por el citado Consejo, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales, sino por un organismo auxiliar del mismo, como lo es el Instituto Federal de Defensoría Pública; de tal suerte que, como bien lo adujo el Juez de Distrito, en contra del reclamo del quejoso atribuido al **CJF**, se actualiza la causa de improcedencia establecida en el numeral 61, fracción III, de la Ley de Amparo; pese a ello, sobre dicho tópico, **este Tribunal Colegiado advierte de manera oficiosa**, que se actualiza una causa de improcedencia manifiesta e indudable del juicio constitucional, diversa a la analizada por el Juez de Distrito, por lo que aun por distinta causa, procede confirmar su desechamiento.



• Así es, del análisis de la demanda de amparo se desprende que la intención del quejoso es reclamar la designación de diversos defensores públicos federales, por parte del Instituto Federal de Defensoría Pública del **CJF**, pues a su decir, no se encuentra conforme con la actuación de aquéllos, al representarlo tanto en diversos juicios de amparo como en los procesos penales que enfrenta en su calidad de imputado. Luego, respecto de dicho acto **se actualiza la causa de improcedencia establecida en el artículo 61, fracción XXIII, en relación con el diverso 5o., fracción II** –a contrario sensu–, **de la Ley de Amparo**; conforme a los cuales, la procedencia del juicio de amparo se encuentra supeditada al hecho de que los actos u omisiones, normas generales o tratados internacionales que en el mismo se reclamen, provengan de una autoridad.

• El reclamo del quejoso consistente en la obstrucción a una adecuada y oportuna defensa, por virtud de la designación de diversos defensores públicos federales, para su patrocinio, atribuido a los delegados del Instituto Federal de Defensoría Pública, residentes en la Ciudad de México y Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, respectivamente; no puede ser considerado como un acto de autoridad para efectos del juicio de amparo, porque el mismo no se origina en un plano de supra a subordinación (entre las responsables y el quejoso), sino de coordinación entre dicha dependencia y el quejoso, con motivo de la prestación de un servicio de defensa legal, dado que la supuesta autoridad tiene bajo su tutela la prestación de un servicio, del cual es sujeto el quejoso, por lo que no se sitúa en un ámbito de supra subordinación, ni se traduce en facultades para emitir algún acto unilateral a través del cual se crean, modifican o extingan por sí o ante sí, situaciones jurídicas que afecten la esfera legal del particular, por tanto, si el quejoso estima que ha existido en su contra una indebida o inadecuada atención, ello no es reparable en el presente juicio de amparo, pues en todo caso, ello puede ser una falta administrativa que podría traer como consecuencia una responsabilidad para el personal respectivo, pues dicha inconformidad la puede hacer valer ante el propio instituto, pero no a través del juicio de amparo.

• En consecuencia, aunque por razones diversas, el Tribunal Colegiado del conocimiento **confirmó el auto recurrido que desechó la demanda de amparo** en relación con el citado acto reclamado, por actualizarse de manera manifiesta e indudable, la causal de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XXIII, en relación con el diverso 5o., fracción II –a contrario sensu–, de la Ley de Amparo.



52. Criterio del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito, al resolver el recurso de queja 321/2022

53. Antecedentes:

a) El quejoso **José Carlos Nussbaumer Ayala**, por propio derecho, promovió **juicio de amparo indirecto**, en contra de la resolución emitida el diecinueve de enero de dos mil veintidós, por el **Pleno del CJF**, en el recurso de inconformidad 162/2021-V.

54. b) De dicho asunto conoció el Juez Decimoprimer de Distrito en el Estado de México, con residencia en Naucalpan de Juárez, quien por auto de siete de abril de dos mil veintidós, la registró con el número de expediente **408/2022 y, desechó de plano la demanda por notoriamente improcedente**, al considerar que se actualizaba de forma manifiesta e indudable la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción III, de la Ley de Amparo, en relación con el diverso 100, párrafo noveno, de la Constitución Federal, ya que el juicio de amparo es improcedente contra actos que emanen del **CJF**, esto es, la causa de improcedencia deriva de la Ley Suprema, lo que constituye un obstáculo para realizar un estudio de fondo y analizar si el acto en cuestión del Consejo, puede o no afectar derechos de terceros ajenos a las estructuras del Poder Judicial de la Federación; por tanto, si la voluntad del Constituyente Permanente fue que todas las resoluciones del Consejo fueran inatacables, con excepción evidentemente de las que se refieren a la designación, adscripción, ratificación y remoción de Jueces y Magistrados; se estima que no hay razón ni base constitucional para considerar la procedencia del juicio de amparo.

55. c) Inconforme con el acuerdo anterior, el quejoso interpuso **recurso de queja**, del cual conoció el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito, donde se radicó con el número de toca **QA. 321/2022**. Seguidos los trámites, en sesión de dieciséis de junio de dos mil veintidós,¹⁷ los

¹⁷ La información relativa a la ejecutoria dictada el dieciséis de junio de dos mil veintidós, en el recurso de queja **321/2022**, interpuesto por **José Carlos Nussbaumer Ayala**, del índice del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito, se obtuvo de la consulta realizada en el Sistema Integral de Seguimiento de Expedientes (SISE) –*versión consulta web*–.



Magistrados del referido Tribunal Colegiado declararon **infundado el recurso de queja**, al considerar:

56. Criterio contendiente:

- **Infundado** el agravio tocante a que es incongruente el acuerdo recurrido, ya que el Juez de Distrito si bien indicó que todas las decisiones del **CJF** son definitivas e inatacables y, posteriormente, refirió algunas excepciones como aquellas resoluciones que emita dicho Consejo, en materia de designación, adscripción, ratificación y remoción de Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, así como las que se consignen en acuerdos generales, ya que pueden ser revisadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación; sin embargo, el a quo concluyó que el acto reclamado constituye una decisión emitida por el **CJF** en ejercicio de la atribución que constitucionalmente le ha sido otorgada para administrar, vigilar y disciplinar lo que atañe a su régimen interno; por lo que, el Juez Federal expuso las razones por las que, por regla general, todas las decisiones de dicho Consejo son definitivas e inatacables.

- No es obstáculo, que el Juzgado de Distrito haya considerado que en algunas ocasiones las decisiones que emite el **CJF** pueden afectar a terceros ajenos al Poder Judicial de la Federación y la determinación sobre la procedencia o no del juicio de amparo debe darse en función de las decisiones que tome o no en ejercicio de las atribuciones que tiene encomendadas; sin embargo, tal aspecto es insuficiente para concluir que el Juez de Distrito incurrió en una incoherencia al dictar el auto recurrido, ya que también determinó que la inatacabilidad del acto reclamado derivaba de una decisión del Consejo referido, emitida en ejercicio de su atribución que constitucionalmente le ha sido otorgada para administrar, vigilar y disciplinar, lo que atañe a su régimen interno, por lo que no tenía efecto alguno sobre el quejoso *–en su carácter de tercero ajeno a la estructura del Poder Judicial de la Federación–*, al no generarle ninguna afectación a su esfera jurídica, por lo que no encuadraba dentro de los supuestos de excepción establecidos para la procedencia del juicio de amparo.

- Por tanto, de conformidad con los artículos 100, párrafo noveno, de la Constitución Federal y 61, fracción III, de la Ley de Amparo, las decisiones del **CJF**



emitidas en el ejercicio de las atribuciones que constitucionalmente tiene encomendadas, esto es, las relativas a la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, ya sea funcionando en Pleno o en Comisiones, son definitivas e inatacables, en cuyo caso, la improcedencia del juicio de amparo contra actos del citado órgano puede advertirse desde la presentación de la demanda.

V. Inexistencia de la contradicción

57. En principio, resulta oportuno puntualizar que el objeto de resolución de una contradicción de criterios consiste en unificar los criterios contendientes, a fin de abonar en el principio de seguridad jurídica. Así, para determinar si existe o no una contradicción de criterios será necesario analizar detenidamente cada uno de los procesos interpretativos involucrados, con el objeto de identificar si en algún aspecto de los respectivos razonamientos se tomaron decisiones, si no necesariamente contradictorias, sí distintas y discrepantes. Al respecto, es de atenderse a la jurisprudencia:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES."¹⁸

58. También, debe observarse la tesis del Pleno de este Alto Tribunal, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. DEBE ESTIMARSE EXISTENTE, AUNQUE SE ADVIERTAN ELEMENTOS SECUNDARIOS DIFERENTES EN EL ORIGEN DE LAS EJECUTORIAS."¹⁹

¹⁸ Tesis P./J. 72/2010, Novena Época, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, agosto de 2010, página 7, registro digital: 164120.

¹⁹ Tesis P. XLVII/2009, Novena Época, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, julio de 2009, página 67, registro digital: 166996.



59. Conforme a las jurisprudencias reproducidas, para que exista la contradicción de criterios es necesario que los órganos involucrados en los asuntos materia de la denuncia hayan:

A. Examinado hipótesis jurídicas esencialmente iguales; y,

B. Llegado a conclusiones encontradas respecto de la resolución relativa a la controversia planteada.

60. Entonces, existe contradicción de criterios siempre y cuando se satisfagan los dos supuestos enunciados, es decir, que aun sin valorar elementos de hecho idénticos, los órganos jurisdiccionales contendientes estudien la misma cuestión jurídica –*el sentido de una norma, el alcance de un principio, la finalidad de una determinada institución o cualquier otra cuestión jurídica en general*–, y que a partir de ésta arriben a decisiones encontradas. Sin que sea obstáculo que los criterios jurídicos sobre un mismo punto de derecho no provengan del examen de los mismos elementos de hecho, sobre todo cuando se trate de aspectos meramente secundarios o accidentales que al final, en nada modifican la situación examinada por los órganos contendientes, pues lo relevante es que las posturas de decisión sean opuestas, salvo cuando la variación o diferencia fáctica sea relevante e incida de manera determinante en los criterios sostenidos.

61. Así, si las cuestiones fácticas aun siendo parecidas, influyen en las decisiones adoptadas por los órganos de amparo, ya sea porque se construyó el criterio jurídico partiendo de dichos elementos particulares o la legislación aplicable da una solución distinta a cada uno de ellos, es inconcuso que la contradicción de criterios no puede configurarse, porque no podría arribarse a un criterio único ni tampoco sería posible sustentar jurisprudencia por cada problema jurídico resuelto, pues conllevaría una revisión de los juicios o recursos fallados por los órganos en contienda, ya que si bien las particularidades pueden dilucidarse al resolver la contradicción de criterios, ello es viable cuando el criterio que prevalezca sea único y aplicable a los razonamientos contradictorios de los órganos participantes.

62. Además, es pertinente destacar, que es innecesario que los criterios divergentes estén plasmados en tesis redactadas y publicadas en términos de los artículos 218 a 220 de la Ley de Amparo, porque basta que se encuentren



en las consideraciones de los asuntos sometidos al conocimiento de cada órgano contendiente de que se trata, al tenor de la jurisprudencia de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. SU EXISTENCIA REQUIERE DE CRITERIOS DIVERGENTES PLASMADOS EN DIVERSAS EJECUTORIAS, A PESAR DE QUE NO SE HAYAN REDACTADO NI PUBLICADO EN LA FORMA ESTABLECIDA POR LA LEY."²⁰

63. Ahora bien, por cuanto hace al tema relativo a determinar si procede la suplencia de la queja deficiente en el recurso de queja promovido contra el acuerdo que desecha la demanda de amparo contra actos del **CJF** y de las autoridades que se encuentran dentro de la estructura administrativa de dicho Consejo, cuando el motivo no sea manifiesto ni indudable; debe decirse que de los aspectos relevantes que se desprenden de las ejecutorias que dieron origen a los criterios que se consideran discrepantes –*arriba descritas*–, esta Segunda Sala advierte que **no existe la contradicción de criterios denunciada**.

64. Lo anterior es así, pues como ya se mencionó para que se configure la contradicción de criterios se requiere que los asuntos materia de denuncia, hayan examinado hipótesis jurídicas esencialmente iguales, aunque no lo sean las cuestiones fácticas que las rodean y, que hayan llegado a conclusiones encontradas respecto a la solución de la controversia planteada.

65. En el caso, el **Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito**, al resolver los amparos en revisión 88/2013 y 622/2013, así como el **Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito**, al resolver el recurso de queja 321/2022, ni siquiera se pronunciaron en relación con la procedencia o no de la suplencia de la queja deficiente.

66. Por su parte, el **Tercer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Octavo Circuito**, al emitir su fallo en el recurso de queja 35/2021, consideró que el único agravio hecho valer es **infundado, sin que advirtiera materia para suplir la queja en favor del justiciable**, en términos de lo dispuesto en el artículo 79, fracción III, inciso a), de la Ley de Amparo.

²⁰ Tesis 2a./J. 94/2000, Novena Época, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XII, noviembre de 2000, página 319, registro digital: 190917.



67. Por otro lado, el **Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito**, al resolver el recurso de queja 36/2019, estimó que no se está en presencia de la suplencia de la queja, ni se advierte violación alguna a la ley que deje en estado de indefensión al interesado, asimismo, –concluyó– que resulta inaplicable la jurisprudencia P./J. 34/2018 (10a.), sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,²¹ de rubro: "SUPLENCIA DE LA DEFICIENCIA DE LOS AGRAVIOS. EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 79, FRACCIÓN VI, DE LA LEY DE AMPARO, PROCEDE EN UN RECURSO DE QUEJA CUANDO EL ÓRGANO REVISOR ADVIERTE EL DESECHAMIENTO INDEBIDO DE LA DEMANDA DE AMPARO INDIRECTO, POR NO ACTUALIZARSE UNA CAUSA MANIFIESTA E INDUDABLE DE IMPROCEDENCIA.", en virtud de que la causa de improcedencia advertida por el a quo, es manifiesta e indudable, ya que en contra de los actos reclamados del **CJF** y sus consecuencias legales (ejecución), resulta improcedente el juicio de amparo, por así establecerlo el artículo 61, fracción III, de la Ley de Amparo y, por ende, la deficiencia de los agravios esgrimidos en contra del desechamiento de la demanda de amparo por esos motivos, no puede ser suplida por ese órgano colegiado.

68. A diferencia del criterio sostenido por el **Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Civil del Vigésimo Circuito**, al resolver el recurso de queja 82/2021, pues consideró que opera la figura jurídica de suplencia de la queja deficiente en favor del recurrente, en términos de lo dispuesto en la fracción III, inciso a), del artículo 79 de la Ley de Amparo, en virtud de que el quejoso se encuentra privado de su libertad con motivo de un proceso penal en el que tiene la calidad de inculpado, por tanto, aun cuando el peticionario del amparo omitió formular motivos de inconformidad encaminados a combatir el proveído impugnado, se realizará un análisis oficioso, a efecto de verificar que su emisión se haya efectuado con apego a derecho, por lo que dicho órgano colegiado procedió a realizar el estudio correspondiente.

69. En cambio, el **Cuarto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Primera Región, con residencia en la Ciudad de México**, al resolver el recurso de queja 994/2021, consideró, esencialmente, lo siguiente:

²¹ Tesis P./J. 34/2018 (10a.), Décima Época, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 62, Tomo I, enero de 2019, página 9, registro digital: 2018980.



• **Fundados** los agravios, al estimar que en el caso opera la suplencia de la queja deficiente, aun ante la ausencia de conceptos de violación o agravios, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 79, fracción V y penúltimo párrafo, de la Ley de Amparo, en relación con la jurisprudencia **P./J. 34/2018 (10a.)**, sustentada por el Pleno del Alto Tribunal, de rubro: "SUPLENCIA DE LA DEFICIENCIA DE LOS AGRAVIOS. EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 79, FRACCIÓN VI, DE LA LEY DE AMPARO, PROCEDE EN UN RECURSO DE QUEJA CUANDO EL ÓRGANO REVISOR ADVIERTE EL DESECHAMIENTO INDEBIDO DE LA DEMANDA DE AMPARO INDIRECTO, POR NO ACTUALIZARSE UNA CAUSA MANIFIESTA E INDUDABLE DE IMPROCEDENCIA.", ya que del precepto legal referido, se advierte que en los juicios de amparo en materia laboral, la suplencia de la deficiencia de la queja de los conceptos de violación o agravios, aun ante su ausencia, opera en favor del trabajador, con independencia de que la relación entre empleador y empleado esté regulada por el derecho laboral o por el derecho administrativo, aunado a que las causas de improcedencia invocadas por el Juez Federal no son manifiestas ni indudables, de tal forma que permitan el desechamiento parcial de la demanda de amparo y de los escritos de ampliación, en las partes respectivas.

• Por tal motivo, el órgano colegiado sostuvo que en el caso opera la suplencia de la queja deficiente, aun ante la ausencia de conceptos de violación o agravios, dado el carácter de trabajadora al servicio del Estado que le asiste a la quejosa, en su calidad de servidora pública adscrita al **CJF**, con el que se ostentó en la demanda inicial.

70. Como se advierte de lo anterior, puntualmente sobre el tema aludido –*suplencia de la queja deficiente*–, **no existe la contradicción de criterios denunciada**, toda vez que no se observa que los Tribunales Colegiados contendientes hayan analizado una misma situación jurídica, ya que su respectivo criterio derivó de situaciones distintas, como:

71. El **Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito**, así como el **Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito**, como ya se dijo, ni siquiera se pronunciaron en relación con el tópico de que se trata.



72. Por su parte, el **Tercer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Octavo Circuito**, no advirtió materia para suplir la queja deficiente en favor del justiciable, en términos de lo dispuesto en el artículo 79, fracción III, inciso a), de la Ley de Amparo, esto es, el Colegiado estimó que el recurrente no se encontraba en la hipótesis de que se tratara de un inculpado o sentenciado en materia penal.

73. Por otro lado, el **Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito**, estimó que la causa de improcedencia advertida por el a quo –artículo 61, fracción III, de la Ley de Amparo–, es manifiesta e indudable, por ello no se está en presencia de la suplencia de la queja deficiente, y, por tanto, resulta inaplicable la jurisprudencia P./J. 34/2018 (10a.), sustentada por el Pleno del Máximo Tribunal del País, de rubro: "SUPLENCIA DE LA DEFICIENCIA DE LOS AGRAVIOS. EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 79, FRACCIÓN VI, DE LA LEY DE AMPARO, PROCEDE EN UN RECURSO DE QUEJA CUANDO EL ÓRGANO REVISOR ADVIERTE EL DESECHAMIENTO INDEBIDO DE LA DEMANDA DE AMPARO INDIRECTO, POR NO ACTUALIZARSE UNA CAUSA MANIFIESTA E INDUDABLE DE IMPROCEDENCIA.", pues en contra de los actos reclamados del **CJF** y sus consecuencias legales (ejecución), resulta improcedente el juicio de amparo en términos de dicha causal, por ende, la deficiencia de los agravios esgrimidos en contra del desechamiento de la demanda de amparo por esos motivos, no puede ser suplida.

74. En cambio, el criterio sostenido por el **Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Civil del Vigésimo Circuito** es que opera la figura jurídica de suplencia de la queja deficiente en favor del recurrente, en términos de lo dispuesto en la fracción III, inciso a) del artículo 79 de la Ley de Amparo, porque el quejoso se encuentra privado de su libertad con motivo de un proceso penal en el que tiene la calidad de inculpado.

75. A diferencia, del **Cuarto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Primera Región, con residencia en la Ciudad de México**, al resolver el recurso de queja 994/2021, quien consideró que opera la figura de la suplencia de la queja deficiente, aun ante la ausencia de conceptos de violación o agravios, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 79, fracción V y penúltimo párrafo, de la Ley de Amparo, ya que se trata de la materia laboral, y opera a favor del trabajador, con independencia de que la relación entre empleador y



empleado esté regulada por el derecho laboral o por el derecho administrativo, esto dado el carácter de trabajadora al servicio del Estado que le asiste a la quejosa, en su calidad de servidora pública adscrita al **CJF**.

76. Derivado de lo anterior, es que no existe contradicción de posturas, porque no se analizaron los mismos problemas jurídicos y, por tanto, no se establecieron criterios que se contrapongan sobre un mismo punto de derecho, dado que resulta evidente que los Tribunales Colegiados contendientes analizaron sus asuntos desde distintas ópticas, resoluciones que evidencian que no hay equivalencia ni punto de toque.

77. En efecto, los cuerpos colegiados contendientes no tuvieron ante sí cuestiones idénticas, ya que dos de ellos ni siquiera se pronunciaron en relación con el tema sujeto a estudio; uno más consideró que no advirtió materia para suplir la queja deficiente en favor del justiciable, ya que el interesado no se encontraba en la hipótesis de que se tratara de un inculpado o sentenciado en materia penal; otro colegiado estimó que no se está en presencia de la suplencia de la queja deficiente, ni resultaba aplicable la jurisprudencia P./J. 34/2018 (10a.), sustentada por el Pleno del Máximo Tribunal del País, ya que la causa de improcedencia advertida por el a quo –artículo 61, fracción III, de la Ley de Amparo–, es manifiesta e indudable; otro órgano colegiado consideró que sí operaba la figura jurídica de la suplencia de la queja deficiente en favor del recurrente, porque el quejoso se encuentra privado de su libertad con motivo de un proceso penal en el que tiene la calidad de inculpado, y uno más estimó que sí operaba la figura de la suplencia de la queja deficiente, ya que se trata de la materia laboral, y opera a favor del trabajador, con independencia de que la relación entre empleador y empleado esté regulada por el derecho laboral o por el derecho administrativo; por lo que es evidente que los órganos colegiados analizaron cuestiones completamente diferentes.

78. Lo anterior pone en evidencia que las resoluciones que motivaron la denuncia carecen de un punto común respecto del cual lo que se afirma en una sentencia se niegue en la otra o viceversa, oposición que se requiere conforme a las reglas de la lógica para que se genere la contradicción de criterios.

79. Así queda de manifiesto que los órganos jurisdiccionales contendientes no tuvieron ante sí cuestiones idénticas para llegar a su conclusión y, por ende,



no es posible considerar que exista un punto de objeción, en la medida que las cuestiones de hecho que caracterizan cada uno de los asuntos que aquí se denunciaron como contradictorios, denotan una diferencia medular que genera que el estudio que llevaron a cabo los Tribunales Colegiados de Circuito, haya sido distinto y sustentado en aspectos disímiles que traen como consecuencia la imposibilidad de actualizar la existencia de la contradicción de criterios que se denunció, únicamente en cuanto al tema de que se trata *–suplencia de la queja deficiente–*.

80. Por otro lado, en cuanto al tópico relativo a si **se actualiza o no un motivo manifiesto e indudable de improcedencia desde el proveído inicial**, a saber: la establecida en el artículo 61, fracción III, de la Ley de Amparo, en relación con los numerales 94, párrafo segundo y 100, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por considerar que el juicio de amparo es improcedente contra actos del **CJF** y de las autoridades que se encuentran dentro de su estructura administrativa, lo que permitía desechar de plano la demanda de amparo.

81. En primer lugar, es dable sostener, que **tampoco existe la contradicción de criterios denunciada** entre el **Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Civil del Vigésimo Circuito** (recurso de queja 82/2021); el **Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito** (amparo en revisión 622/2013), y el resto de los Tribunales Colegiados contendientes.

82. Ello es así, porque en el recurso de queja 82/2021, resuelto por el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Civil del Vigésimo Circuito, así como en el amparo en revisión 622/2013, del índice del Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito, se **abordaron problemas jurídicos distintos** al resto de las ejecutorias denunciadas como contradictorias.

83. En efecto, la problemática jurídica a la que se enfrentó el Tribunal Colegiado mencionado en primer término, **atañe concretamente a que no se trataba de una autoridad para efectos del juicio de amparo**, es decir, actualizó de manera oficiosa, una causa de improcedencia manifiesta e indudable, diversa



a la analizada por el Juez de Distrito, prevista en el artículo 61, fracción XXIII, en relación con el diverso 5o., fracción II, a contrario sensu, de la Ley de Amparo, los cuales disponen que la procedencia del juicio de amparo se encuentra supeditada al hecho de que los actos u omisiones, normas generales o tratados internacionales que en el mismo se reclamen, provengan de una autoridad.

84. Tal tribunal consideró, sustancialmente, que como el acto reclamado consistió en la obstrucción a una adecuada y oportuna defensa, en virtud de la designación de diversos defensores públicos federales, para patrocinio del quejoso, atribuido a los delegados del Instituto Federal de Defensoría Pública del **CJF**, esto es, el promovente no se encuentra conforme con la actuación de aquéllos, al representarlo tanto en diversos juicios de amparo como en los procesos penales que enfrenta en su calidad de imputado, ello no puede ser considerado como acto de autoridad para efectos del sumario constitucional, porque no se origina en un plano de supra a subordinación, sino de coordinación entre dicha dependencia y el quejoso, con motivo de la prestación de un servicio de defensa legal, dado que la supuesta autoridad tiene bajo su tutela la prestación de un servicio, del cual es sujeto el promovente, por lo que no se sitúa en un ámbito de supra subordinación, ni se traduce en facultades para emitir algún acto unilateral a través del cual cree, modifique o extinga por sí o ante sí, situaciones jurídicas que afecten la esfera legal del particular, de ahí que aunque **por razones diversas**, confirmó el auto recurrido que desechó la demanda de amparo.

85. Por su parte, el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito, al fallar en el amparo en revisión 622/2013, **confirmó el sobreseimiento** decretado por el Juez de Distrito *–determinó que el artículo 61, fracciones I y III, de la Ley de Amparo, que señalan que el juicio de amparo es improcedente contra adiciones o reformas a la Constitución Federal y contra actos del **CJF**, sean de naturaleza heteroaplicativa–*, **aunque por un motivo diverso**, ya que dicho órgano colegiado consideró fundada la causa de improcedencia que invocó en su informe justificado la autoridad responsable presidente de la República, que se sustenta en el artículo 61, fracción III, de la Ley de Amparo, referente a la improcedencia del juicio de amparo contra actos del **CJF**.

86. Lo anterior implica, que dicho órgano colegiado resolvió el asunto en la audiencia constitucional, esto es, una vez debidamente integrado el asunto *–con*



los informes justificados rendidos por las autoridades responsables y con todo el material necesario–, (es decir, no desechó desde el auto inicial), por lo que confirmó el sobreseimiento en el juicio de amparo.

87. En cambio, los restantes Tribunales Colegiados **se pronunciaron sobre un problema jurídico diverso a la conclusión adoptada por aquellos órganos jurisdiccionales, que como ya se dijo, determinaron que el asunto puesto a su consideración no se trata de una autoridad para efectos del juicio de amparo, o donde se confirmó el sobreseimiento, por motivo diverso; esto es, los demás órganos colegiados analizaron si se actualiza o no un motivo manifiesto e indudable de improcedencia desde el proveído inicial**, a saber: la establecida en el artículo 61, fracción III, de la Ley de Amparo, en relación con los numerales 94, párrafo segundo y 100, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por considerar que el juicio de amparo es improcedente contra actos del **CJF** y de las autoridades que se encuentran dentro de su estructura administrativa, lo que permitía desechar de plano la demanda de amparo.

88. Luego, dadas las notables diferencias entre los problemas jurídicos planteados ante los Tribunales Colegiados, al momento de resolver los recursos de revisión o quejas de sus respectivos índices, se concluye que **resulta inexistente** la contradicción de criterios entre el **Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Civil del Vigésimo Circuito, el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito**, al resolver el recurso de queja 82/2021 y el amparo en revisión 622/2013, de sus respectivos índices, con el resto de las ejecutorias que se estiman disidentes.

VI. Existencia de la contradicción

89. Precisado lo anterior, se estima en cambio, que **sí existe la contradicción de criterios** entre lo resuelto por el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito, al resolver el amparo en revisión 88/2013; el Tercer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Octavo Circuito al resolver el recurso de queja 35/2021; el Cuarto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Primera Región en el recurso de queja 994/2021; el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del



Sexto Circuito al resolver el recurso de queja 36/2019, y el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito al pronunciarse sobre el recurso de queja 321/2022.

90. Lo anterior es así, pues dichos tribunales **se pronunciaron sobre una misma situación jurídica**, que permite distinguir un punto de toque, a saber: si se debe desechar de plano al actualizarse de manera notoria y manifiesta la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción III, de la Ley de Amparo, en relación con los numerales 94, párrafo segundo, y 100 ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en contra de la autoridad denominada **CJF**, desde la presentación de la demanda de amparo, cuando se le atribuyan cualquier tipo de actos, o si dicha cuestión es de análisis en cada caso concreto y en ocasiones de estudio exhaustivo propio de la sentencia de fondo.

91. En el entendido que, el análisis de esa divergencia de criterios, implica abordar el cuestionamiento respecto de las autoridades u órganos auxiliares o dependientes del **CJF**, que se encuentran dentro de su estructura administrativa.²²

92. Siendo que los referidos órganos colegiados **arribaron a conclusiones disímiles**, ya que el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito, al resolver el amparo en revisión 88/2013, revocó el acuerdo recurrido y ordenó al Juez de Distrito admitir la demanda de amparo, pues consideró que cuando en un juicio de amparo se reclama del Pleno del **CJF**, el artículo 23, párrafo segundo, del Acuerdo General 16/2009, que regula las sesiones de los Tribunales Colegiados de Circuito y establece los lineamientos para su videograbación y difusión, así como su ejecución, consistente en la omisión de proporcionarle la información que solicitó, conforme al medio y formato

²² **Artículo 104.** El Consejo contará con los siguientes órganos auxiliares:

"I. La Contraloría del Poder Judicial de la Federación;

"II. El Instituto de la Judicatura Federal (actualmente denominado Escuela Federal de Formación Judicial).

"III. El Instituto Federal de Defensoría Pública;

"IV. El Instituto Federal de Especialistas de Concursos Mercantiles;

"V. La Visitaduría Judicial; y,

"VI. Los demás que determine el Pleno."



pedido –copia de las videograbaciones de diversas sesiones del Pleno de ese órgano colegiado, pues a decir del quejoso, sólo se le proporcionó la versión pública escrita de las videograbaciones–; lo anterior, no actualiza en forma notoria y manifiesta la hipótesis de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción III, de la Ley de Amparo.

93. Para arribar a dicha conclusión, hizo referencia a lo que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha definido como motivo manifiesto e indudable de improcedencia. Asimismo, mencionó que para decidir sobre la procedencia del juicio de amparo indirecto contra los actos del **CJF**, debe partirse de la interpretación del artículo 100 de la Constitución Federal, de acuerdo con el nuevo modelo constitucional en materia de derechos humanos, es decir, hizo referencia a la reforma constitucional de diez de junio de dos mil once, que prevé el principio "*pro personae*", en relación con el artículo 17 constitucional, que establece el derecho fundamental de acceso a la impartición de justicia, para subrayar que el motivo de improcedencia que invocó el Juez de Distrito contenido en la fracción III del artículo 61 de la Ley de Amparo, para desechar de plano la demanda, no es indudable ni manifiesta, ya que es propio de un estudio donde se deban aplicar los nuevos criterios de interpretación acordes con el artículo 1o. de la Constitución Federal, lo que involucra la interpretación de las distintas fuentes jurídicas de los derechos humanos (Constitución, tratados internacionales y criterios jurisprudenciales nacionales e internacionales).

94. Es decir, concluyó que ese estudio **debe realizarse al resolver el fondo del juicio de amparo y no en el auto inicial, de ahí que no es factible señalar que la causa de improcedencia invocada por el Juez Federal sea manifiesta e indudable.**

95. Asimismo, el Cuarto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Primera Región –en el recurso de queja 994/2021–, declaró fundado el recurso de queja y revocó el acuerdo recurrido, para ello suplió la queja deficiente en favor de los justiciables en términos del artículo 79, fracción V y penúltimo párrafo, de la Ley de Amparo, aun ante la ausencia de conceptos de violación o agravios, pues consideró que cuando en un juicio de amparo indirecto se reclaman –*específicamente en una segunda ampliación de demanda*–, acuerdos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del **CJF**, como son el Acuerdo por el



que se publicó el Manual que Regula las Remuneraciones de los Servidores Públicos del Poder Judicial de la Federación para el ejercicio fiscal dos mil diecinueve y el diverso Acuerdo General del Comité Coordinador para homologar criterios en materia administrativa e interinstitucional del Poder Judicial de la Federación, que establece las medidas de racionalidad, austeridad, disciplina presupuestal y modernización de la gestión del Poder Judicial de la Federación para el ejercicio fiscal dos mil diecinueve; así como los actos reclamados a la Comisión de Administración del **CJF**, así como al Pleno de dicho Consejo, consistentes en la negativa a incrementar las percepciones, aprobada en el Acuerdo de cuatro de junio de dos mil diecinueve; diversas omisiones y la emisión del oficio SEA/DGRH/DGPPT/38877/2019 de cuatro de septiembre de dos mil diecinueve, atribuidas a los directores generales de Recursos Humanos y de Programación, Presupuesto y Tesorería del referido **CJF** –*cuarto escrito de ampliación de demanda*–; no se actualiza de manera manifiesta e indudable la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción III, de la Ley de Amparo, en tanto que su análisis implica un pronunciamiento propio de la sentencia.

96. Para ello, sostuvo que los quejosos tienen el carácter de servidores públicos adscritos al **CJF**, con el que se ostentaron en la demanda inicial, asimismo, hizo referencia a lo que la Suprema Corte ha definido como motivo manifiesto e indudable de improcedencia; e indicó, que los quejosos en el segundo escrito de ampliación de demanda, en su capítulo de consideraciones previas, solicitaron la declaración de inconstitucionalidad y el control de convencionalidad respecto del artículo 61, fracciones II, III y IV, de la Ley de Amparo, por considerar que viola los artículos 17 de la Constitución General de la República y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, ya que los deja sin recurso efectivo contra un acto de autoridad lesivo de sus derechos humanos, entre otras razones, porque refirió que la Comisión Sustanciadora del Poder Judicial de la Federación no tiene competencia para resolver esta problemática; porque la improcedencia del juicio contra actos del **CJF** prevista en el artículo 100, párrafo noveno, constitucional, debe ser interpretada a partir de la maximización del derecho de acceso a la justicia previsto en el artículo 17 constitucional, además, formuló planteamientos relacionados con el control difuso de convencionalidad –*artículos 8, numerales 1 y 2, inciso h) y 25, primer y segundo párrafos, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 2, tercer párrafo, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*– y su estándar de ejecución en la jurisprudencia nacional e internacional.



97. Explicó que para sustentar la improcedencia decretada en el auto recurrido, resultaba necesario dar respuesta a los argumentos de inconstitucionalidad e inconveniencia, así como a la interpretación conforme que proponen los quejosos, por lo que **concluyó que la causa de improcedencia invocada no se encontraba acreditada de manera manifiesta e indudable**, ya que tales pronunciamientos requerían de un análisis profundo, lo cual es propio de la sentencia y no así del acuerdo inicial controvertido, motivo por el cual en su concepto no se reunían los requisitos formales necesarios que justificaran el desechamiento parcial de la segunda y cuarta ampliación de la demanda desde su inicio, al no actualizarse las causas de improcedencia de manera manifiesta e indudable, ya que su verificación requiere de estudios exhaustivos, que no son aptos de realizarse en dicho acuerdo, al no ser el momento idóneo para ello, aunado a que los actos reclamados en el cuarto escrito de ampliación de demanda guardan relación con la problemática planteada en la demanda de amparo.

98. En suma, sostuvo que ese estudio **debe realizarse al resolver el fondo del juicio de amparo, y no en el auto inicial, de ahí que, al no actualizarse la causa de improcedencia de manera manifiesta e indudable**, ordenó devolver los autos al Juez de Distrito para que se pronunciara sobre la admisión a trámite de la demanda de amparo y los escritos de ampliación a la misma identificados como segundo, tercero y cuarto en la parte impugnada.

99. En cambio, el Tercer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Octavo Circuito –al resolver el recurso de queja 35/2021–, declaró infundado el recurso de queja, sin que advirtiera materia para suplir la queja deficiente en favor del justiciable, en términos del artículo 79, fracción III, de la Ley de Amparo, pues consideró que cuando en un juicio de amparo se reclaman actos del Magistrado Titular de la Unidad para la Consolidación del Nuevo Sistema de Justicia Penal Federal, con sede en la Ciudad de México, dependiente del **CJF, sí se actualiza en forma notoria y manifiesta** la hipótesis de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción III, de la Ley de Amparo.

100. Para arribar a dicha conclusión, señaló que la Unidad para la Consolidación del Nuevo Sistema de Justicia Penal Federal, corresponde a una unidad administrativa del presidente del **CJF**, dependiente de la Secretaría General de la Presidencia, conforme a los numerales 19, fracción I, inciso a) y 97 del Acuerdo



General del Pleno del **CJF**, por el que se expide el similar que reglamenta la organización y funcionamiento del propio Consejo, mismo que reforma y deroga diversas disposiciones de otros acuerdos generales, por lo que tal unidad tiene una función administrativa, acorde con la que desempeña el **CJF** en términos del artículo 94, segundo párrafo, de la Constitución Federal, por tanto, dicha unidad debe entenderse como parte de la estructura orgánica que desarrolla la función administrativa que corresponde al **CJF**.

101. Concluyó, que el hecho de que el Juez de Distrito haya considerado notoriamente improcedente el juicio de amparo en términos del artículo 61, fracción III, de la Ley de Amparo, no les depara algún perjuicio a los quejosos, pues los actos reclamados en la demanda de amparo se atribuyeron al **CJF**, a través de una de sus unidades administrativas, contra lo cual, efectivamente, **es notoriamente improcedente la acción inconstitucional**.

102. De igual manera, el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito –al resolver el recurso de queja 36/2019–, declaró infundado el recurso de queja (confirmó el acuerdo recurrido que desechó de plano la demanda de amparo con fundamento en el artículo 61, fracción III, de la Ley de Amparo, al considerar que el juicio de amparo es improcedente en contra de actos del **CJF**), cuenta habida que el quejoso cuestionó la negativa a ingresar al local del Juzgado Cuarto de Distrito de Amparo en Materia Penal, derivado de que al pasar por el arco de seguridad del edificio sede del Poder Judicial de la Federación en San Andrés Cholula, Puebla, éste emitió sonidos, por lo que los guardias de seguridad decidieron que hasta en tanto escucharan esos ruidos, el promovente no podría ingresar al edificio; motivo por el cual deviene inconcuso que los actos que reclama provienen de la normativa interna prevista en el Acuerdo General 23/2012, del Pleno del **CJF**, "*que establece las disposiciones en materia de seguridad en las instalaciones del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Tribunal Electoral*"; de manera que si dicho acuerdo fue aprobado por el Pleno del **CJF**, en su contra resultaba improcedente el juicio de amparo, en términos del artículo 61, fracción III, de la Ley de Amparo.

103. Sostuvo que son inoperantes los agravios, pues de la confrontación de los argumentos expuestos por el recurrente y de las consideraciones sustentadas por el Juez Federal, no se colige que el inconforme controvierta las razones



por las que se desechó la demanda, como son, que en contra de los actos del **CJF** es improcedente el juicio constitucional –se sostuvo que el peticionario no cumplió con el Protocolo de Seguridad y Vigilancia de las instalaciones del Poder Judicial de la Federación, de conformidad con la jurisprudencia P./J. 25/2004, sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,²³ cuyo rubro es: "CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL. EN CONTRA DE SUS DECISIONES ES IMPROCEDENTE EL AMPARO, AUN CUANDO SEA PROMOVIDO POR UN PARTICULAR AJENO AL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN."–, además agregó que en el caso no opera excepción alguna a esa regla [la demanda de amparo no fue promovida respecto de los casos de excepción previstos en el artículo 100 de la Constitución Federal, es decir, por designación, adscripción, ratificación y remoción de Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito], por último, su decisión no pugna con el derecho de acceso a la justicia que consagra el artículo 17 constitucional.

104. Concluyó, **que la causa de improcedencia advertida por el a quo resultaba manifiesta e indudable**, ya que en contra de los actos reclamados del **CJF** y sus consecuencias legales (ejecución), es improcedente el juicio de amparo, por así establecerlo el artículo 61, fracción III, de la Ley de Amparo, sin que la deficiencia de los agravios esgrimidos en contra del desechamiento de la demanda de amparo, por esos motivos, pueda ser suplida por ese órgano colegiado.

105. Por otra parte, el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito –en el recurso de queja 321/2022–, declaró infundado el recurso de queja (y confirmó el acuerdo recurrido que desechó de plano la demanda de amparo por notoriamente improcedente), al considerar que en contra del acto reclamado consistente en la resolución emitida el diecinueve de enero de dos mil veintidós, por el **Pleno del CJF**, en el recurso de inconformidad 162/2021-V, se actualizó de forma manifiesta e indudable la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción III, de la Ley de Amparo, en relación con el 100, párrafo noveno, de la Constitución Federal, ya que el juicio de amparo es improcedente

²³ Tesis P./J. 25/2004, Novena Época, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIX, abril de 2004, página 5, registro digital: 181762.



contra actos que emanen del **CJF**. Para arribar a dicha conclusión, hizo referencia a lo que la Suprema Corte ha definido como motivo manifiesto e indudable de improcedencia.

106. Asimismo, expresó que el Juez de Distrito, si bien indicó que todas las decisiones del **CJF** son definitivas e inatacables, posteriormente refirió algunas excepciones, como aquellas resoluciones que emita dicho Consejo en materia de designación, adscripción, ratificación y remoción de Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, así como las que se consignent en acuerdos generales, ya que pueden ser revisadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación; sin embargo, el *a quo* concluyó que el acto reclamado constituye una decisión emitida por el **CJF** en ejercicio de la atribución que constitucionalmente le ha sido otorgada para administrar, vigilar y disciplinar lo que atañe a su régimen interno; por lo que, concluyó que el Juez Federal expuso las razones por las que, por regla general, todas las decisiones de dicho Consejo son definitivas e inatacables.

107. Mencionó no ser obstáculo a lo considerado, que el Juzgado de Distrito haya puntualizado que en algunas ocasiones las decisiones que emite el **CJF** pueden afectar a terceros ajenos al Poder Judicial de la Federación y sobre esa base, la determinación sobre la procedencia o no del juicio de amparo debe darse en función de las decisiones que tome o no en ejercicio de las atribuciones que tiene encomendadas; sin embargo, tal aspecto a juicio de dicho cuerpo colegiado, resultaba insuficiente para concluir que el Juez de Distrito incurrió en una incoherencia al dictar el auto recurrido, ya que también determinó que la inatacabilidad del acto reclamado derivaba de una decisión del Consejo, emitida en ejercicio de su atribución que constitucionalmente le ha sido otorgada para administrar, vigilar y disciplinar, lo que atañe a su régimen interno, por lo que no tenía efecto alguno sobre el quejoso *–en su carácter de tercero ajeno a la estructura del Poder Judicial de la Federación–*, al no generarle ninguna afectación a su esfera jurídica, por lo que no encuadraba dentro de los supuestos de excepción establecidos para la procedencia del juicio de amparo.

108. Por tanto, de conformidad con el artículo 100, párrafo noveno, de la Constitución Federal y 61, fracción III, de la Ley de Amparo, las decisiones del **CJF** emitidas en el ejercicio de las atribuciones que constitucionalmente



tiene encomendadas, ya sea funcionando en Pleno o en Comisiones, **son definitivas e inatacables, en cuyo caso, la improcedencia del juicio de amparo contra actos del citado órgano puede advertirse desde la presentación de la demanda.**

109. De acuerdo con la síntesis que antecede, se advierte que **existe la contradicción de criterios denunciada**, ya que los Tribunales Colegiados de Circuito se enfrentaron a problemas jurídicos similares, es decir, resolvieron recursos de revisión y queja cuyos antecedentes son juicios de amparo indirectos en los que se señaló como autoridad responsable, entre otros, al **CJF**, de quien se reclamaron diversos actos.

110. En ese contexto, el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito y el Cuarto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Primera Región, consideraron que cuando en un juicio de amparo indirecto se reclamen actos en contra de la autoridad que se señaló como responsable, **CJF** o de las diversas que se encuentran dentro de su estructura administrativa, no necesariamente se puede considerar desde el auto inicial por actualizada en forma notoria y manifiesta la causa de improcedencia a que se refiere el artículo 61, fracción III, de la Ley de Amparo.

111. Frente a ello, el Tercer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Octavo Circuito, el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito, así como el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito, expresaron que el supuesto de improcedencia previsto en esa disposición, se actualiza desde la presentación de la demanda de amparo de forma manifiesta e indudable, en relación con el diverso 100, párrafo noveno, de la Constitución Federal, ya que el juicio de amparo es improcedente contra actos que emanen del **CJF** y de las autoridades que se encuentran dentro de su estructura administrativa, lo que permite desecharla de plano.

112. Derivado de todo lo anterior, es importante mencionar que si bien pudiera decirse que aparentemente los Tribunales Colegiados contendientes analizaron actos distintos –*artículo 23, párrafo segundo, del Acuerdo General*



*16/2009, que regula las sesiones de los Tribunales Colegiados de Circuito y establece los lineamientos para su videograbación y difusión; el Acuerdo por el que se publicó el Manual que Regula las Remuneraciones de los Servidores Públicos del Poder Judicial de la Federación para el ejercicio fiscal dos mil diecinueve y el diverso Acuerdo General del Comité Coordinador para Homologar Criterios en Materia Administrativa e Interinstitucional del Poder Judicial de la Federación, que establece las medidas de racionalidad, austeridad, disciplina presupuestal y modernización de la gestión del Poder Judicial de la Federación para ese año; se reclamaron actos del Magistrado Titular de la Unidad para la Consolidación del Nuevo Sistema de Justicia Penal Federal, con sede en la Ciudad de México; la negativa a ingresar al local del Juzgado Cuarto de Distrito de Amparo en Materia Penal, así como el Acuerdo General 23/2012, "que establece las disposiciones en materia de seguridad en las instalaciones del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Tribunal Electoral", y la resolución emitida el diecinueve de enero de dos mil veintidós, por el Pleno del **CJF**, en el recurso de inconformidad 162/2021-V-.*

113. También lo es que para efectos de esta contradicción de criterios se trata de actos emitidos por el **CJF** y de las autoridades que se encuentran dentro de su estructura administrativa, por tanto, dichos tribunales **se pronunciaron sobre una misma situación jurídica**, que permite distinguir el punto de toque mencionado en líneas precedentes.

114. No obsta a la existencia de la contradicción de criterios que en el amparo en revisión 88/2013, del índice del Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito, haya realizado su estudio a partir de la Ley de Amparo que fue abrogada, la publicada en el Diario Oficial de la Federación el dos de abril de dos mil trece, que entró en vigor el tres de abril siguiente; pues la cuestión que analizó dicho órgano se centró en que: "*... en atención al contenido integral del escrito de agravios y a la naturaleza del presente asunto, este Tribunal Colegiado considera que la cuestión efectivamente planteada en el escrito de agravios estriba en demostrar que la causa de improcedencia invocada en el auto recurrido no es indudable ni manifiesta ...*", por tanto, el análisis realizado es esencialmente el mismo que los demás Tribunales Colegiados de Circuito contendientes.



115. En consecuencia, sí existe la contradicción de criterios denunciada, y el problema jurídico a resolver consiste en determinar si procede con fundamento en el artículo 61, fracción III, de la Ley de Amparo, en relación con los numerales 94, párrafo segundo, y 100 ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, desechar por notoriamente improcedente la demanda de amparo promovida en contra de la autoridad responsable denominada Consejo de la Judicatura Federal, desde su presentación, cuando se le atribuyan cualquier tipo de actos, o por el contrario, si dicha cuestión requiere de un análisis en cada caso concreto y en ocasiones de estudio exhaustivo propio de la sentencia de fondo y no así del acuerdo inicial.

116. En el entendido, que el análisis de esa divergencia de criterios implica abordar el cuestionamiento respecto de las autoridades u órganos auxiliares o dependientes del **CJF**, que se encuentran dentro de su estructura administrativa.

VII. Estudio de fondo

117. Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio que esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación expresa a continuación, de conformidad con los razonamientos siguientes:

118. En principio, debe abordarse lo concerniente a la facultad que tiene el Juez de Distrito para desechar una demanda de amparo desde el acuerdo inicial cuando advierta un motivo manifiesto e indudable de improcedencia. Al respecto, conviene destacar que el artículo 113 de la Ley de Amparo, establece que el órgano jurisdiccional que conozca del juicio de amparo indirecto examinará el escrito de demanda y si existiera una causa manifiesta e indudable de improcedencia, la desechará de plano.

119. De lo anterior se infiere, por una parte, que el operador jurídico está obligado a examinar la demanda y si encontrare un motivo manifiesto e indudable de improcedencia debe desecharla de plano y, por otra, que precisamente, la causa de improcedencia que impida admitir la demanda a trámite debe desprenderse del contenido de ésta, en su caso del escrito aclaratorio y sus respectivos anexos, únicos elementos con los que cuenta al decidir si admite o no la demanda.



120. Ahora, por un motivo de improcedencia *manifiesto* se entiende aquello que se advierte en forma patente, notoria y absolutamente clara y, por el término *indudable*, implica tener la certeza y la plena convicción de algún hecho, esto es, no puede ponerse en duda por lo claro y evidente. Un indicador de que se está ante una causa manifiesta e indudable de improcedencia es que aun cuando se admitiera a trámite la demanda de ninguna manera pudiera desvanecerse el motivo de improcedencia.

121. Además, se tiene la certeza y plena convicción de que la causa de improcedencia de que se trate es operante en el caso, de tal modo que aun en el supuesto de admitirse la demanda de amparo y sustanciarse el procedimiento, no sería posible arribar a una convicción diversa, independientemente de los elementos que pudieran allegar las partes.

122. Asimismo, no puede estimarse que deba desecharse de plano una demanda de amparo, **si para ello se requiere un examen profundo y acucioso**, pues de ser así, ya no podría considerarse como un motivo absolutamente manifiesto para no conocer del juicio.

123. Cuando la causa de improcedencia requiere de un examen o análisis a fin de verificar si en la especie hay una adecuación a ella o no, ya no es notoria ni manifiesta su existencia y, por ende, la demanda de amparo **no podrá desecharse con fundamento en el artículo 113 de la Ley de Amparo**, pues de hacerlo así, se llegaría al extremo de limitar el ejercicio de la acción constitucional a los gobernados que estimen violados sus derechos humanos, lo que evidentemente es ir en contra de la finalidad que persigue el juicio de amparo.

124. Por tanto, de no actualizarse esos requisitos, es decir, de no existir la causa de improcedencia manifiesta e indudable o tener incertidumbre de su actualización, no debe ser desechada la demanda, sino que, atendiendo a que por regla general debe estimarse procedente el juicio de amparo, se debe admitir, pues de lo contrario, como ya se dijo, se estaría privando al quejoso de su derecho a instar el juicio constitucional contra un acto que considera perjudicial; luego, debe admitirse a trámite la demanda de amparo a fin de estudiar debidamente la cuestión planteada, sin perjuicio de sobreseer en el juicio si el estudio propio de la sentencia dictada en la audiencia constitucional así lo impone legalmente.



125. Lo anterior tiene su apoyo, en la tesis 2a. LXXI/2002, sustentada por esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyo rubro es: "DEMANDA DE AMPARO. DE NO EXISTIR CAUSA DE IMPROCEDENCIA NOTORIA E INDUDABLE, O TENER DUDA DE SU OPERANCIA, EL JUEZ DE DISTRITO DEBE ADMITIRLA A TRÁMITE Y NO DESECHARLA DE PLANO."²⁴

126. Así las cosas, la facultad que tiene el Juez Federal de desechar la demanda de amparo desde el acuerdo inicial, es con la finalidad de no tramitar y sujetar a las partes a un juicio que a nada práctico conduciría, con el consecuente desgaste de recursos humanos y materiales, por ello, el legislador estableció la posibilidad de desechar la demanda siempre que se materialice de manera manifiesta e indudable, alguna de las causas de improcedencia establecidas en el artículo 61 de la Ley de Amparo.

127. Precisado lo anterior, en el caso particular debe tenerse presente el contenido de los artículos 94, párrafo segundo, 100, párrafo décimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 61, fracción III, de la Ley de Amparo, que establecen lo siguiente:

"Artículo 94. Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Plenos Regionales, en Tribunales Colegiados de Circuito, en Tribunales Colegiados de Apelación y en Juzgados de Distrito.

"La administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estarán a cargo del Consejo de la Judicatura Federal en los términos que, conforme a las bases que señala esta Constitución, establezcan las leyes. ..."

"Artículo 100. El Consejo de la Judicatura Federal será un órgano del Poder Judicial de la Federación con independencia técnica, de gestión y para emitir sus resoluciones.

²⁴ Tesis 2a. LXXI/2002, Novena Época, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XVI, julio 2002, página 448, registro digital: 186605.



"...

"Las decisiones del Consejo serán definitivas e inatacables y, por lo tanto, no procede juicio ni recurso alguno, en contra de las mismas, salvo las que se refieran a la adscripción, ratificación y remoción de Magistradas, Magistrados, Juezas y Jueces las cuales podrán ser revisadas por la Suprema Corte de Justicia, únicamente para verificar que hayan sido adoptadas conforme a las reglas que establezca esta Constitución y la ley. ..."

"**Artículo 61.** El juicio de amparo es improcedente: ...

"**III.** Contra actos del Consejo de la Judicatura Federal; ..."

128. De dichas transcripciones se colige, respectivamente, que se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia de la Nación, en un Tribunal Electoral, en Plenos Regionales, en Tribunales Colegiados de Circuito, en Tribunales Colegiados de Apelación y en Juzgados de Distrito. También, se observa que la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estarán a cargo del Consejo de la Judicatura Federal en los términos, y conforme a las bases que tanto la Constitución, como las leyes establezcan.

129. También en esos preceptos se sostiene que las decisiones del **CJF**, serán definitivas e inatacables y, por tanto, no procede juicio ni recurso alguno en su contra, salvo las que se refieran a la adscripción, ratificación y remoción de Magistradas, Magistrados, Juezas y Jueces, las cuales podrán ser revisadas por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, únicamente para verificar que hayan sido adoptadas conforme a las reglas que establezca la Constitución General de la República y la ley respectiva; y que es improcedente el juicio de amparo en contra de actos de ese Consejo.

130. Es importante mencionar que los preceptos antes referidos han sido interpretados por el Tribunal Pleno y por esta Segunda Sala y de las ejecutorias correspondientes, derivan consideraciones que sustentan el criterio que ahora se define. *–La referencia a los precedentes de que se trata, se formulará tomando en cuenta la fecha de su emisión–.*



131. En primer término, la Segunda Sala, al resolver el **amparo en revisión 132/2014**,²⁵ en sesión de nueve de abril de dos mil catorce, analizó los artículos 73, fracción XVIII, de la Ley de Amparo abrogada, así como 94 y 100 de la Constitución General de la República, y sostuvo fundamentalmente, que del examen de los antecedentes legislativos del artículo 100, párrafo noveno, constitucional, se advertía que el sentido y alcance que debe darse a ese precepto es que, por regla general, son inatacables todas las decisiones que emita el **CJF** en ejercicio de las atribuciones que tiene encomendadas, esto es, las de administración, vigilancia y disciplina, con excepción de las que se refieran a la designación, adscripción, ratificación y remoción de Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, que de acuerdo con el propio precepto constitucional, pueden ser revisadas por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

132. De esa ejecutoria derivó la tesis 2a. LVII/2014 (10a.), sustentada por esta Segunda Sala, cuyo rubro es: "CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL. DEBE SOBRESEERSE EN EL JUICIO DE AMPARO CUANDO EL ACTO RECLAMADO CONSISTA EN UNA DECISIÓN QUE DERIVE DE LAS ATRIBUCIONES QUE LE FUERON ENCOMENDADAS CONSTITUCIONALMENTE."²⁶

133. Asimismo, el Tribunal Pleno al resolver el **amparo directo en revisión 1312/2014**,²⁷ en sesión de veintisiete de enero de dos mil quince, determinó entre otras cuestiones, lo siguiente:

a) Por regla general, el juicio de amparo es improcedente contra las decisiones del **CJF**, actuando en Pleno o en Comisiones, con excepción de las que

²⁵ Sentencia recaída al amparo en revisión 132/2014, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministro Alberto Pérez Dayán, 9 de abril de 2014, por unanimidad de cinco votos.

²⁶ Tesis 2a. LVII/2014 (10a.), Décima Época, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 7, Tomo I, junio de 2014, página 819, registro digital: 2006673.

²⁷ Sentencia recaída al amparo directo en revisión 1312/2014, Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministro José Fernando Franco González Salas, 27 de enero de 2015. Se aprobaron por mayoría de cinco votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos apartándose de la consideración relativa a la procedencia del juicio de amparo respecto de otros actos del Consejo de la Judicatura Federal, Franco González Salas, Pardo Rebolledo y Pérez Dayán, respecto del considerando séptimo, relativo al estudio de fondo. Los señores Ministros Cossío Díaz, Zaldívar Lelo de Larrea y presidenta en funciones Sánchez Cordero de García Villegas votaron en contra y anunciaron sendos votos particulares. El señor Ministro Pardo Rebolledo reservó su derecho a formular voto concurrente.



se refieran a las materias de designación, adscripción, ratificación y remoción de Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, las cuales son impugnables a través del recurso de revisión administrativa que se haga valer ante la propia Corte;

b) Conforme al artículo 100 constitucional, las decisiones de ese Consejo, actuando en Pleno o en Comisiones, adquieren el carácter de definitivas e inatacables, no por el solo hecho de provenir del citado órgano, sino con motivo de ser emitidas por éste en ejercicio de las atribuciones que constitucionalmente le han sido otorgadas para administrar, vigilar y disciplinar lo que atañe a su régimen interno e, inclusive, para resolver conflictos de trabajo, sin incluir, desde luego, las que se refieran a la designación, adscripción, ratificación y remoción de Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito; y,

c) En ese contexto, se abre la posibilidad de que, como excepción a la regla general, el juicio de amparo sea procedente contra las decisiones del **CJF**, que puedan afectar derechos de terceros que no forman parte o integran las estructuras del Poder Judicial de la Federación, lo que deberá valorarse en cada caso por los órganos jurisdiccionales que conozcan del juicio de amparo, de acuerdo con el planteamiento que haga el quejoso.

134. Del precedente en comentario, derivó la tesis P. XIII/2015 (10a.), sustentada por el Pleno de este Alto Tribunal, cuyos rubro y texto se plasma a continuación:

"CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL, FUNCIONANDO EN PLENO O COMISIONES. EL ARTÍCULO 61, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE AMPARO ES CONFORME CON EL NUMERAL 100, PÁRRAFO NOVENO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS [ABANDONO DE LA JURISPRUDENCIA P./J. 12/2013 (10a.)]. Una nueva reflexión sobre los alcances del artículo 100, párrafo noveno, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, atendiendo a la voluntad de su Órgano Reformador, conduce a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación a considerar que, por regla general, el juicio de amparo es improcedente contra las decisiones del Consejo de la Judicatura Federal, actuando en Pleno o en Comisiones –por ser la forma en la que en ese precepto constitucional se dispone que funciona dicho órgano–, con excepción de las que se refieran a las materias de designación, adscripción, ratificación



y remoción de Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, las cuales son impugnables a través del recurso de revisión administrativa que se haga valer ante este Alto Tribunal. Ahora bien, debe precisarse que conforme a la disposición constitucional citada las decisiones del Consejo de la Judicatura Federal, actuando en Pleno o en Comisiones, adquieren el carácter de definitivas e inatacables, no por el solo hecho de provenir del citado órgano, sino en virtud de ser emitidas por éste en ejercicio de las atribuciones que constitucionalmente le han sido otorgadas para administrar, vigilar y disciplinar lo que atañe a su régimen interno e incluso para resolver conflictos de trabajo, sin considerar, desde luego, las que se refieran a la designación, adscripción, ratificación y remoción de Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito. Considerar lo contrario, implicaría dar un carácter definitivo e inatacable a decisiones que, si bien son emitidas por el propio Consejo de la Judicatura Federal, actuando en Pleno o en Comisiones, tienen efectos sobre situaciones o personas que no forman parte de las estructuras del Poder Judicial de la Federación. En ese sentido, se abre la posibilidad de que, como excepción a la regla general, el juicio de amparo sea procedente contra las decisiones del Consejo de la Judicatura Federal que puedan afectar derechos de terceros que no forman parte o integran las estructuras del Poder Judicial de la Federación, lo que deberá valorarse en cada caso por los órganos jurisdiccionales que conozcan del juicio de amparo, de acuerdo con el planteamiento que haga el quejoso."²⁸

135. Similares consideraciones, que esta Segunda Sala adoptó al resolver la contradicción de tesis 187/2016, fallada por unanimidad de cuatro votos, en la sesión pública correspondiente al treinta y uno de agosto de dos mil dieciséis, bajo la ponencia del Ministro Alberto Pérez Dayán.

136. De igual manera, esta Segunda Sala, al resolver el **amparo en revisión 851/2014**,²⁹ en sesión de veinticinco de marzo de dos mil quince, invocó lo sustentado por el Tribunal Pleno, donde examinó un juicio en el cual el acto recla-

²⁸ Tesis P. XIII/2015 (10a.), Décima Época, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 22, Tomo I, septiembre de 2015, página 242, registro digital: 2009919.

²⁹ Sentencia recaída al amparo en revisión 851/2014, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos, 25 de marzo de 2015, por unanimidad de cuatro votos.



mado al **CJF** fue la falta de contestación a la petición que se le formuló en términos del artículo 8o. de la Constitución Federal.

137. En ese precedente, esta Segunda Sala concluyó que el juicio de amparo es procedente en contra de la omisión reclamada a esa autoridad, bajo la idea total de que cuando se impugna en el juicio una decisión emitida por el Consejo en ejercicio de las atribuciones que le fueron conferidas constitucionalmente, el amparo será improcedente, pero existe la posibilidad de que el proceso resulte procedente contra actos que se le reclamen, cuando éstos se emitan al margen de tales atribuciones.

138. En ese asunto, el acto que el promovente reclamó de diversas autoridades del **CJF**, no lo constituyó una decisión o resolución emitida por dicho órgano administrativo, en el ejercicio de las atribuciones que constitucionalmente le fueron conferidas, sino un acto de carácter negativo, puesto que el quejoso atribuyó a dicho Consejo una omisión, como es la consistente en que dicho órgano se hubiera abstenido de dar respuesta a una petición que se le formuló conforme a lo dispuesto en el artículo 8o. de la Constitución Federal, por tanto, al tomar en consideración que el acto reclamado en el juicio de amparo no encuadró en la causal de improcedencia prevista en el artículo 100, párrafo noveno, de la Constitución Federal y el diverso 61, fracción III, de la Ley de Amparo, se concluyó que el Juez de Distrito incorrectamente decretó el sobreseimiento en el juicio constitucional.

139. Igualmente, resulta conveniente tener en cuenta que al resolver el **amparo directo 11/2021**,³⁰ en sesión de diez de noviembre de dos mil veintiuno, esta Segunda Sala ya determinó que, excepcionalmente, es posible impugnar a través del juicio de amparo directo las resoluciones que emita el **CJF**, que afecten derechos y/o intereses legales de particulares o personas que le sean ajenas y que no tengan algún vínculo laboral con éste siempre que se emitan en un procedimiento seguido en forma de juicio ya que, en esos casos, son equiparables a una resolución definitiva o a un laudo según el procedimiento del que derive.

³⁰ Sentencia recaída al amparo directo 11/2021, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministro Javier Laynez Potisek, 10 de noviembre de 2021, por unanimidad de cuatro votos.



140. En dicho precedente se reclamó la resolución emitida por el Pleno del **CJF**, a través de la cual se sancionó a un particular con la destitución e inhabilitación para desempeñar cargos públicos por el plazo de ocho años y también se le impuso una sanción económica derivada de la tramitación de un procedimiento disciplinario conforme a la Ley General de Responsabilidades Administrativas. Tal resolución fue emitida dentro de un procedimiento seguido en forma de juicio afectando los derechos de un particular que no tiene vínculo laboral alguno con el Consejo, por lo que se equiparó a una sentencia definitiva emitida por un tribunal administrativo.

141. De ahí que el juicio de amparo directo resulta procedente, por excepción, contra la resolución a través de la que se sancionó disciplinariamente a un particular.

142. De todo lo expuesto, se obtiene en primer término, que por regla general, de acuerdo con lo preceptuado en los artículos 94, párrafo segundo, 100, párrafo décimo, de la Constitución General de la República y 61, fracción III, de la Ley de Amparo antes mencionados, el juicio de amparo es improcedente, contra actos o decisiones del **CJF**, actuando en Pleno o en Comisiones, ya que tales decisiones **son definitivas e inatacables**, por ende, no procede juicio ni recurso alguno, en contra de las mismas, *–con excepción de las que se refieran a la adscripción, ratificación y remoción de Magistradas, Magistrados, Juezas y Jueces, las cuales son impugnables a través del recurso de revisión administrativa que se haga valer ante la propia Suprema Corte–*, lo anterior, derivado de las atribuciones que constitucionalmente le han sido otorgadas a dicho Consejo, para administrar, vigilar y disciplinar lo que atañe a su régimen interno y la resolución de conflictos entre el Poder Judicial y sus trabajadores.

143. En efecto, las atribuciones que constitucionalmente le han sido encomendadas al **CJF** son, en la parte conducente, las establecidas en el artículo 94 de la Constitución General de la República,³¹ de las cuales las más importantes ya se han hecho referencia en líneas precedentes.

³¹ **Artículo 94.** Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Plenos Regionales, en Tribunales Colegiados de Circuito, en Tribunales Colegiados de Apelación y en Juzgados de Distrito.



"La administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estarán a cargo del Consejo de la Judicatura Federal en los términos que, conforme a las bases que señala esta Constitución, establezcan las leyes.

"La Suprema Corte de Justicia de la Nación se compondrá de once integrantes, Ministras y Ministros, y funcionará en Pleno o en Salas.

"En los términos que la ley disponga las sesiones del Pleno y de las Salas serán públicas, y por excepción secretas en los casos en que así lo exijan la moral o el interés público.

"La competencia de la Suprema Corte, su funcionamiento en Pleno y Salas, la competencia de los Plenos Regionales, de los Tribunales de Circuito, de los Juzgados de Distrito y del Tribunal Electoral, así como las responsabilidades en que incurran las servidoras y los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación, se regirán por lo que dispongan las leyes y los acuerdos generales correspondientes, de conformidad con las bases que esta Constitución establece.

"El Consejo de la Judicatura Federal determinará el número, división en circuitos, competencia territorial y especialización por materias, entre las que se incluirá la de radiodifusión, telecomunicaciones y competencia económica, de los Tribunales Colegiados de Circuito, de los Tribunales Colegiados de Apelación y de los Juzgados de Distrito.

"Asimismo, mediante acuerdos generales establecerán Plenos Regionales, los cuales ejercerán jurisdicción sobre los Circuitos que los propios acuerdos determinen. Las leyes establecerán su integración y funcionamiento.

"La ley establecerá la forma y procedimientos mediante concursos abiertos para la integración de los órganos jurisdiccionales, observando el principio de paridad de género.

"El Pleno de la Suprema Corte de Justicia estará facultado para expedir acuerdos generales, a fin de lograr una adecuada distribución entre las Salas de los asuntos que compete conocer a la Corte, así como remitir asuntos a los Plenos Regionales y a los Tribunales Colegiados de Circuito, para mayor prontitud en el despacho de los mismos. Dichos acuerdos surtirán efectos después de publicados.

"Los juicios de amparo, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad se sustanciarán y resolverán de manera prioritaria cuando alguna de las Cámaras del Congreso, a través de su presidente, o el Ejecutivo Federal, por conducto del consejero jurídico del gobierno, justifique la urgencia atendiendo al interés social o al orden público, en los términos de lo dispuesto por las leyes reglamentarias.

"La ley fijará los términos en que sea obligatoria la jurisprudencia que establezcan los Tribunales del Poder Judicial de la Federación sobre la interpretación de la Constitución y normas generales, así como los requisitos para su interrupción.

"Las razones que justifiquen las decisiones contenidas en las sentencias dictadas por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por mayoría de ocho votos, y por las Salas, por mayoría de cuatro votos, serán obligatorias para todas las autoridades jurisdiccionales de la Federación y de las entidades federativas.

"La remuneración que perciban por sus servicios los Ministros de la Suprema Corte, los Magistrados de Circuito, los Jueces de Distrito y los Consejeros de la Judicatura Federal, así como los Magistrados Electorales, no podrá ser disminuida durante su encargo.

"Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia durarán en su encargo quince años, sólo podrán ser removidos del mismo en los términos del título cuarto de esta Constitución y, al vencimiento de su periodo, tendrán derecho a un haber por retiro.

"Ninguna persona que haya sido Ministro podrá ser nombrada para un nuevo periodo, salvo que hubiera ejercido el cargo con el carácter de provisional o interino."



144. Sin embargo, debe decirse que respecto de las demás determinaciones que toma el **CJF** (diferentes a todas las anteriormente mencionadas), se entiende que existe una posibilidad, como excepción a la regla, de que el juicio de amparo sí sea procedente contra las decisiones del **CJF**, esto es, cuando el juicio de amparo pueda promoverse contra las decisiones de dicho Consejo, que afecten derechos de terceros que no forme parte o integren las estructuras del Poder Judicial de la Federación, lo que deberá valorarse en cada caso concreto por los órganos jurisdiccionales que conozcan del juicio de amparo, de acuerdo con el planteamiento que haga el quejoso; o bien, cuando se impugnen actos del **CJF** que se emitan al margen de las atribuciones que tiene encomendadas.

145. Lo anterior es así, en el entendido que se consideran terceros o personas ajenas al Poder Judicial de la Federación, quienes no tengan injerencia en las funciones para las que el **CJF** fue expresamente creado ni exista vínculo laboral con éste.

146. Visto así, en relación con la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción III, de la Ley de Amparo en relación con los artículos 94, párrafo segundo y 100, párrafo décimo, de la Constitución Federal, no es factible concluir desde el escrito inicial que se actualiza de manera notoria y manifiesta la referida causal, ya que deviene claro que es menester analizar, como se dijo con antelación, tanto la naturaleza de la violación reclamada, como el hecho de que pueden haber casos en que no se tenga certeza desde la presentación de la demanda o anexos que se acompañen, si los quejosos están en algún supuesto de excepción a la regla general, para que el juicio de amparo sea improcedente, esto es, si se trata de derechos de terceros que no forman parte o integran las estructuras del Poder Judicial de la Federación *–si es ajeno o no al Poder Judicial de la Federación, esto es, si dicha persona tiene o no injerencia en las funciones para las que el **CJF** fue creado o si existe un vínculo laboral con éste–*, o bien, cuando se impugnen actos del **CJF** que se emitan al margen de las atribuciones que tiene encomendadas.

147. En esa lógica, este Alto Tribunal también advierte que, excepcionalmente, no debe desecharse, la demanda de amparo al no actualizarse de manera notoria y manifiesta la causal de improcedencia de que se trata, esto es, cuando se



reclamen artículos de leyes federales cuyos actos concretos de aplicación sean los Acuerdos Generales u otros diversos que emita dicho Consejo.

148. Lo anterior es así, ya que conforme a lo antes expuesto, se considera que si bien en una demanda de amparo cuando se señale como acto reclamado la inconstitucionalidad de una norma general y como acto concreto de aplicación la emisión de un Acuerdo General o resolución del **CJF**, no cabe invocar en el acuerdo inicial de trámite como causa manifiesta e indudable de improcedencia la prevista en el artículo 61, fracción III, de la Ley de Amparo, en tanto que ello depende del derecho sustantivo fundamental que haya hecho valer la parte interesada, mismo que su ponderación requerirá necesariamente de un análisis exhaustivo, que sobrepasa la materia de un acuerdo de mero trámite, pues se trata más bien de un pronunciamiento que es propio de una sentencia de amparo.

149. Así, en esos casos, resulta necesario admitir a trámite la demanda de amparo, a fin de que se rindan los informes justificados de las autoridades responsables y se permita el desahogo de pruebas; pues sólo a partir de lo anterior, esto es, del estudio conjunto de la demanda de amparo y aquellos medios de convicción, permitirán establecer al operador jurídico que cuenta con todos los elementos necesarios y está en aptitud para que en la sentencia constitucional, pueda analizar debidamente las circunstancias fácticas y normativas que rodean el planteamiento de constitucionalidad hecho valer y así dictar la resolución que estime pertinente.

150. En efecto, para determinar fehacientemente si cuando se reclaman diversos Acuerdos Generales, así como Manuales, entre otros actos, emitidos por el **CJF**, así como por diversas autoridades que se encuentran dentro de su estructura administrativa, cuando se señalen que tales actos son de aplicación de la ley federal reclamada, ello podría encuadrar en un supuesto de excepción de procedencia del juicio de amparo, por la afectación que pudiera generar a los quejosos, para efectos de su estudio íntegro (ante una posible vulneración al derecho fundamental de tutela judicial efectiva, en su vertiente de acceso a la justicia o a una adecuada y oportuna defensa), o por el contrario, actualizan algún supuesto de improcedencia, pues ello requiere de un análisis que no es



propio del auto inicial de trámite, sino que solamente es factible analizar una vez integrada la litis constitucional o en la sentencia definitiva, pues en términos del artículo 113 de la Ley de Amparo, la causa de improcedencia para desechar una demanda debe ser manifiesta e indudable, y los supuestos mencionados no lo son, tal como se dio a entender en párrafos precedentes.

151. En tal contexto, de acuerdo con lo sustentado por esta Suprema Corte, no cabe una interpretación literal de lo dispuesto en el artículo 61, fracción III, de la Ley de Amparo, por cuanto establece que el juicio de amparo es improcedente contra actos del **CJF**, pues de acuerdo con la redacción de ese precepto, en relación con el numeral 100, décimo párrafo, de la Constitución Federal, la improcedencia opera frente a decisiones emitidas por ese órgano en ejercicio de las atribuciones que constitucionalmente se le han conferido, pues en el caso podría estarse ante en un supuesto de excepción.

152. De conformidad con todo lo razonado, a juicio de esta Segunda Sala, se llega a la conclusión de que tratándose de los actos emitidos por el **CJF**, como ya lo dijo el Pleno del Alto Tribunal en la tesis P. XIII/2015 (10a.) *–transcrita en líneas precedentes–*, tanto el reclamo de un tercero ajeno al Poder Judicial de la Federación, como cuando se impugnen actos del **CJF** que se emitan al margen de las atribuciones que tiene encomendadas y, en esa lógica, cuando se impugna la inconstitucionalidad de una norma general y como acto concreto de aplicación de dicha norma se señale la emisión de un Acuerdo General, resolución u otros diversos que emita el **CJF**, por los cuales se pretende desechar una demanda de amparo o una ampliación a dicha demanda, no puede concluirse desde el proveído inicial, que se actualiza de manera notoria y manifiesta, la causa de improcedencia establecida en el artículo 61, fracción III, de la Ley de Amparo, en relación con el artículo 94, fracción segunda y 100, párrafo décimo, de la Constitución Federal.

153. En virtud de lo anterior, al resultar de ese modo, en cuanto al reclamo de actos atribuidos al **CJF**, en el sentido de que no debe desecharse la demanda de amparo cuando se señala como autoridad responsable por ser necesario un análisis exhaustivo propio de la sentencia, lo mismo opera para los órganos auxiliares dependientes de dicho ente jurídico.



VIII. Criterio que debe prevalecer

154. 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:

PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO. CUANDO SE RECLAMAN ACTOS DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL QUE NO CORRESPONDEN A SUS ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALMENTE ENCOMENDADAS, OPERA UNA EXCEPCIÓN A LA REGLA GENERAL DE IMPROCEDENCIA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 61, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE AMPARO Y, POR ENDE, NO PUEDE CONCLUIRSE DESDE EL AUTO INICIAL QUE SE ACTUALIZA DE UN MODO MANIFIESTO E INDUDABLE DICHA CAUSA.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes analizaron casos en los cuales se promovieron juicios de amparo indirecto contra actos del Consejo de la Judicatura Federal y de las autoridades que se encuentran dentro de su estructura administrativa, y sobre este punto adoptaron criterios jurídicos discrepantes, pues mientras dos órganos colegiados consideraron, esencialmente, que no se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción III, de la Ley de Amparo, otros tres diversos órganos jurisdiccionales determinaron que sí se actualiza de manera notoria y manifiesta la causa de improcedencia establecida en el citado precepto, en relación con los artículos 94, párrafo segundo, y 100, párrafo décimo, de la Constitución General de la República, por lo que confirmaron el desechamiento de plano de la demanda de amparo.

Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que no puede concluirse desde el auto inicial que se actualiza de un modo manifiesto e indudable la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción III, de la Ley de Amparo, cuando se impugnan actos del Consejo de la Judicatura Federal, si excepcionalmente se le reclaman actos diversos a los que emite como parte de sus atribuciones constitucionalmente encomendadas.

Justificación: El artículo 113 de la Ley de Amparo establece que el órgano jurisdiccional que conozca del juicio de amparo examinará el escrito de demanda



y si existiera una causa manifiesta e indudable de improcedencia, la desechará de plano. Ahora bien, en términos de los artículos 94, párrafo segundo y 100, párrafo décimo, de la Constitución General de la República, por regla general, las decisiones del Consejo de la Judicatura Federal que emita en ejercicio de las atribuciones que constitucionalmente tiene encomendadas, esto es, las de administración, vigilancia y disciplina interna del Poder Judicial de la Federación, son definitivas e inatacables, incluso las que se refieren a la resolución de conflictos entre el Poder Judicial Federal y sus trabajadores. Sin embargo, opera una excepción a dicha regla de inimpugnabilidad, cuando los actos que el Consejo emite afectan derechos de terceros que no forman parte de las estructuras del Poder Judicial de la Federación, o bien, cuando se impugnen actos del referido Consejo que se emitan al margen de las atribuciones que tiene encomendadas, o incluso cuando se cuestionen artículos de leyes federales cuyos actos concretos de aplicación sean los Acuerdos Generales u otros diversos que emita dicho Consejo. Por tanto, no cabe invocar en el acuerdo inicial de trámite como causa manifiesta e indudable de improcedencia la prevista en el artículo 61, fracción III, de la Ley de Amparo, que permita desechar la demanda de amparo o, en su caso, una ampliación a ésta, en tanto que ello depende del derecho sustantivo fundamental que haya hecho valer la parte interesada, dado que su ponderación requerirá necesariamente de un análisis exhaustivo, que sobrepasa la materia de un acuerdo de mero trámite, pues se trata más bien de un pronunciamiento que es propio de una sentencia de amparo, aunado a que si se encuentra la demanda o no en el supuesto de excepción, como ya lo ha establecido la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ello deberá analizarse en cada caso por los órganos jurisdiccionales que conozcan del juicio de amparo, al resolver en sentencia lo conducente de acuerdo con el planteamiento que haga el quejoso.

IX. Decisión

Por lo antes expuesto, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve:

PRIMERO.—Esta Segunda Sala es legalmente incompetente para conocer de la denuncia de contradicción de criterios formulada respecto de las ejecutorias dictadas por los Tribunales Colegiados en Materia Administrativa del Primer



Circuito, Séptimo, Quinto, Sexto, Décimo Tercero, Décimo Sexto, Décimo Séptimo, Vigésimo y Vigésimo Tercero; del Sexto y Noveno Tribunales Colegiados en Materia de Trabajo del Primer Circuito; del Quinto y Sexto Tribunales Colegiados en Materia Administrativa del Tercer Circuito, así como del Primer y Tercer Tribunales Colegiados en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito.

SEGUNDO.—Es inexistente la contradicción de criterios por lo que hace al Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Civil del Vigésimo Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito.

TERCERO.—Existe la contradicción de criterios denunciada, de conformidad con lo establecido en el apartado VI de esta resolución.

CUARTO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por esta Segunda Sala.

QUINTO.—Publíquese la tesis de jurisprudencia en términos de lo dispuesto en los artículos 219 y 220 de la Ley de Amparo.

Notifíquese; con testimonio de esta resolución a los órganos contendientes; envíese la jurisprudencia y la parte considerativa de este fallo a la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis, para efectos de su publicación en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta* conforme a los artículos 219 y 220 de la Ley de Amparo; y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por mayoría de tres votos de los señores Ministros Yasmín Esquivel Mossa (ponente), Luis María Aguilar Morales y presidente Alberto Pérez Dayán. La Ministra Loretta Ortiz Ahlf emitió su voto en contra. Ausente el Ministro Javier Laynez Potisek.

Firman el Ministro presidente de la Segunda Sala y la Ministra ponente, con la secretaria de Acuerdos, que autoriza y da fe.



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

Nota: Las tesis de jurisprudencia P./J. 34/2018 (10a.) y aisladas P. XIII/2015 (10a.) y 2a. LVII/2014 (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 11 de enero de 2019 a las 10:12 horas, 11 de septiembre de 2015 a las 11:00 horas y 13 de junio de 2014 a las 9:37 horas, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 19 de mayo de 2023 a las 10:24 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO. CUANDO SE RECLAMAN ACTOS DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL QUE NO CORRESPONDEN A SUS ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALMENTE ENCOMENDADAS, OPERA UNA EXCEPCIÓN A LA REGLA GENERAL DE IMPROCEDENCIA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 61, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE AMPARO Y, POR ENDE, NO PUEDE CONCLUIRSE DESDE EL AUTO INICIAL QUE SE ACTUALIZA DE UN MODO MANIFIESTO E INDUDABLE DICHA CAUSA.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes analizaron casos en los cuales se promovieron juicios de amparo indirecto contra actos del Consejo de la Judicatura Federal y de las autoridades que se encuentran dentro de su estructura administrativa, y sobre este punto adoptaron criterios jurídicos discrepantes, pues mientras dos órganos colegiados consideraron, esencialmente, que no se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción III, de la Ley de Amparo, otros tres diversos órganos jurisdiccionales determinaron que sí se actualiza de manera notoria y manifiesta la causa de improcedencia establecida en el citado precepto, en relación con los artículos 94, párrafo segundo, y 100, párrafo décimo, de la Constitución General de la República, por lo que confirmaron el desechamiento de plano de la demanda de amparo.



Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que no puede concluirse desde el auto inicial que se actualiza de un modo manifiesto e indudable la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción III, de la Ley de Amparo, cuando se impugnan actos del Consejo de la Judicatura Federal, si excepcionalmente se le reclaman actos diversos a los que emite como parte de sus atribuciones constitucionalmente encomendadas.

Justificación: El artículo 113 de la Ley de Amparo establece que el órgano jurisdiccional que conozca del juicio de amparo examinará el escrito de demanda y si existiera una causa manifiesta e indudable de improcedencia, la desechará de plano. Ahora bien, en términos de los artículos 94, párrafo segundo y 100, párrafo décimo, de la Constitución General de la República, por regla general, las decisiones del Consejo de la Judicatura Federal que emita en ejercicio de las atribuciones que constitucionalmente tiene encomendadas, esto es, las de administración, vigilancia y disciplina interna del Poder Judicial de la Federación, son definitivas e inatacables, incluso las que se refieren a la resolución de conflictos entre el Poder Judicial Federal y sus trabajadores. Sin embargo, opera una excepción a dicha regla de inimpugnabilidad, cuando los actos que el Consejo emite afectan derechos de terceros que no forman parte de las estructuras del Poder Judicial de la Federación, o bien, cuando se impugnen actos del referido Consejo que se emitan al margen de las atribuciones que tiene encomendadas, o incluso cuando se cuestionen artículos de leyes federales cuyos actos concretos de aplicación sean los Acuerdos Generales u otros diversos que emita dicho Consejo. Por tanto, no cabe invocar en el acuerdo inicial de trámite como causa manifiesta e indudable de improcedencia la prevista en el artículo 61, fracción III, de la Ley de Amparo, que permita desechar la demanda de amparo o, en su caso, una ampliación a ésta, en tanto que ello depende del derecho sustantivo fundamental que haya hecho valer la parte interesada, dado que su ponderación requerirá necesariamente de un análisis exhaustivo, que sobrepasa la materia de un acuerdo de mero trámite, pues se trata más bien de un pronunciamiento que es propio de una sentencia de amparo, aunado a que si se encuentra la demanda o no en el supuesto de excepción, como ya lo ha establecido la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ello deberá analizarse en cada caso por los órganos jurisdiccionales que cono-



can del juicio de amparo, al resolver en sentencia lo conducente de acuerdo con el planteamiento que haga el quejoso.

2a./J. 18/2023 (11a.)

Contradicción de criterios 361/2022. Entre los sustentados por los Tribunales Colegiados Segundo en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito; Séptimo, Quinto, Sexto, Décimo Tercero, Décimo Sexto, Décimo Séptimo, Vigésimo y Vigésimo Tercero, todos en Materia Administrativa del Primer Circuito; Sexto y Noveno, ambos en Materia de Trabajo del Primer Circuito; Quinto y Sexto, ambos en Materia Administrativa del Tercer Circuito; Tercero en Materias Penal y Administrativa del Octavo Circuito; Cuarto de Circuito del Centro Auxiliar de la Primera Región, con residencia en la Ciudad de México; Primero y Tercero, ambos en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito; Segundo en Materia Administrativa del Sexto Circuito; Segundo en Materias Penal y Civil del Vigésimo Circuito, y Segundo en Materia Administrativa del Segundo Circuito. 8 de marzo de 2023. Mayoría de tres votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales y Alberto Pérez Dayán. Ausente: Javier Laynez Potisek. Disidente: Loretta Ortiz Ahlf. Ponente: Yasmín Esquivel Mossa. Secretaria: Yaremy Patricia Penagos Ruiz.

Criterios contendientes:

El sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito, al resolver el amparo en revisión 88/2013, el sustentado por el Tercer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Octavo Circuito, al resolver el recurso de queja 35/2021, el sustentado por el Cuarto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Primera Región, con residencia en la Ciudad de México, al resolver el recurso de queja 994/2021, el sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito, al resolver el recurso de queja 36/2019, y el diverso sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito, al resolver el recurso de queja 321/2022.

Tesis de jurisprudencia 18/2023 (11a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del doce de abril de dos mil veintitrés.

Esta tesis se publicó el viernes 19 de mayo de 2023 a las 10:24 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 22 de mayo 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 2

SENTENCIAS DICTADAS EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y EN ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD

I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PERSONA TITULAR DE LA CONSEJERÍA JURÍDICA DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA EN REPRESENTACIÓN DEL TITULAR DE ESE PODER (ARTÍCULO 11 DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS).

II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PERSONA TITULAR DE LA SINDICATURA DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE OTHÓN P. BLANCO TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL DE ÉSTE (ARTÍCULOS 92, FRACCIÓN V, DE LA LEY DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE QUINTANA ROO Y 35, FRACCIÓN I, DEL REGLAMENTO INTERIOR DEL HONORABLE AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE OTHÓN P. BLANCO).

III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. NO SE ACTUALIZA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA RELATIVA A LA INEXISTENCIA DEL PROGRAMA MUNICIPAL IMPUGNADO, AL HABER SIDO PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE LA ENTIDAD (PROGRAMA MUNICIPAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, ECOLÓGICO Y DESARROLLO URBANO DEL MUNICIPIO DE OTHÓN P. BLANCO, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE QUINTANA ROO EL VEINTICINCO DE NOVIEMBRE DE DOS MIL VEINTIUNO).

IV. PROTECCIÓN AL AMBIENTE Y PRESERVACIÓN Y RESTAURACIÓN DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO. LA PARTICIPACIÓN DEL EJECUTIVO FEDERAL, A TRAVÉS DE LA SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES, EN LA DISCUSIÓN Y APROBACIÓN DE UN PROGRAMA ECOLÓGICO MUNICIPAL, SE JUSTIFICA NO SÓLO CUANDO ÉSTE INCLUYE EXPRESA-



MENTE EL TERRITORIO DE UN ÁREA NATURAL PROTEGIDA, SINO TAMBIÉN CUANDO SE HABILITAN ACCIONES DENTRO DEL TERRITORIO MUNICIPAL QUE PUEDEN AFECTAR LOS PROCESOS NATURALES EN UNA DE ESAS ZONAS NATURALES EN TANTO QUE DEBE EXISTIR CONGRUENCIA ENTRE LOS OBJETIVOS QUE ÉSTAS PERSIGUEN Y LOS DEL ORDENAMIENTO MUNICIPAL, CUYA APROBACIÓN SE PRETENDE.

V. TRANSVERSALIDAD EN LA PROTECCIÓN DEL AMBIENTE. CONFORME A ESTE PRINCIPIO LOS PROCESOS AMBIENTALES NO SON SUSCEPTIBLES DE SER SEGMENTADOS POR EL TERRITORIO QUE ESTABLECE EL ORDEN JURÍDICO PARA LOS MUNICIPIOS Y LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.

VI. PRINCIPIO DE PRECAUCIÓN EN MATERIA DE CONSERVACIÓN AMBIENTAL. LA FALTA DE CERTEZA CIENTÍFICA ABSOLUTA SOBRE LA AFECTACIÓN AL MEDIO AMBIENTE CUANDO HAYA PELIGRO DE DAÑO GRAVE O IRREVER-SIBLE NO ES ÓBICE PARA LA ADOPCIÓN DE MEDIDAS EFICACES PARA SU CONSERVACIÓN.

VII. PROTECCIÓN AL AMBIENTE Y PRESERVACIÓN Y RESTAURACIÓN DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO. ES OBLIGACIÓN DEL MUNICIPIO CONVOCAR DE MANERA OFICIAL A LA SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES, CUANDO EN EL PROGRAMA DE ORDENAMIENTO ECOLÓGICO MUNICIPAL CUYA APROBACIÓN SE PRETENDE, SE HABILITEN ACCIONES DENTRO DE SU TERRITORIO QUE TENGAN COLINDANCIA CON UN ÁREA NATURAL PROTEGIDA O PUEDAN AFECTAR SUS PROCESOS NATURALES.

VIII. PROGRAMA MUNICIPAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, ECOLÓ-GICO Y DESARROLLO URBANO SUSTENTABLE DE OTHÓN P. BLANCO. LA OMISIÓN EN CONVOCAR A LA SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES PARA INTERVENIR EN SU ELABORACIÓN, DISCUSIÓN Y APROBACIÓN, CUANDO SE HABILITARON ACCIONES DENTRO DEL TERRITORIO MUNICIPAL QUE TIENEN COLINDANCIA CON ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS Y PUDIERAN AFECTARLAS, VULNERA EL ARTÍCULO 20 BIS 5, FRACCIÓN V, DE LA DE LA LEY GENERAL DE LA MATERIA, EN TANTO QUE SE REQUIERE COHERENCIA ENTRE LOS OBJETIVOS QUE ESTAS ÁREAS PERSIGUEN Y LOS DEL ORDENAMIENTO ECOLÓGICO MUNICIPAL (INVALIDEZ DEL PROGRAMA MUNICIPAL DE ORDENAMIENTO TERRITO-



RIAL, ECOLÓGICO Y DESARROLLO URBANO DEL MUNICIPIO DE OTHÓN P. BLANCO, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE QUINTANA ROO EL VEINTICINCO DE NOVIEMBRE DE DOS MIL VEINTIUNO).

IX. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS A PARTIR DE SU NOTIFICACIÓN AL PODER EJECUTIVO FEDERAL Y AL MUNICIPIO DE OTHÓN P. BLANCO (INVALIDEZ DEL PROGRAMA MUNICIPAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, ECOLÓGICO Y DESARROLLO URBANO DEL MUNICIPIO DE OTHÓN P. BLANCO, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE QUINTANA ROO EL VEINTICINCO DE NOVIEMBRE DE DOS MIL VEINTIUNO).

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 9/2022. PODER EJECUTIVO FEDERAL A TRAVÉS DE LA CONSEJERÍA JURÍDICA. 18 DE ENERO DE 2023. PONENTE: JAVIER LAYNEZ POTISEK. SECRETARIO: ANDRÉS GONZÁLEZ WATTY.

ÍNDICE TEMÁTICO

Acto impugnado: Programa Municipal de Ordenamiento Territorial, Ecológico y Desarrollo Urbano del Municipio de Othón P. Blanco, Estado de Quintana Roo, publicado el veinticinco de noviembre de dos mil veintiuno en el Periódico Oficial del Estado.

Apartado	Decisión	Págs.
I. COMPETENCIA	La Segunda Sala es competente para conocer del presente asunto.	9-10
II. PRECISIÓN DE LAS NORMAS, ACTOS U OMISIONES RECLAMADAS	Se tienen por efectivamente impugnado el Programa Municipal de Ordenamiento Territorial, Ecológico y Desarrollo Urbano del Municipio de Othón P. Blanco, Estado de Quintana Roo, publicado el veinticinco de noviembre de dos mil veintiuno en el Periódico Oficial del Estado.	10
III. EXISTENCIA DEL ACTO IMPUGNADO	Sí existe el acto impugnado.	10-11



IV. OPORTUNIDAD	La demanda es oportuna.	11
V. LEGITIMACIÓN ACTIVA	La demanda fue presentada por parte legitimada.	11-12
VI. LEGITIMACIÓN PASIVA	El órgano demandado tiene legitimación pasiva.	12-13
VII. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO	Es infundada la causal de improcedencia hecha valer por el Municipio actor.	13-15
VIII. ESTUDIO DE FONDO VIII. 1 Falta de participación del Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat) en la discusión y aprobación del programa impugnado.	Cuando un programa municipal incluya o pueda afectar un área natural protegida competencia federal, la Federación deberá participar en su elaboración. Es fundado el concepto de invalidez. El programa, al establecer dentro de su ámbito territorial de aplicación, áreas naturales protegidas, debió de haber contado con la participación de la Federación. Sin embargo, la Federación no fue invitada a participar.	15-27
IX. EFECTOS Declaratoria de invalidez	Se declara la invalidez del Programa Municipal de Ordenamiento Territorial, Ecológico y Desarrollo Urbano del Municipio de Othón P. Blanco, publicado el veinticinco de noviembre de dos mil veintiuno en el Periódico Oficial del Estado.	27-28
Fecha a partir de la que surte efectos la declaratoria general de invalidez	Esta resolución y la declaratoria de invalidez surtirán efectos a partir de la notificación de esta sentencia a las partes de la presente controversia constitucional.	28
X. DECISIÓN	PRIMERO.—Es procedente y fundada la controversia constitucional. SEGUNDO.—Se declara la invalidez del Programa Municipal de Ordenamiento Territorial, Ecológico y Desarrollo Urbano del Municipio de Othón P. Blanco ("programa reclamado"), publicado el veinticinco de noviembre de dos mil veintiuno en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo. TERCERO.—La invalidez del punto resolutivo segundo comenzará sus efectos al	28-29



momento de la notificación de esta sentencia al Ejecutivo de la Federación y al Municipio de Othón P. Blanco.

CUARTO.—Publíquese esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación, en el *Semanario Judicial de la Federación* y en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo.

Ciudad de México. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al dieciocho de enero de dos mil veintitrés, emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la controversia constitucional 9/2022, promovida por el Poder Ejecutivo Federal a través de la Consejería Jurídica, contra el Municipio de Othón P. Blanco, Estado de Quintana Roo.

ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

1. **Presentación de la demanda por el Poder Ejecutivo Federal.** El veinte de enero de dos mil veintidós, María Estela Ríos González, en su calidad de consejera jurídica del Poder Ejecutivo Federal,¹ promovió controversia constitucional en contra del Municipio de Othón P. Blanco, Estado de Quintana Roo, por la emisión del Programa Municipal de Ordenamiento Territorial, Ecológico y Desarrollo Urbano del Municipio ("programa reclamado"), publicado el veinticinco de noviembre de dos mil veintiuno en el Periódico Oficial del Estado.

2. **Conceptos de invalidez.** En su demanda, el Poder Ejecutivo Federal expuso los siguientes conceptos de invalidez:

a. **La Federación debió de haber participado en la creación del programa reclamado, toda vez que éste incluye áreas naturales protegidas.** El programa

¹ Personalidad que acredita con copia certificada de su nombramiento.



reclamado reconoce que incide en ciertas Áreas Naturales Protegidas (ANPs): (I) la Reserva de la Biósfera Calakmul, (II) Área de Protección de Flora y Fauna Uaymil, (III) Parque Nacional de Arrecifes de Xcalak, (IV) Reserva de la Biósfera Banco Chinchorro; y, (V) Reserva de la Biósfera Caribe Mexicano.

Los artículos 20 Bis y 20 Bis 4 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA) señalan que los programas de ordenamiento ecológico locales serán expedidos por las autoridades municipales. Sin embargo, el artículo 20 Bis 2 establece que cuando un programa de ordenamiento ecológico local incluya una ANP competencia de la Federación, éste deberá ser elaborado y aprobado en forma conjunta por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat) y los Municipios involucrados. Sin embargo, el programa reclamado fue elaborado sin la participación de la Federación.

Asimismo, el Municipio violentó el procedimiento de elaboración de los Programas en Materia de Ordenamiento Territorial, Ecológico y Desarrollo Urbano. Este procedimiento se establece en los artículos 18, 39 y 44 del Reglamento de la Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Quintana Roo, en Materia de Impacto Ambiental. Específicamente, el Municipio no cumplió con el plazo para que se pueda solicitar una revisión del instrumento de ordenamiento ecológico.

b. El programa reclamado no tomó en cuenta otros instrumentos de ordenamiento territorial y ecológico. El programa reclamado no se hizo conforme a otros programas aplicables. Como ejemplo, se menciona la falta de concordancia con el Programa Municipal de Ordenamiento Territorial, Ecológico y Desarrollo Urbano del Municipio de Othón P. Blanco, Estado de Quintana Roo.

c. El programa reclamado violenta las facultades de la Federación en materia de aguas nacionales y bienes públicos. El programa pretende regular el uso, aprovechamiento y explotación de las aguas nacionales y sus bienes públicos inherentes, aun cuando éstos constituyen bienes nacionales sujetos al régimen de dominio público de la Federación.

I. Los criterios CG-04 y CB-16 del programa reclamado pretenden establecer regulación sobre cenotes. Si bien, no hace alusión expresa al término "*cenotes*", el programa pretende regular aguas nacionales del subsuelo, una característica



de los cenotes. De acuerdo con los artículos 27 de la Constitución Federal; 3, fracciones I, IV y IX, de la Ley de Aguas Nacionales; y 3, fracción I, 6, fracción I, 9 y 13 de la Ley General de Bienes Nacionales, la Federación es la autoridad facultada para establecer regulación en la materia.

II. Los criterios CG-07, AS-07, PC-02, PC-10 y PC-11 del programa reclamado regulan cuestiones relativas a descargas de aguas residuales y lodos. Sin embargo, de acuerdo con los artículos 3, fracciones VI, XIV, XVII, XXII y X, 9, fracciones XX y XXXII, 12 Bis 6, fracción XXX, 21, 29, fracciones VIII y IX, 29 Bis 4, 44, 47, 86, fracción IX, y 86 Bis 2 de la Ley de Aguas Nacionales es facultad de la Federación, a través de la Conagua, administrar, inspeccionar, vigilar y sancionar respecto de las descargas de aguas residuales y lodos a cuerpos receptores de propiedad nacional.

III. Los criterios AS-08, AS-11, CB-12 y PC-09 del programa reclamado pretenden regular cuestiones relativas a la extracción de materiales pétreos debajo del manto freático. Sin embargo, de acuerdo con el artículo 113 Bis de la Ley de Aguas Nacionales, sólo la Federación cuenta con facultades para regular actividades de esa naturaleza.

IV. El criterio PC-18 del programa reclamado establece regulación sobre plantas desalinizadoras. No obstante, el artículo 96 Bis 2, fracción IV, de la Ley de Aguas Nacionales señala que se consideran como obras públicas competencia de la Federación aquellas que permitan el abastecimiento, potabilización y desalinización cuya realización afecte a dos o más Estados.

V. Los criterios PRM-29 y PRM-31 del programa reclamado pretenden establecer regulación sobre aprovechamientos en humedales y manglares. Sin embargo, dicha atribución corresponde a la Conagua, conforme a los artículos 3, fracción XXX, y 86 Bis 1 de la Ley de Aguas Nacionales. Asimismo, contraviene los artículos 23 y 155 del Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales que señalan las facultades de la Conagua en materia de regulación de humedales.

Asimismo, el programa reclamado permite que los manglares puedan recibir descargas derivadas del tratamiento de aguas residuales. Lo anterior contraria las facultades de la Federación. Conforme a los artículos 56, 57, 58, 60 Ter y 99 de la Ley General de Vida Silvestre establecen especificaciones para la preservación,



conservación, aprovechamiento sustentable y restauración de los humedales costeros en zonas de manglar.

VI. Los criterios PRM-03, PRM-14, PRM-16, PRM-20, PRM-22, PRM-23 y PRM-25 del programa reclamado contienen diversos criterios de regulación ecológica que pretenden normar el uso, aprovechamiento y explotación de las playas. Lo anterior contraria los artículos 3, fracción II, 6, fracción II, 7 fracciones IV y V, y 13 de la Ley General de Bienes Nacionales. Además, contraviene el artículo 5 del Reglamento para el Uso y Aprovechamiento del Mar Territorial, Vías Navegables, Playas, Zona Federal Marítimo Terrestre y Terrenos Ganados al Mar. De ellos se desprende que las playas son bienes de uso común de carácter nacional sujetos al régimen de dominio público de la Federación. Se agrega que el control y vigilancia de estas zonas corresponde a la Semarnat.

d. El programa reclamado violenta las facultades de la Federación en materia de hidrocarburos. El programa establece criterios ecológicos de aplicación para la prevención de la contaminación en suelo, aire y agua, en relación con la industria de hidrocarburos. Sin embargo, el artículo 95 de la Ley de Hidrocarburos señala que dicha industria es exclusiva de la jurisdicción federal.

e. El programa reclamado violenta las facultades de la Federación en materia de residuos peligrosos. El programa reclamado regula obligaciones referentes al manejo, almacenamiento, retiro, transporte y disposición final de los residuos y otros residuos generados en el tratamiento de aguas residuales, plantas de premezclado y residuos biológicos infecciosos.

El artículo 10, fracciones VIII y IX, de la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos establece que los Municipios cuentan con la facultad para participar en el control de los residuos generados o manejados por microgeneradores, así como coadyuvar en la prevención de la contaminación de sitios con materiales y residuos peligrosos y su remediación. No obstante, no tienen facultades para regular y controlar los residuos peligrosos provenientes de pequeños y grandes generadores.

f. El programa reclamado violenta las facultades de la Federación en materia de desarrollo forestal y vida silvestre. El programa reclamado regula cuestiones que son exclusivas de la Federación en materia de desarrollo forestal



sustentable, ya que establece criterios ecológicos de construcción. Lo anterior violenta los artículos 10, fracciones XXVI, XXIX y XXX, y 14, fracción XI de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable.

Si bien, es cierto que el artículo 11 de la Ley General de Vida Silvestre señala que la Federación podrá delegar a los gobiernos locales facultades relacionadas con el otorgamiento, suspensión, modificación y revocación de autorizaciones, certificaciones, registros y demás actos administrativos vinculados al aprovechamiento y liberación de ejemplares de las especies y poblaciones silvestres, también es cierto que la Ley General de Vida Silvestre acota la delegación de facultades a la suscripción de convenios o acuerdos de coordinación.

I. Los criterios CU-05, CU-08 y CU-09 del programa reclamado establecen regulación sobre recuperación de tierra vegetal en las superficies en que se desmonten, así como aprovechamiento de materias primas forestales. Sin embargo, lo anterior compete a la Federación, conforme a los artículos 10, fracciones IX, XIV, XXVI y XXIX, 69, fracción II, 72, primer párrafo, y 88, párrafo segundo, de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable.

II. El programa reclamado establece regulación sobre aprovechamiento de plantas silvestres, caza, liberación de las especies invasoras o exóticas y establecimiento de Unidades de Manejo Ambiental (UMAs). De acuerdo con el artículo 9 de la Ley General de Vida Silvestre, la Federación cuenta con facultades de formulación, conducción, operación y evaluación de la política nacional sobre la conservación y aprovechamiento sustentable de la vida silvestre y su hábitat, así como la elaboración y aplicación de los programas y proyectos que se establezcan para tal efecto.

III. Los criterios AS-03 y AS-29 del programa reclamado pretenden establecer regulación sobre aprovechamiento extractivo de la vida silvestre. Sin embargo, los artículos 82 y 83 de la Ley General de Vida Silvestre señalan que la Semarnat autorizará dicha actividad.

IV. El criterio CB-06 del programa reclamado pretende regular cuestiones relativas a la actividad de caza. Sin embargo, de acuerdo con el artículo 117 de la Ley General de Vida Silvestre, dicha materia corresponde a la Federación.



V. Los criterios CB-13 y URB-25 del Programa reclamado pretenden establecer regulación sobre especies exóticas, así como para su propagación y uso. Sin embargo, de acuerdo con los artículos 27, 27 Bis 2 y 28 de la Ley General de Vida Silvestre, sólo la Federación tiene facultades para establecer regulación relativa a la liberación o ingreso de especies exóticas. Lo anterior se refuerza con el contenido de los artículos 83 a 89 del Reglamento de la Ley General de Vida Silvestre.

VI. El criterio AS-36 del programa reclamado establece regulación sobre Unidades de Manejo Ambiental (UMA) para la conservación de la vida silvestre. Sin embargo, la regulación de las UMA es una cuestión de interés público vinculada con las finalidades del artículo 27 de la Constitución Federal. Asimismo, las UMA encuentran sustento en los artículos 79, 80, fracción I, 82, 83, 84, 85, 86, 87 de la LGEEPA. De éstos se desprende que corresponde a la Federación valorar sus posibles efectos.

g. El programa reclamado invade competencias en materia de impacto ambiental. De acuerdo con los artículos 28 de la LGEEPA y 5 del Reglamento de la LGEEPA en Materia de Evaluación en Impacto Ambiental, es la Federación quien cuenta con facultades para regular sobre la evaluación de impacto ambiental.

I. El criterio AS-07 del programa reclamado pretende establecer regulación sobre campos de golf. De acuerdo con el artículo 5, apartado Q, del Reglamento de la LGEEPA en Materia de Evaluación de Impacto Ambiental, eso es competencia de la Federación.

II. El criterio AS-28 del programa reclamado regula actividades acuícolas. Sin embargo, de acuerdo con los artículos 28, fracción XII, de la LGEEPA y 5, apartado U, del Reglamento de la LGEEPA en Materia de Evaluación de Impacto Ambiental, la facultad de regular dicha materia corresponde a la Federación.

III. El criterio AS-37 del programa reclamado establece regulación sobre las unidades de transformación agropecuaria y forestal. No obstante, de acuerdo con los artículos 28, fracción XII, de la LGEEPA y 5, apartado O, del Reglamento de la LGEEPA en Materia de Evaluación de Impacto Ambiental, cuando las unidades impliquen el cambio de uso de suelo de áreas forestales, es la Federación quien debe regularlas.



IV. Los criterios CU-19 y CU-26 del programa reclamado establecen regulación sobre intervención de terrenos con una densidad determinada en las Unidades de Gestión Ambiental y Territorial (UGAT). La UGAT-01 incide en la Reserva de la Biósfera de Calakmul, la cual es un ANP. Asimismo, el criterio PC-07 establece directrices de desarrollo de actividades de turismo alternativo o forestal en las UGAT. Conforme a lo previsto en los artículos 28, fracción IX, de la LGEEPA y 5, apartado S, del Reglamento de la LGEEPA en Materia de Evaluación del Impacto Ambiental, es la Federación la autoridad facultada para regular actividades que se lleven a cabo en las ANP.

V. El criterio PC-19 del programa reclamado prohíbe la instalación de almacenes de hidrocarburos, gasolineras y oleoductos. Sin embargo, de acuerdo con los artículos 28, fracción II, de la LGEEPA y 5, apartado C, del Reglamento de la LGEEPA en Materia de Evaluación de Impacto Ambiental, es la Federación la autoridad facultada para regular sobre obras de construcción de oleoductos y actividades del sector de hidrocarburos.

3. Registro y turno. Mediante acuerdo de veinticinco de enero de dos mil veintidós, el Ministro presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar la controversia constitucional con el número 9/2022. Asimismo, ordenó turnarlo al Ministro Javier Laynez Potisek, ya que guarda conexidad con las controversias constitucionales 68/2021, 158/2021 y 178/2021, promovidas por el Ejecutivo Federal en contra de diversos actos de contenido similar.

4. Admisión y trámite. Por acuerdo de quince de febrero de dos mil veintidós, el Ministro instructor admitió a trámite la demanda y tuvo como demandado al Municipio de Othón P. Blanco, Estado de Quintana Roo. Asimismo, ordenó dar vista a la Fiscalía General de la República para que manifestara lo que a su representación corresponda.

5. Contestación de la demanda del Municipio de Othón P. Blanco, Estado de Quintana Roo.² El quince de marzo de dos mil veintidós, Alejandra del Ángel

² En sesión de veinticinco de mayo de dos mil veintidós, la Primera Sala resolvió el recurso de reclamación 56/2022-CA interpuesto por el Municipio de Othón P. Blanco en contra del auto de admisión de la demanda. En esencia, señaló que el programa reclamado no existe, toda vez que no ha sido inscrito en el Registro Público de Propiedad y Comercio del Estado y, por tanto, no puede surtir efectos contra terceros. La Primera Sala, por unanimidad de 5 votos, declaró infundado el recurso de reclamación.



Carmona, síndica³ del Municipio de Othón P. Blanco, Estado de Quintana Roo, contestó la demanda. En esencia, expresó lo siguiente:

a. **Causal de improcedencia (inexistencia del acto reclamado).** Se actualiza la causal de improcedencia prevista en los artículos 19, fracción IX, y 20, fracción III, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, toda vez que no existe el acto materia de la controversia. De acuerdo con el artículo 13 de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Quintana Roo (Ley de Asentamientos Humanos Local), los programas municipales deberán ser inscritos en el Registro Público de la Propiedad y de Comercio.

Si bien, el programa reclamado se publicó en el Periódico Oficial del Estado el veinticinco de noviembre de dos mil veintiuno, éste no ha sido inscrito en el Registro Público. Al no haber sido publicado no puede surtir efectos legales y causar afectación a la Federación.

b. **El programa reclamado no violenta las facultades de la Federación, toda vez que se trata de materias concurrentes.** El programa no vulnera el sistema de competencias, toda vez que el Municipio tiene facultades amplias y completas para formular, aprobar, administrar y vigilar el cumplimiento de los programas municipales de desarrollo urbano, centros de población y sus derivados.

El Municipio se apegó a los lineamientos establecidos en el artículo 19 Bis de la LGEEPA y 13 de la Ley de Asentamientos Humanos Local. Estos señalan que este orden de gobierno cuenta con facultades en materia de asentamientos humanos y equilibrio ecológico.

Es falso que exista una invasión de competencias y atribuciones en lo relativo al desmonte, aprovechamiento forestal maderable, hidrocarburos, residuos peligrosos y materia de impacto ambiental. Lo anterior debido a que, conforme

³ Personalidad que acredita con copia certificada de la constancia de mayoría y validez de la elección para la sindicatura municipal de trece de junio de dos mil veintiuno.



al sistema establecido en la Constitución Federal, dichas materias son concurrentes.

6. Manifestación de la Fiscalía General de la República. La Fiscalía General de la República no emitió manifestación alguna a pesar de estar debidamente notificada.

7. Audiencia constitucional. El once de agosto de dos mil veintidós se llevó a cabo la audiencia constitucional. En esta sólo participó el Poder Ejecutivo Federal.

8. Cierre de instrucción. El dieciséis de agosto de dos mil veintidós se ordenó cerrar la instrucción para efecto de que se elabore la sentencia respectiva.

9. Avocamiento. El asunto quedó radicado en la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, mediante acuerdo de veintiocho de noviembre de dos mil veintidós.

I. COMPETENCIA

10. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 10, fracción I⁴ y 11, fracción VIII,⁵ de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; en relación con lo dispuesto

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

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

⁵ "Artículo 11. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación velará en todo momento por la autonomía de los órganos del Poder Judicial de la Federación y por la independencia de sus integrantes, y tendrá las siguientes atribuciones: ...

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



en el punto segundo, fracción I,⁶ a contrario sensu, y punto tercero⁷ del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de mayo de dos mil trece, al tratarse de una controversia constitucional en la que se impugna un acto en la que resulta innecesaria la intervención del Tribunal Pleno.

11. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek (ponente) y presidente Alberto Pérez Dayán.

II. PRECISIÓN DE LAS NORMAS, ACTOS U OMISIONES RECLAMADAS

12. Con fundamento en lo dispuesto en el artículo 41, fracción I, de la ley reglamentaria⁸ se precisa el acto objeto de la presente controversia.

13. El Poder Ejecutivo Federal promovió una controversia constitucional en contra del programa. Por tanto, la materia de impugnación se constriñe al instrumento referido, cuya emisión se atribuye al Municipio de Othón P. Blanco, Estado de Quintana Roo.

14. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek (ponente) y presidente Alberto Pérez Dayán.

⁶ **"SEGUNDO.** El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución: ...

"I. Las controversias constitucionales, salvo en las que deba sobreseerse y 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."

⁷ **"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."

⁸ **Ley reglamentaria**

"Artículo 41. Las sentencias deberán contener:

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



III. EXISTENCIA DEL ACTO IMPUGNADO

15. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 41, fracción I, de la ley reglamentaria, la existencia del programa reclamado se hace constar con la copia certificada del Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo del veinticinco de noviembre de dos mil veintidós.

16. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek (ponente) y presidente Alberto Pérez Dayán.

IV. OPORTUNIDAD

17. El programa reclamado fue publicado el veinticinco de noviembre de dos mil veintiuno. Conforme al artículo 21, fracciones I y II, de la ley reglamentaria,⁹ la presentación de la demanda, el día veinte de enero de dos mil veintidós en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se realizó dentro de los treinta días que la misma ley fija.

18. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek (ponente) y presidente Alberto Pérez Dayán.

V. LEGITIMACIÓN ACTIVA

19. De acuerdo con el artículo 11, último párrafo, de la ley reglamentaria,¹⁰ la persona titular del Poder Ejecutivo Federal podrá ser representada por la

⁹ **Ley reglamentaria**

"**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."

¹⁰ **Ley reglamentaria**

"**Artículo 11.** ...



persona consejera jurídica del Gobierno Federal. En representación del Poder Ejecutivo Federal compareció María Estela Ríos González, en su carácter de consejera jurídica del Gobierno Federal. Demostró desempeñar dicho cargo con copia certificada del acuerdo presidencial que avaló su nombramiento. Por tanto, la controversia constitucional fue presentada por parte legítima.

20. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek (ponente) y presidente Alberto Pérez Dayán.

VI. LEGITIMACIÓN PASIVA

21. De conformidad con el artículo 11, primer párrafo de la ley reglamentaria,¹¹ la parte demandada deberá comparecer a juicio por conducto de las personas funcionarias que, en términos de las leyes aplicables, están facultadas para representarla. En ese sentido, se reconoció el carácter de parte demandada al Municipio de Othón P. Blanco, Estado de Quintana Roo, al atribuirle la emisión del programa reclamado. En su representación compareció Alejandra del Ángel Carmona, Síndica del Municipio de Othón P. Blanco. Demostró desempeñar dicho cargo con copia certificada de la constancia de mayoría y validez de la elección para la sindicatura municipal de trece de junio de dos mil veintiuno.

22. En términos de los artículos 92, fracción V, de la Ley de los Municipios del Estado de Quintana Roo,¹² y 35, fracción I, del Reglamento Interior del Honorable

"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."

¹¹ Ley reglamentaria

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

¹² Ley de los Municipios del Estado de Quintana Roo

"**Artículo 92.** Al síndico/a municipal le corresponden las siguientes atribuciones y obligaciones: ...
"V. Ser apoderado/a jurídico del Ayuntamiento ante instancias judiciales en los que el Municipio sea Parte."



Ayuntamiento del Municipio de Othón P. Blanco,¹³ la persona síndica municipal está facultada para representar a dicha entidad en la presente controversia constitucional.

23. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek (ponente) y presidente Alberto Pérez Dayán.

VII. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

24. El Municipio de Othón P. Blanco plantea que se actualiza la causal de sobreseimiento del artículo 19, fracción IX, en relación con el artículo 20 de la ley reglamentaria.¹⁴ El Municipio razona que, ya que el programa no se ha inscrito aún en el Registro Público de la Propiedad del Estado de Quintana Roo, no ha surtido efectos frente a terceros. Por tanto, el acto que se impugna no tendría aún existencia jurídica, pues falta aún un requisito para su validez: su registro.¹⁵

¹³ **Artículo 35.** Son atribuciones y obligaciones del síndico o síndica municipal, además de las establecidas en el artículo 92 de la Ley de los Municipios del Estado de Quintana Roo y demás ordenamientos jurídicos vigentes, las siguientes:

"I. Ser el representante jurídico del Ayuntamiento ante autoridades judiciales, ministeriales o administrativas, procurando la defensa de sus intereses en las controversias, litigios o procedimientos administrativos en que dicho Ayuntamiento sea Parte. De igual manera podrá realizar trámites ante instancias administrativas. Para tal efecto, contará con la asesoría de los licenciados en derecho adscritos a las direcciones que comprendan a la administración pública municipal, a quienes podrá otorgar poderes generales para pleitos y cobranzas para los efectos antes señalados, bajo su responsabilidad."

¹⁴ **Ley reglamentaria**

Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:

"...

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

Artículo 20. El sobreseimiento procederá en los casos siguientes:

"...

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

¹⁵ Este argumento fue estudiado por el recurso de reclamación 56/2022-CA del índice de la Primera Sala (votado por unanimidad de cinco votos). Sin embargo, la Primera Sala no analizó en esa oportunidad más que si la causal alegada era notoria y manifiesta, confirmando el acuerdo de admisión en esta controversia constitucional.



25. No asiste la razón al Municipio demandado. El programa impugnado, tal como lo reconoce el mismo Municipio en la contestación de la demanda,¹⁶ fue publicado en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo. En este sentido, el registro del programa impugnado es una obligación del gobierno estatal –a través de la secretaría del ramo– que se sigue en automático a la publicación en el Periódico Oficial, en términos del artículo 68 de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Quintana Roo,¹⁷ y del Reglamento del Registro Público de la Propiedad y del Comercio de la misma entidad.¹⁸ Adicionalmente, dicho registro es necesario para que los programas como el impugnado tengan efectos en cada una de las operaciones inmobiliarias que habrán de afectar,¹⁹ pero no condiciona la existencia del programa en el mundo jurídico, por lo que es posible que esta Segunda Sala analice su constitucionalidad. No se actualiza, por tanto, el artículo 19, fracción IX, en relación con el diverso 20, fracción V, de la ley reglamentaria.

26. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Luis María

¹⁶ Véase página 9 de la contestación de la demanda, en el expediente de la controversia constitucional 9/2022.

¹⁷ **Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Quintana Roo**

"Artículo 68. Los instrumentos municipales de planeación a que se refiere el artículo 31 de esta ley o sus modificaciones, una vez aprobados y verificada su congruencia y vinculación con otros niveles de planeación, deberán ser publicados en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo y en las páginas electrónicas institucionales de la secretaría y de los Municipios de que se trate.

"Dichos instrumentos de planeación o sus modificaciones, a solicitud de la secretaría, deberán ser inscritos en el Registro Público, dentro de los veinte días hábiles siguientes a la fecha de su publicación en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo.

"La inscripción en el Registro Público, así como la publicación en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo serán gratuitas."

¹⁸ **Reglamento del Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Estado de Quintana Roo**

"Artículo 94. Los actos y documentos a que se refiere el artículo anterior, deberán ser inscritos en lo general a más tardar dentro de los cinco días siguientes a la fecha de su presentación en el registro, anexando la publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Quintana Roo."

¹⁹ **Reglamento del Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Estado de Quintana Roo**

"Artículo 95. El registro deberá trasladar sin dilación alguna a cada uno de los folios electrónicos registrales en lo particular, las disposiciones de los planes o programas que afecten la propiedad inmobiliaria como condición para que surtan efectos."



Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek (ponente) y presidente Alberto Pérez Dayán.

VIII. ESTUDIO DE FONDO

VIII. 1 Falta de participación del Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat) en la discusión y aprobación del programa impugnado.

27. El Ejecutivo Federal plantea que el programa impugnado vulneró sus atribuciones constitucionales a la luz de los artículos 27, párrafo tercero,²⁰ y 73, fracción XXIX-G,²¹ de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente establece una prerrogativa a su favor para conocer, discutir y aprobar un programa municipal

²⁰ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

"**Artículo 27.** La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

"...

"La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad."

²¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

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

"...

"**XXIX-G.** Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de las entidades federativas, de los Municipios y, en su caso, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico."



en la materia cuando dicho programa incluya áreas naturales protegidas competencia de la Federación. Además, argumenta el actor que la atribución que tiene el Municipio demandado para emitir su programa de equilibrio ecológico está sujeta al cumplimiento de las leyes, federales y estatales que modulen dicha facultad, de acuerdo con el artículo 115, fracción V, de la misma Constitución.²² Por último, esta Segunda Sala advierte que las atribuciones constitucionales de uno y otro nivel de gobierno están intrínsecamente relacionadas con el derecho fundamental a un medio ambiente sano del artículo 4o., párrafo quinto, constitucional,²³ puesto que los instrumentos de política pública creados por la Ley

²² **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

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

"...

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

"**a)** Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal, así como los planes en materia de movilidad y seguridad vial;

"**b)** Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;

"**c)** Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los Municipios;

"**d)** Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales;

"**e)** Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;

"**f)** Otorgar licencias y permisos para construcciones;

"**g)** Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;

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

"**i)** Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.

"En lo conducente y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios. Los bienes inmuebles de la Federación ubicados en los Municipios estarán exclusivamente bajo la jurisdicción de los poderes federales, sin perjuicio de los convenios que puedan celebrar en términos del inciso i) de esta fracción."

²³ **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

"**Artículo 4.** La mujer y el hombre son iguales ante la ley. Ésta protegerá la organización y el desarrollo de la familia.

"...

"Toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar. El Estado garantizará el respeto a este derecho. El daño y deterioro ambiental generará responsabilidad para quien lo provoque en términos de lo dispuesto por la ley."



General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (como las áreas naturales protegidas y el ordenamiento ecológico del territorio) están dirigidos a garantizar este derecho humano.

28. La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente es reglamentaria de las disposiciones de la Constitución referentes a la preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como la protección al ambiente y distribuye las facultades del Estado Mexicano entre los tres niveles de gobierno. Si bien, el Ejecutivo Federal fundamenta su pretensión para participar en la elaboración y validación de cualquier programa de ordenamiento urbano de los Municipios con base en el artículo 20 Bis 1 de la LGEEPA, este precepto simplemente establece una obligación de la Semarnat para apoyar técnicamente el proceso de formulación y ejecución de los programas de ordenamiento ecológico regional y local, de conformidad con lo dispuesto en la misma ley. Como establece el Municipio demandado en su contestación,²⁴ no existe precepto alguno en la misma LGEEPA que establezca que la ausencia de apoyo técnico por parte de la secretaría, en general, conlleve la invalidez de un programa de ordenamiento ecológico.

29. En cambio, el artículo 20 Bis 5, fracción V,²⁵ de la LGEEPA sí establece que, cuando un programa de ordenamiento ecológico municipal incluye un área natural protegida o parte de ella, el mismo será elaborado y aprobado en forma conjunta por la Semarnat y el Municipio del que se trate. Para dilucidar hasta dónde llega el alcance de esta norma, es necesario discutir su interpretación.

30. **Primera interpretación.** Esta Segunda Sala concluye que una primera interpretación del verbo "incluir" en el precepto en cita implica una intromisión

²⁴ Véase pág. 332 del cuaderno principal de la controversia constitucional 9/2022.

²⁵ **Artículo 20 Bis 5.** Los procedimientos bajo los cuales serán formulados, aprobados, expedidos, evaluados y modificados los programas de ordenamiento ecológico local, serán determinados en las leyes de las entidades federativas en la materia, conforme a las siguientes bases:

"...

(Reformada, D.O.F. 19 de enero de 2018)

"V. Cuando un programa de ordenamiento ecológico local incluya un área natural protegida, competencia de la Federación, o parte de ella, el programa será elaborado y aprobado en forma conjunta por la secretaría y los gobiernos de las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, según corresponda."



territorial por parte del programa municipal. Esto significa que si un programa local, en términos de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, tiene disposiciones que se han de ejecutar **dentro** del territorio del área natural protegida, entonces, dicho programa debe contar con la participación y venia del Ejecutivo Federal, a través de la Semarnat. En otras palabras, el artículo 20 Bis 5, fracción V, de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente impide que un Municipio emita disposiciones para el territorio de las áreas naturales protegidas a cargo de la Federación sin que esta última participe en su discusión y aprobación.

31. De acuerdo con este primer entendimiento, el programa impugnado no sólo no excluye expresamente a las áreas naturales protegidas federales. Dicho programa establece de forma expresa que su ámbito de aplicación viene definido por las coordenadas y puntos geográficos del artículo 128 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo.²⁶ Sin embargo, también incluye dentro de su ámbito de aplicación las áreas naturales protegidas: (I) la Reserva de la Biósfera Calakmul, (II) Área de Protección de Flora y Fauna Uaymil, (III) Parque Nacional de Arrecifes de Xcalak, (IV) Reserva de la Biósfera Banco Chinchorro; y, (V) Reserva de la Biósfera Caribe Mexicano. En efecto, el programa impugnado señala:

"Para efectos del presente PMOTEDU de Othón P. Blanco, las Áreas Naturales Protegidas (ANP's) que tienen incidencia o vinculación al mismo, son aquellas que cuentan con superficie terrestre. Por lo anterior, el punto de partida es el propio inventario de ANP's ..."²⁷

32. Al regular cada una de las unidades de gestión ambiental territorial (UGAT), el programa impugnado incluye de forma expresa regulaciones y criterios para las áreas naturales protegidas a cargo de la Federación. Por ejemplo,

²⁶ Véanse las págs. 575 y 576 del programa impugnado en el expediente de la controversia constitucional 9/2022.

²⁷ Véase pág. 617 del programa impugnado en el expediente de la controversia constitucional 9/2022. Ahí, se incluyen la Reserva de la Biósfera de Clakmul, el área de Protección de Flora y Fauna Uaymil, el Parque Nacional Arrecifes de Xcalak, El Santuario del Manatí, la Reserva de la Biósfera Banco Chinchorro y la Reserva de la Biósfera Caribe Mexicano.



la UGAT 01 coincide con la Reserva de la Biósfera de Calakmul,²⁸ la UGAT 36 coincide con el Santuario Del Manatí,²⁹ la UGAT 38 incluye el Área de Protección de Flora y Fauna Uaymil,³⁰ la UGAT 42 coincide con la porción terrestre de los Arrecifes de Xcalak,³¹ la UGA coincide con el área natural protegida de Banco Chinchorro.³² Como se ve, el programa impugnado no sólo no excluye a las áreas naturales protegidas a cargo de la Federación, sino que las incluye expresamente y les provee de lineamientos ecológicos, usos compatibles y usos incompatibles, entre otras regulaciones.

33. De esta forma, el artículo 20 BIS 5, fracción V, de la LGEEPA es exactamente aplicable al caso que nos ocupa. El Municipio demandado incluyó áreas naturales protegidas a cargo de la Federación dentro de su programa de ordenamiento ecológico.

34. **Segunda interpretación.** Sin embargo, esta Segunda Sala considera que puede existir una segunda interpretación del artículo 20 Bis 5, fracción V de la LEEPA. En efecto, el verbo "incluir" puede interpretarse como una posibilidad de afectación. Así, no basta que un programa municipal sea cuidadoso de no expedir disposiciones que se ejecutarán en el territorio de un área natural protegida. En cambio, si los programas, acciones, lineamientos y normas del programa municipal pueden afectar los ecosistemas de las áreas naturales protegidas, entonces el

²⁸ "De acuerdo con el decreto de creación de la ANP, corresponde con las porciones de la misma de la misma que quedan incluidas dentro del territorio del Municipio de Othón P. Blanco, Quintana Roo ...", véase pág. 875 del programa impugnado, en el expediente de la controversia constitucional 9/2022.

²⁹ "Criterios de delimitación: Con base a los límites establecidos en el decreto de creación de la ANP, quedan incluidas dentro del territorio del Municipio de Othón P. Blanco, Quintana Roo ...", véase pág. 951 del programa impugnado, en el expediente de la controversia constitucional 9/2022.

³⁰ "Criterios de delimitación con base a los límites establecidos en el decreto de creación de la ANP, quedan incluidas dentro del territorio del Municipio de Othón P. Blanco, Quintana Roo ...", véase pág. 954 del programa impugnado, en el expediente de la controversia constitucional 9/2022.

³¹ "La superficie señalada corresponde a la porción terrestre situada a su vez dentro de los límites establecidos en el decreto de creación de la ANP ...", véase pág. 961 del programa impugnado, en el expediente de la controversia constitucional 9/2022.

³² En este caso al programa se le denomina UGA en vez de UGAT. "La superficie señalada corresponde a la porción terrestre de cayos e islotes, situados dentro de los límites establecidos en el decreto de creación de la ANP ...", véase pág. 988 del programa impugnado, en el expediente de la controversia constitucional 9/2022.



Gobierno Federal, a través de la Semarnat, debe participar en la discusión y aprobación del programa impugnado. A continuación, se desarrollan los razonamientos que llevan a tal conclusión.

35. La exposición de motivos y el proceso legislativo que derivó en la publicación del artículo 20 Bis 5, fracción V, de la LGEEPA, el trece de diciembre de mil novecientos noventa y seis, no aporta mayores elementos para dilucidar el alcance de esta facultad.³³ Sin embargo, otra reforma a la misma ley –de doce de febrero de dos mil siete– introdujo una atribución para la Federación similar a la discutida, pero para el caso de programas de ordenamiento regionales, expedidos por las entidades federativas. Esta última reforma estableció algunas coordinadas interpretativas para este tipo de prerrogativas federales:

"... si el ordenamiento ecológico del territorio requiere de un diagnóstico para tomar medidas relativas al manejo y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, y las áreas naturales protegidas buscan la preservación y conservación de los recursos naturales, su aplicación se vincula de manera directa; aun y cuando las disposiciones legales vigentes no facilitan su adecuada aplicación.

"Cabe señalar que su relación directa atiende a que el ordenamiento ecológico del territorio, a través de un diagnóstico de las condiciones del recurso ofrece espacios para planear y regular los usos del suelo y el aprovechamiento de los ecosistemas y recursos naturales, y las áreas naturales protegidas buscan conservar en el mejor estado posible los recursos naturales en ellas ubicados, basándose en una delimitación de los usos y actividades prohibidos y permitidos.

"Dicha delimitación deberá partir entonces de un proceso de planeación integrado; que permita la inclusión en el ordenamiento ecológico del territorio de las disposiciones específicas contenidas en los decretos de creación de las áreas naturales protegidas.

³³ Iniciativa con decreto del presidente de la República, conjuntamente con los diputados y senadores integrantes de las Comisiones de Ecología y Medio Ambiente de las Cámaras de Diputados y Senadores del Congreso de la Unión, presentada el quince de octubre de mil novecientos noventa y seis.



"Por lo anterior, resulta necesaria la vinculación de estos dos instrumentos de política ambiental, a efecto de que se lleve a cabo una planeación estratégica de las actividades que se realizan dentro de nuestras áreas naturales protegidas y en todo el territorio nacional.

"Es por esto, que uno de los objetivos de esta iniciativa busca dar respuesta a esta necesidad de armonización entre éstos [así] instrumentos de política ambiental, consistente en hacer congruentes los objetivos del establecimiento de las áreas naturales protegidas y los criterios contenidos en sus respectivos programas de trabajo; con los lineamientos y previsiones que contenga el ordenamiento ecológico del territorio en sus diferentes niveles: general, regional, local y marino.

"Para lograr lo anterior, se propone la inclusión de un nuevo criterio que deberá seguirse para la formulación del ordenamiento ecológico del territorio consistente en la toma en consideración del programa de manejo del área natural protegida de que se trate.

"Otra de las reformas legales propuestas, consecuencia de la anterior, es la relativa a la sujeción del ordenamiento ecológico del territorio en su modalidad regional, a los fines de conservación previstos en las declaratorias de las áreas naturales protegidas, en caso de que aquél comprenda una o varias, ya sea parcial o totalmente.

"Al respecto, cabe señalar que la legislación vigente ya prevé una disposición similar para el ordenamiento ecológico del territorio en su modalidad local, concretamente en el artículo 20 Bis 5, fracción V, de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente; lo cual, nos motiva a adecuar la modalidad regional en el mismo sentido con la reforma propuesta."³⁴

36. Por su parte, de otras etapas del proceso legislativo que derivó en la reforma de doce de febrero de dos mil siete a la Ley General del Equilibrio Eco-

³⁴ Iniciativa mediante la cual se reforma la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Ordenamiento Ecológico del Territorio y Áreas Naturales Protegidas. Seis de abril de dos mil cuatro.



lógico y la Protección al Ambiente es posible derivar elementos adicionales para discernir el alcance del artículo 20 Bis 5, fracción V, de esa misma ley. En efecto, el dictamen de la Cámara de Origen explicó que debía haber una coherencia entre el ordenamiento ecológico del territorio –nacional, regional y local– y las áreas naturales protegidas:

"... el ordenamiento ecológico del territorio, en cualquiera de sus modalidades, y el establecimiento de las áreas naturales protegidas tienen que ser congruentes el uno con el otro. Lo anterior, atendiendo a la naturaleza de ambos instrumentos, toda vez que los dos conllevan la planificación territorial de actividades.

"Precisamente por lo antes expuesto, el artículo 20 Bis 5 de la ley en comento establece que, cuando un programa ecológico local incluya un área protegida de competencia de la Federación, o parte de ella, dicho programa deberá ser elaborado y aprobado de manera conjunta por la autoridad federal y los gobiernos ... de los Municipios ...

"Sin embargo, esta misma previsión tendría que aplicarse para las todas [así] las demás modalidades del ordenamiento ecológico del territorio. Si no, se corre el riesgo de que un programa de ordenamiento ecológico del territorio contradiga las previsiones de la declaratoria de un área natural protegida.

"Por la razón señalada en el párrafo anterior, la iniciativa que nos ocupa pretende incorporar un nuevo criterio que deberá tomarse en cuenta en el proceso de formulación de los programas de ordenamiento ecológico del territorio en todas sus modalidades, y que consiste en considerar las previsiones de los programas de manejo de las áreas naturales protegidas."³⁵

37. De los procesos legislativos ya citados se desprende la justificación que subyace detrás del artículo 20 Bis 5, fracción V, de la LGEEPA, es decir, la necesaria coherencia entre los objetivos de un área natural protegida y los de los programas

³⁵ Dictamen de las Comisiones Unidas de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, y de Estudios Legislativos de la Cámara de Senadores, el que contiene proyecto de decreto que adiciona una fracción VI al artículo 19, un párrafo tercero al artículo 120 Bis 2 y modifica el artículo 51 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente de veintiséis de octubre de dos mil cuatro.



de ordenamiento ecológico municipal. Sin embargo, esta Sala llega a la conclusión de que la coherencia que justifica la intervención de la Semarnat en términos del artículo 20 Bis 5, fracción V, de la LGEEPA, no sólo es necesaria cuando un programa municipal incluye expresamente el territorio de un área natural protegida. Por la propia naturaleza de los ecosistemas, la coherencia entre el ordenamiento ecológico municipal y la gestión de las áreas naturales protegidas también se justifica cuando acciones en el territorio municipal pueden afectar los procesos naturales (hidrológicos, biológicos y geológicos, entre otros) de las áreas naturales protegidas.

38. Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el amparo en revisión 307/2016,³⁶ estableció que el derecho al medio ambiente sano tiene como objetivo evitar el daño ecológico como consecuencia *mediata o inmediata* de la intervención de las personas en la administración de los recursos naturales. Aquella sentencia partió de la base de que los ecosistemas prestan *servicios ambientales* (beneficios económicos, de salud y aun culturales) a las personas, que no son unívocos ni inmediatos. Al contrario, éstos son complejos ya que dependen de procesos no lineales ni capaces de ser descritos siempre con precisión.³⁷ Asimismo, es imposible probar todas las relaciones causa-efecto entre una afectación antropogénica al medio ambiente y sus consecuencias, pues una vez que éstas son visibles, el daño al medio ambiente es muchas veces irreparable.

39. Los procesos ambientales no son susceptibles de ser segmentados por el territorio que establece el orden jurídico mexicano para los Municipios y las entidades federativas. Los problemas transjurisdiccionales suceden porque un mismo ecosistema abarca diversas subunidades políticas (Municipios, entidades federativas y aun Estados). En el caso, los procesos de desarrollo urbano pueden provocar efectos no sólo en los ecosistemas dentro de la jurisdicción del Municipio

³⁶ Sentencia recaída al amparo en revisión 307/2016, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministra Norma Lucia Piña Hernández, catorce de noviembre de dos mil dieciocho.

³⁷ "Algunos servicios ambientales se podrán medir directamente (toneladas de dióxido de carbono), otros dependerán de relaciones probables, pero que requieren del paso de largos periodos de tiempo para manifestarse (filtración de agua); no obstante lo anterior, esta Suprema Corte enfatiza que a lo que nos obliga el principio de precaución es a buscar, en cada caso, las herramientas o métodos necesarios para entender el funcionamiento de un ecosistema, así como de los servicios ambientales que presta, esto siempre, con miras a garantizar su conservación a la luz del principio in dubio pro medio ambiente.". Véanse págs. 63 y 64 de la versión pública del amparo en revisión 307/2016.



de Othón P. Blanco, sino que pueden extenderse más allá de ésta, al territorio de las áreas naturales protegidas a cargo de la Federación.

40. Adicionalmente, el principio de precaución en materia de conservación ambiental requiere que, cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente.³⁸ Dicho principio (*in dubio pro natura*) está en el centro de la promoción, el respeto, la protección y la garantía del derecho humano a un medio ambiente sano. A su vez, dicho derecho fundamental se relaciona de forma central con las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de áreas naturales protegidas y las facultades municipales para expedir el programa de ordenamiento ecológico impugnado.

41. De esta manera, por las razones hasta ahora expuestas, esta Segunda Sala concluye que el Ejecutivo Federal, a través de la Semarnat, tiene en ciertos casos la prerrogativa de participar en la discusión y aprobación de los programas de ordenamiento ecológico que expiden los Municipios. Esta atribución no sólo se actualiza cuando dichos programas incluyan de forma expresa el territorio de las áreas naturales protegidas a cargo de la Federación, sino también cuando, por la proximidad geográfica de un Municipio con un área natural protegida, las acciones que los programas de ordenamiento local habilitan puedan afectar los ecosistemas y servicios ambientales que las mismas áreas naturales prestan. En este sentido, es el Municipio que pretende realizar un nuevo programa de ordenamiento ecológico, cuyo territorio colinda o puede afectar a las áreas naturales protegidas, el que debe hacerle saber este hecho de forma oficial a la Semarnat, para que la secretaría tenga oportunidad de ejercer su atribución.

42. Falta de convocatoria del Municipio de Othón P. Blanco a la Semarnat y falta de participación de ésta en la discusión y aprobación del programa impugnado. A este respecto, la Federación establece que no participó ni fue informada del programa impugnado por el Municipio de Othón P. Blanco, por

³⁸ Véase el artículo 15 de la Convención de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Véase también el desarrollo que hace la Primera Sala en el amparo en revisión 307/2016 (págs. 11 y siguientes de la versión pública).



conducto de la Semarnat.³⁹ Este hecho no se contesta por el Municipio demandado.⁴⁰ Por ello, esta Segunda Sala concluye que la Federación no fue informada de forma adecuada sobre el proyecto del programa impugnado, además de que su participación era indispensable para la validez del programa, porque el mismo establece lineamientos y regulaciones en áreas sobre las que la Federación tiene jurisdicción exclusiva (las áreas naturales protegidas), invadiendo sus facultades. Adicionalmente, al colindar el Municipio demandado con las áreas naturales protegidas, el desarrollo urbano y la regulación ecológica que el programa impugnado habilita e impone, respectivamente, en zonas colindantes puede afectar a las áreas naturales protegidas, razón por la que el artículo 20 Bis 5, fracción V, de la LGEEPA ordena la participación de la Federación para que exista coordinación entre ambas instancias de planeación, en lo que refiere a las mismas áreas naturales protegidas a su cargo.

43. Esta Segunda Sala considera, por tanto, que el programa impugnado establece dentro de su ámbito material de aplicación el territorio de las áreas naturales protegidas y debió haber contado con la participación de la Federación, al tratarse de territorios de jurisdicción exclusiva de ésta.⁴¹ Adicionalmente, al incluir el programa las áreas de jurisdicción federal y no haber contado con la Federación en su discusión y aprobación, se le impide a ésta establecer si existen influencias de otras unidades geográficas de gestión sustentable que puedan tener afectaciones en las áreas naturales protegidas y verificar que exista coherencia entre estas áreas y los objetivos que buscan las áreas naturales protegidas federales. Como la intervención federal –que no sucedió en el caso– es el único elemento para discernir qué áreas geográficas pueden tener también afectaciones sobre las áreas naturales protegidas a cargo de la Federación, se concluye la invalidez de todo el programa impugnado.

³⁹ Véanse págs. 3 y ss. de la demanda en el expediente de la controversia constitucional 9/2022.

⁴⁰ En la misma publicación del programa impugnado (página 561 del Periódico Oficial de Quintana Roo), el Municipio de Othón P. Blanco relata una "*videoconferencia con funcionarios de Semarnat en la Ciudad de México y que posteriormente se realizó una entrega de la versión completa y terminada del programa municipal*", también relata que, con fecha de nueve de junio de dos mil veintiuno, la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas remitió al Municipio demandado sus observaciones, por lo que se realizaron los ajustes solicitados. Sin embargo, no existe en el expediente más evidencia de que el Municipio demandado hubiera enviado por instancias oficiales propias el proyecto del programa impugnado.

⁴¹ Sentencia recaída a la controversia constitucional 72/2008, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministro Sergio A. Valls Hernández, doce de mayo de dos mil once.



44. Por estas razones, es **fundado** el argumento del Ejecutivo Federal en el sentido de que el programa impugnado debió haber contado con la participación de la Federación. Así, el Ejecutivo Federal conservaba la atribución del artículo 20 Bis 5, fracción V, de la LGEEPA y el Municipio de Othón P. Blanco fue omiso en convocar a la Semarnat para que participara, deliberara y aprobara el programa impugnado.

45. Por tanto, se declara la invalidez del Programa Municipal de Ordenamiento Territorial Ecológico y Desarrollo Urbano del Municipio de Othón P. Blanco.

46. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek (ponente) y presidente Alberto Pérez Dayán.

IX. EFECTOS

47. El artículo 73, en relación con los artículos 41, 43, 44 y 45 de la ley reglamentaria de la materia, señalan que las sentencias deben contener los alcances y efectos de éstas, así como fijar con precisión los órganos obligados a cumplirla, las normas generales respecto de las cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Además, se debe fijar la fecha a partir de la cual la sentencia producirá sus efectos.

48. **Declaratoria de invalidez.** En atención a las consideraciones desarrolladas en el apartado precedente, se declara la invalidez del Programa Municipal de Ordenamiento Territorial, Ecológico y Desarrollo Urbano del Municipio de Othón P. Blanco, publicado el veinticinco de noviembre de dos mil veintiuno en el Periódico Oficial del Estado.

49. **Fecha a partir de la cual surtirá efectos la declaratoria general de invalidez.** Conforme a lo dispuesto por el artículo 45, párrafo primero, de la ley reglamentaria, esta resolución y la declaratoria de invalidez surtirán efectos **a partir de la notificación de esta sentencia a las partes de la presente controversia constitucional.**



50. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek (ponente) y presidente Alberto Pérez Dayán.

X. DECISIÓN

51. Por lo antes expuesto, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve:

PRIMERO.—Es **procedente y fundada** la controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se declara la **invalidez** del Programa Municipal de Ordenamiento Territorial, Ecológico y Desarrollo Urbano del Municipio de Othón P. Blanco, publicado el veinticinco de noviembre de dos mil veintiuno en el Periódico Oficial del Estado.

TERCERO.—La invalidez del punto resolutivo segundo comenzará sus efectos al momento de la notificación de esta sentencia al Ejecutivo de la Federación y al Municipio de Othón P. Blanco.

CUARTO.—Publíquese esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación, en el *Semanario Judicial de la Federación* y en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo.

Notifíquese; haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, devuélvase el expediente a la Sección de Trámite de Controversias Constitucionales y de Acciones de Inconstitucionalidad, para los efectos legales a que haya lugar.

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek (ponente) y presidente Alberto Pérez Dayán.

Firman el Ministro presidente de la Segunda Sala y el Ministro ponente, con la secretaria de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

Esta sentencia se publicó el viernes 12 de mayo de 2023 a las 10:17 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PERSONA TITULAR DE LA CONSEJERÍA JURÍDICA DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA EN REPRESENTACIÓN DEL TITULAR DE ESE PODER (ARTÍCULO 11 DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS).

II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA REPRESENTACIÓN DEL TITULAR DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE QUINTANA ROO RECAE EN LA PERSONA QUE SEA TITULAR DE LA CONSEJERÍA JURÍDICA (ARTÍCULOS 51 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA Y 22 DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, AMBAS DEL ESTADO DE QUINTANA ROO).

III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PRINCIPIO DE AGRAVIO PARA SU PROCEDENCIA PUEDE DERIVAR DE LA AFECTACIÓN A CUALQUIER ÁMBITO DE LA ESFERA DE ATRIBUCIONES DE LA PARTE ACTORA REGULADA POR LA CONSTITUCIÓN GENERAL O LA VIOLACIÓN DE DERECHOS HUMANOS VINCULADOS CON ÉSTA.

IV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SON INATENDIBLES LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ CUANDO NO SE PLANTEA UNA VIOLACIÓN A LAS ATRIBUCIONES DE LA PARTE ACTORA REGULADAS EN LA CONSTITUCIÓN GENERAL, NI A DERECHOS HUMANOS VINCULADOS CON ÉSTAS (PROGRAMA ESTATAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, ECOLÓGICO Y DESARROLLO SUSTENTABLE Y LA ESTRATEGIA ESTATAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, AMBOS DEL ESTADO DE QUINTANA ROO).

V. PROTECCIÓN AL AMBIENTE Y PRESERVACIÓN Y RESTAURACIÓN DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO. LA PARTICIPACIÓN DEL EJECUTIVO FEDERAL, A TRAVÉS DE LA SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES, EN LA DISCUSIÓN Y APROBACIÓN DE UN PROGRAMA ECOLÓGICO REGIONAL SE JUSTIFICA NO SÓLO CUANDO ÉSTE INCLUYE EXPRESAMENTE EL TERRITORIO DE UN ÁREA NATURAL PROTEGIDA, SINO TAMBIÉN CUANDO SE HABILITAN ACCIONES DENTRO DEL TERRITORIO DEL ESTADO QUE PUEDAN AFECTAR LOS PROCESOS NATURALES EN UNA DE ESAS ZONAS NATURALES EN TANTO QUE DEBE EXISTIR CONGRUENCIA



ENTRE LOS OBJETIVOS QUE ÉSTAS PERSIGUEN Y LOS DEL ORDENAMIENTO ECOLÓGICO REGIONAL CUYA APROBACIÓN SE PRETENDE.

VI. TRANSVERSALIDAD EN LA PROTECCIÓN DEL AMBIENTE. CONFORME A ESTE PRINCIPIO LOS PROCESOS AMBIENTALES NO SON SUSCEPTIBLES DE SER SEGMENTADOS POR EL TERRITORIO QUE ESTABLECE EL ORDEN JURÍDICO PARA LOS MUNICIPIOS Y LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.

VII. PRINCIPIO DE PRECAUCIÓN EN MATERIA DE CONSERVACIÓN AMBIENTAL. LA FALTA DE CERTEZA CIENTÍFICA ABSOLUTA SOBRE LA AFECTACIÓN AL MEDIO AMBIENTE CUANDO HAYA PELIGRO DE DAÑO GRAVE O IRREVERSIBLE NO ES ÓBICE PARA LA ADOPCIÓN DE MEDIDAS EFICACES PARA SU CONSERVACIÓN.

VIII. PROTECCIÓN AL AMBIENTE Y PRESERVACIÓN Y RESTAURACIÓN DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO. ES OBLIGACIÓN DE LA ENTIDAD FEDERATIVA DE QUE SE TRATE CONVOCAR DE MANERA OFICIAL A LA SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES CUANDO EN EL PROGRAMA DE ORDENAMIENTO ECOLÓGICO REGIONAL CUYA APROBACIÓN SE PRETENDE SE HABILITEN ACCIONES DENTRO DE SU TERRITORIO QUE TENGAN COLINDANCIA CON UN ÁREA NATURAL PROTEGIDA O PUEDAN AFECTAR SUS PROCESOS NATURALES.

IX. PROGRAMA ESTATAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, ECOLÓGICO Y DESARROLLO URBANO SUSTENTABLE DE QUINTANA ROO. LA FALTA DE PARTICIPACIÓN DE LA SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES EN SU ELABORACIÓN, DISCUSIÓN Y APROBACIÓN CUANDO EXISTE UNA CONVOCATORIA POR PARTE DEL GOBIERNO ESTATAL IMPLICA QUE AQUÉL GUARDA EN PRINCIPIO COHERENCIA CON LOS OBJETIVOS DE LAS ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS, POR LO QUE NO SE VULNERA LO PREVISTO POR EL ARTÍCULO 20 BIS 2, PÁRRAFO TERCERO, DE LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE (PROGRAMA ESTATAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, ECOLÓGICO Y DESARROLLO SUSTENTABLE DEL ESTADO DE QUINTANA



ROO, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE LA ENTIDAD EL UNO DE MARZO DE DOS MIL VEINTIDÓS).

X. PROGRAMA ESTATAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, ECOLÓGICO Y DESARROLLO URBANO SUSTENTABLE DE QUINTANA ROO. SE ENCUENTRA DEBIDAMENTE FUNDAMENTADO EN TANTO QUE LA INTEGRACIÓN DE LAS REGULACIONES URBANAS Y AMBIENTALES EN UN SOLO INSTRUMENTO DE PLANEACIÓN ES ACORDE CON EL DISEÑO CONSTITUCIONAL Y LEGAL QUE ESTABLECE UN ESQUEMA DE CONCURRENCIA Y HOMOGENEIDAD ENTRE AMBAS MATERIAS (PROGRAMA ESTATAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, ECOLÓGICO Y DESARROLLO SUSTENTABLE DEL ESTADO DE QUINTANA ROO, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE LA ENTIDAD EL UNO DE MARZO DE DOS MIL VEINTIDÓS).

XI. PROGRAMA ESTATAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, ECOLÓGICO Y DESARROLLO URBANO SUSTENTABLE DE QUINTANA ROO. ES INFUNDADO EL ARGUMENTO DEL EJECUTIVO FEDERAL RELATIVO A QUE EL PROGRAMA IMPUGNADO PRETENDE REGULAR ZONAS COSTERAS EN DUNAS, LAGUNAS, HUMEDALES Y MANGLARES EN TANTO QUE LA PORCIÓN IMPUGNADA CONSTITUYE UN CRITERIO INFORMATIVO Y NO NORMATIVO QUE NO CREA UNA ATRIBUCIÓN PARA AUTORIZAR EL IMPACTO AMBIENTAL DE PROYECTOS EN ESAS ZONAS (PROGRAMA ESTATAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, ECOLÓGICO Y DESARROLLO SUSTENTABLE DEL ESTADO DE QUINTANA ROO, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE LA ENTIDAD EL UNO DE MARZO DE DOS MIL VEINTIDÓS).

XII. PROGRAMA ESTATAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, ECOLÓGICO Y DESARROLLO URBANO SUSTENTABLE DE QUINTANA ROO. EL CRITERIO QUE RESTRINGE LA INSTALACIÓN DE NUEVA INFRAESTRUCTURA TURÍSTICA EN LAS DUNAS DE PLAYA Y MANGLARES, PREVIA JUSTIFICACIÓN TÉCNICA QUE DEMUESTRE NO ALTERAR NI LA ESTRUCTURA NI LA FUNCIÓN DE LOS ECOSISTEMAS, INVADE LA FACULTAD EXCLUSIVA DE LA FEDERACIÓN PARA AUTORIZAR OBRAS Y ACTIVIDADES EN ESAS ZONAS PREVISTA POR EL ARTÍCULO 28 DE LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE (INVALIDEZ DEL APARTADO VI.5 DENOMINADO "ASPECTOS NORMATIVOS PARA LOS ASEN-



TAMIENTOS HUMANOS Y EJIDALES" Y SUBAPARTADO VI.5.1 "CRITERIOS PARA ACTIVIDADES TURÍSTICAS [AT]" SÓLO POR LO QUE HACE AL CRITERIO AT 5: "RESTRINGIR LA INSTALACIÓN DE NUEVA INFRAESTRUCTURA TURÍSTICA EN LAS DUNAS DE PLAYA Y MANGLARES, PREVIA JUSTIFICACIÓN TÉCNICA QUE DEMUESTRE NO ALTERAR NI LA ESTRUCTURA NI LA FUNCIÓN DE LOS ECOSISTEMAS" DEL [PROGRAMA ESTATAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, ECOLÓGICO Y DESARROLLO SUSTENTABLE DEL ESTADO DE QUINTANA ROO, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE LA ENTIDAD EL UNO DE MARZO DE DOS MIL VEINTIDÓS]).

XIII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS A PARTIR DE SU NOTIFICACIÓN A LAS PARTES (INVALIDEZ DEL APARTADO VI.5 DENOMINADO "ASPECTOS NORMATIVOS PARA LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS Y EJIDALES" Y SUBAPARTADO VI.5.1 "CRITERIOS PARA ACTIVIDADES TURÍSTICAS [AT]" SÓLO POR LO QUE HACE AL CRITERIO AT 5: "RESTRINGIR LA INSTALACIÓN DE NUEVA INFRAESTRUCTURA TURÍSTICA EN LAS DUNAS DE PLAYA Y MANGLARES, PREVIA JUSTIFICACIÓN TÉCNICA QUE DEMUESTRE NO ALTERAR NI LA ESTRUCTURA NI LA FUNCIÓN DE LOS ECOSISTEMAS" DEL [PROGRAMA ESTATAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, ECOLÓGICO Y DESARROLLO SUSTENTABLE DEL ESTADO DE QUINTANA ROO, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE LA ENTIDAD EL UNO DE MARZO DE DOS MIL VEINTIDÓS]).

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 77/2022. PODER EJECUTIVO FEDERAL, A TRAVÉS DE LA CONSEJERÍA JURÍDICA. 11 DE ENERO DE 2023. PONENTE: JAVIER LAYNEZ POTISEK. SECRETARIO: ANDRÉS GONZÁLEZ WATTY.

ÍNDICE TEMÁTICO JLP

Actos impugnados: Programa Estatal de Ordenamiento Territorial, Ecológico y Desarrollo Sustentable y Estrategia Estatal de Ordenamiento Territorial, ambos del Estado de Quintana Roo.



	Apartado	Decisión	Págs.
I.	COMPETENCIA	La Segunda Sala es competente para conocer del presente asunto.	8-9
II.	PRECISIÓN DE LAS NORMAS, ACTOS U OMISIONES RECLAMADAS	La materia de impugnación se constriñe al Programa Estatal de Ordenamiento Territorial, Ecológico y Desarrollo Sustentable y la Estrategia Estatal de Ordenamiento Territorial, ambos del Estado de Quintana Roo.	9-10
III.	EXISTENCIA DEL ACTO IMPUGNADO	La existencia de la estrategia y del programa reclamados se hacen constar con la copia certificada del Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo.	10
IV.	OPORTUNIDAD	La demanda es oportuna.	10-11
V.	LEGITIMACIÓN ACTIVA	La demanda fue presentada por parte legitimada.	11
VI.	LEGITIMACIÓN PASIVA	El órgano demandado tiene legitimación pasiva.	12-13
VII.	CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO	Las partes no hicieron valer ninguna causa de improcedencia ni motivo de sobreseimiento.	13
	ESTUDIO DE FONDO VIII.1. Consideraciones previa	Sólo se estudiarán los conceptos de invalidez que argumentan una vulneración de las competencias constitucionales originarias del Ejecutivo Federal y a derechos humanos íntimamente relacionados con ellas.	13-20
VIII.	VIII.2. Falta de participación del Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat) en la discusión y aprobación del programa impugnado	Esta Segunda Sala concluye que el Gobierno del Estado de Quintana Roo sí convocó a la Semarnat a través de sus representantes al comité estatal que elaboró el programa ahora impugnado. Por tanto, en este caso, la falta de participación de la Semarnat no supone la invalidez de dicho programa. Se reconoce la validez del Programa Estatal de Ordenamiento Territorial, Ecológico y Desarrollo Sustentable del Estado de Quintana Roo, publicado en el Periódico Oficial del Estado.	20-34
	VIII.3. Estudio de la alegada falta de competencia del Estado de Quintana Roo para emitir el programa impugnado	No asiste la razón al Poder Ejecutivo actor pues, lejos de tratarse de una falta de fundamentación, el programa impugnado y su contenido está autorizado por la propia LGEEPA.	34-37



		Se reconoce la validez del Programa Estatal de Ordenamiento Territorial, Ecológico y Desarrollo Sustentable del Estado de Quintana Roo, publicado en el Periódico Oficial del Estado.	
	VIII.4. Estudio sobre la alegada invasión de competencias federales en materia de regulación de dunas costeras, humedales y lagunas costeras, así como en materia de autorización de impacto ambiental	<p>El artículo 28 de la LGEEPA determina para la Federación la exclusividad para otorgar la autorización de obras y actividades, mediante evaluación de impacto ambiental, en humedales, ecosistemas costeros, lagunas, ríos, lagos y esteros conectados con el mar.</p> <p>Se declara la invalidez del programa impugnado, apartado VI.5 denominado "Aspectos normativos para los asentamientos humanos y ejidales" y subapartado VI.5.1 "Criterios para actividades turísticas (AT)" sólo por lo que hace al criterio AT 5: "Restringir la instalación de nueva infraestructura turística en las dunas de playa y manglares, previa justificación técnica que demuestre no alterar ni la estructura ni la función de los ecosistemas".</p>	37-41
IX.	EFFECTOS Declaratoria de invalidez	Se precisan las disposiciones, actos u omisiones declaradas inconstitucionales.	41
	Fecha a partir de la cual surtirá efectos la declaratoria general de invalidez	Esta resolución y la declaratoria de invalidez surtirán efectos a partir de la notificación de esta sentencia a las partes de la presente controversia constitucional.	41-42
X.	DECISIÓN	<p>PRIMERO. Es procedente y parcialmente fundada la controversia constitucional.</p> <p>SEGUNDO. Se reconoce la validez del Programa Estatal de Ordenamiento Territorial, Ecológico y Desarrollo Sustentable del Estado de Quintana Roo y de la Estrategia Estatal de Ordenamiento Territorial de la misma entidad federativa, publicados en el Periódico Oficial del Estado el uno de marzo de dos mil veintidós.</p> <p>TERCERO. Se declara la invalidez del apartado VI.5 denominado "Aspectos normativos para los asentamientos humanos y ejidales" y subapartado VI.5.1 "Criterios para actividades turísticas (AT)" sólo por lo que hace al criterio AT 5: "Restringir la instalación de nueva</p>	



		<p>infraestructura turística en las dunas de playa y manglares, previa justificación técnica que demuestre no alterar ni la estructura ni la función de los ecosistemas", del Programa Estatal de Ordenamiento Territorial, Ecológico y Desarrollo Sustentable del Estado de Quintana Roo, publicado en el Periódico Oficial del Estado el uno de marzo de dos mil veintidós.</p> <p>CUARTO. Esta sentencia surtirá sus efectos al momento de su notificación a las partes en la controversia constitucional, en términos del apartado IX de la misma resolución.</p> <p>QUINTO. Publíquese esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación, en el <i>Semanario Judicial de la Federación</i> y en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo.</p>	42-43
--	--	--	-------

Ciudad de México. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al once de enero de dos mil veintitrés, emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la controversia constitucional 77/2022, promovida por el Poder Ejecutivo Federal, a través de la Consejería Jurídica, contra el Poder Ejecutivo del Estado de Quintana Roo.

ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

1. Presentación de la demanda por el Poder Ejecutivo Federal. El dieciocho de abril de dos mil veintidós, el Poder Ejecutivo Federal, a través de María Estela Ríos González, en su carácter de consejera jurídica del Ejecutivo Federal,¹ promovió una controversia constitucional en contra del Programa Estatal de

¹ Personalidad que acredita con copia certificada de la constancia de su nombramiento, de fecha de dos de septiembre de dos mil veintiuno.



Ordenamiento Territorial, Ecológico y Desarrollo Sustentable (en adelante "programa" o "PEOTEDS") y la Estrategia Estatal de Ordenamiento Territorial (en adelante "estrategia" o "EEOT"), ambos del Estado de Quintana Roo. Los instrumentos fueron publicados en el Periódico Oficial del Estado el uno de marzo de dos mil veintidós.

2. Conceptos de invalidez. En su demanda, el Poder Ejecutivo Federal expuso los siguientes conceptos de invalidez:

a. El Poder Ejecutivo de Quintana Roo violenta las facultades de la Federación para participar en la creación de instrumentos de ordenamiento territorial y ecológico (violación a los artículos 4o., párrafo quinto, 27, párrafo tercero, 73, fracción XXIX-G, y 124 de la Constitución Federal). De acuerdo con la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA), los Estados tienen la facultad de elaborar los programas de ordenamiento ecológico regionales. Respecto de éstos, el artículo 20 BIS 1 de dicho ordenamiento dispuso que la Federación deberá apoyar técnicamente en su formulación y ejecución. Lo anterior responde a la naturaleza concurrente en materia de ordenamiento ecológico y protección al ambiente.

El Poder Ejecutivo del Estado de Quintana Roo no cumplió con el requisito de permitir a la Federación intervenir en la elaboración del programa ni la estrategia. Por tanto, resulta evidente que se está ante un vicio del procedimiento que conlleva la invalidez de los actos reclamados. Además, la falta de participación provoca que el programa y la estrategia incurran en una serie de vicios sustantivos.

En relación con la estrategia, el Poder Ejecutivo Federal señala lo siguiente:

I. La sección sobre el marco jurídico omite hacer referencia a la LGEEPA. Resulta manifiesta la ausencia de un análisis jurídico completo que dé sustento a la estrategia.

II. A pesar de que la sección sobre diagnóstico presenta una serie de mapas y textos, no incluye un análisis cuantitativo que soporte las aseveraciones



que se hacen sobre los potenciales de uso y el efecto que se genera. Por ejemplo, por lo que hace al sector turismo, se omite abordar los impactos ambientales que éste provocará.

III. Para la creación de una política transversal, se propone integrar un documento llamado "Programa Estatal de Ordenamiento Territorial, Ecológico y Desarrollo Urbano Sustentable"; sin embargo, no se toman en cuenta los programas de ordenamiento territorial vigentes. Se ignora que son instrumentos de planeación vinculantes y funcionan como marco de referencia para el uso de suelo y manejo de recursos naturales. Asimismo, no se toma en cuenta el Programa de Ordenamiento Ecológico Marino y Regional del Golfo de México y Mar Caribe.

IV. Se impide la consecución de la finalidad prevista en el artículo 27, párrafo tercero, de la Constitución Federal en cuanto a la ordenación del territorio y preservación de recursos naturales.

En relación con el programa, el Poder Ejecutivo Federal señala lo siguiente:

I. Como fundamento legal, hace referencia al artículo 7o., fracción IX, de la LGEEPA. Lo anterior resulta contradictorio, pues los Estados sólo están facultados para llevar a cabo programas de ordenamiento ecológico regionales y no otros instrumentos que tengan los mismos objetivos.

II. Se violenta el artículo 14 de la Ley del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente del Estado de Quintana Roo, que establece la correspondencia que debe existir entre los programas de ordenamiento territorial, ecológico y desarrollo urbano. En el programa se delimitaron 80 unidades de gestión territorial (UGT) sin considerar los ordenamientos ecológicos existentes. Lo anterior puede derivar en limitaciones, redundancia y contradicciones. Por ejemplo, se comparó la UGT 10 con la unidad de gestión ambiental 17 (UGA) del Programa de Ordenamiento Ecológico Local de Solidaridad. Ambos territorios se superponen y se regulan de manera distinta. La UGT 10 asigna usos de suelo para el turismo convencional y los asentamientos humanos. La UGA 17 establece que la política



ecológica deberá ser de conservación, ecoturismo, reserva natural, equipamiento, recreativo y marino.

III. El programa no cumple con las obligaciones de participación social. Únicamente se llevaron a cabo dos talleres en la capital del Estado. Lo anterior no puede traducirse en una consulta extensa e informada a la población. Asimismo, en contravención al Acuerdo de Escazú, no existe evidencia de la realización de una consulta previa, libre e informada a los pueblos y comunidades indígenas.

IV. Dentro del programa se regulan elementos ambientales fundamentales, los cuales debieron ser estudiados por la Federación, tal como lo exige la normativa aplicable.

b. El programa incumple con los tratados internacionales de los que México es Parte (violación a los artículos 1o. y 133 de la Constitución Federal). El programa no observa los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Organización de las Naciones Unidas ni el Acuerdo de París en la Convención Marco de las Naciones Unidas Sobre Cambio Climático. De dichos instrumentos internacionales se desprende el compromiso que adquieren los países miembros para efectuar acciones encaminadas a disminuir el impacto ambiental y el cambio climático. Sin embargo, de la lectura del programa no se desprende que el Estado de Quintana Roo haya efectuado las directrices planeadas en los tratados internacionales. Estas omisiones pueden afectar al medio ambiente de forma irreparable.

c. El programa invade competencias de la Federación en materia de impacto ambiental. El programa pretende regular zonas costeras en dunas, lagunas, humedales y manglares. Lo anterior excede su esfera competencial.

I. De acuerdo con el artículo 5, apartados Q y R, fracción I, del Reglamento de la LGEEPA en Materia de Evaluación de Impacto Ambiental y el artículo 28 de la LGEEPA, cuando se trate de cualquier tipo de obra en humedales o ecosistemas costeros (dunas costeras), la Federación, a través de la Semarnat, es la autoridad competente para autorizarlas o negarlas a través del procedimiento de evaluación de impacto ambiental.



II. El programa pretende regular los aprovechamientos que se pretendan llevar a cabo en humedales. Lo anterior violenta los artículos 3, fracción XXX y 86 BIS 1 de la Ley de Aguas Nacionales. Asimismo, de acuerdo con los artículos 23 y 155 del Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales, es la Conagua la autoridad encargada de establecer la regulación sobre humedales.

III. El programa establece especificaciones sobre la preservación, conservación, aprovechamiento sustentable y restauración de los humedales costeros en zonas de manglar. Sin embargo, no observa las especificaciones establecidas en los artículos 56, 57, 58, 60 TER y 99 de la Ley General de Vida Silvestre, así como la NOM/022/SEMARNAT/2003.

2. **Suspensión.** El Ejecutivo Federal solicitó la suspensión del programa y la estrategia reclamados.

3. **Turno y registro.** Por acuerdo de veintisiete de abril de dos mil veintidós se ordenó formar y registrar el expediente de la controversia constitucional 77/2022. Asimismo, se turnó al Ministro Javier Laynez Potisek por ser un asunto relacionado con las controversias constitucionales 68/2021, 158/2021, 178/2021 y 9/2022, todas promovidas por el Poder Ejecutivo Federal donde se impugnan actos de contenido similar.

4. **Admisión y trámite.** Por acuerdo de doce de mayo de dos mil veintidós, el Ministro instructor admitió la demanda, tuvo como demandado al Poder Ejecutivo del Estado de Quintana Roo, ordenó su emplazamiento y la formación del cuaderno incidental de suspensión. Asimismo, ordenó dar vista a la Fiscalía General de la República para que manifieste lo que a su representación corresponda.

5. **Contestación de la demanda del Poder Ejecutivo del Estado de Quintana Roo.** El uno de julio de dos mil veintidós, Landy Beatriz Blanco Lizama, en su carácter de consejera jurídica del Poder Ejecutivo de Quintana Roo,² presentó la contestación a la controversia constitucional.

² Personalidad que acredita con copia certificada de su nombramiento, de fecha de once de enero de dos mil veintidós.



6. **Respuesta a los conceptos de invalidez.** En esencia, el Poder Ejecutivo de Quintana Roo señaló lo siguiente:

a. Falta de legitimación de la Federación para hacer valer diversos argumentos. La Federación no cuenta con legitimación para hacer valer argumentos de falta de consulta indígena, toda vez que no es un asunto competencial. A su vez, no puede aludir a que el programa incumple con tratados internacionales en materia de protección al ambiente, ya que es una cuestión de derechos humanos que no se relaciona con su ámbito de competencias.

b. La Federación fue invitada a participar en la creación del programa y la estrategia. Es cierto que el artículo 20 BIS 1 de la LGEEPA reconoce la obligación de la Federación de apoyar técnicamente en la formulación de los programas regionales de ordenamiento ecológico. Del expediente se desprende que el Poder Ejecutivo del Estado de Quintana Roo invitó, en varias ocasiones, a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat) con el fin de que participara en la creación del programa. Que la Federación se haya abstenido de asistir a varias de las sesiones no puede ser invocado como un vicio de inconstitucionalidad del programa o la estrategia.

En dos mil dieciocho se reformó la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano y la Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, ambas del Estado de Quintana Roo. Esta modificación tuvo como propósito evitar la duplicidad de los programas y eliminar la división artificiosa entre la materia de asentamientos humanos y equilibrio ecológico. Derivado de la reforma, se ordenó la creación del Consejo Estatal y los Consejos Municipales de Ordenamiento Territorial, Ecológico y Desarrollo Urbano. Éstos se concibieron como órganos de consulta y participación de los sectores público, social, privado y comunitario para analizar, diagnosticar y evaluar los programas, proyectos y obras. Como ya se dijo, la Federación fue invitada a las reuniones del Consejo con la finalidad de que participara en la creación de los instrumentos reclamados.

c. Incorrecta interpretación del artículo 20 BIS 1 de la LGEEPA. El Ejecutivo Federal concluye, de manera incorrecta, que como la ley mandata la obligación de apoyar técnicamente en la formulación de los programas, eso se traduce en la competencia para su formulación. Sin embargo, el texto normativo



no establece competencia del Ejecutivo Federal para concurrir en el proceso de formulación, sino que le impone una obligación. Según el artículo 20 BIS 1, la Semarnat tiene atribuciones de apoyo en la formulación de los programas, pero en ninguna parte se le otorgan funciones de control, verificación o dictamen en la aplicación o seguimiento de dichos instrumentos de planeación regional. De acuerdo con los artículos 10, fracción V y 28 de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTDU), así como los artículos 7o., fracciones I y IX y 20 BIS 1, la competencia para aprobar las estrategias y programas regionales corresponde a los Poderes Locales.

Además, la validez de la estrategia y el programa no se encuentra condicionada al apoyo técnico que pueda brindar el Ejecutivo Federal. Dicha interpretación es inconsistente con el sistema previsto en la LGEEPA y la LGAHOTDU.

d. El Reglamento de la LGEEPA no es aplicable al caso concreto. El Ejecutivo Federal pretende derivar la invalidez del programa y la estrategia de distintas disposiciones del Reglamento de la LGEEPA. Sin embargo, el reglamento no es aplicable al caso particular, tanto por su jerarquía normativa, el alcance y objeto de sus disposiciones, así como por el hecho de que no prevé la competencia de la Federación para autorizar, condicionar, o validar los instrumentos de planeación territorial impugnados.

e. El programa y la estrategia no son contradictorios con otros instrumentos de planeación. Después de la reforma de dos mil dieciocho, en Quintana Roo, los programas de ordenamiento ecológico quedaron integrados en un solo instrumento. Los programas de ordenamiento ecológico no tienen por qué mantener su vigencia, toda vez que fueron sustituidos por los nuevos instrumentos emitidos.

Todos los programas de ordenamiento ecológico local están sujetos a un proceso de cambio. Es claro que la actualización de unos sustituye o deroga a los anteriores. Por lo anterior no es posible afirmar una contradicción jurídica entre ellos.

f. El Ejecutivo Federal hace afirmaciones especulativas y falsas sobre la regulación sobre zonificación. A lo largo de su demanda, el Ejecutivo Fede-



ral argumenta que, debido al crecimiento exponencial de la infraestructura urbana, si no se cuenta con los elementos necesarios de protección y planeación de suelo, se podrían generar especulaciones de zonificación en espacios destinados a la conservación de los recursos naturales, exterminando flora, fauna y elementos naturales que convergen en esa delimitación territorial. Esto podría afectar de forma irreparable el derecho humano colectivo a un medio ambiente sano y sustentable. Dicha afirmación es una especulación, no un argumento. Además, la Federación desconoce que la zonificación relativa a los usos de suelo no se regula en la estrategia ni en el programa, sino que esto corresponde a los Municipios de acuerdo con el artículo 115 de la Constitución Federal.

Además, señala que el programa delimita 80 UGT y no considera otros programas existentes. Señala que esta situación seguramente derivará en limitaciones y redundancias. De nuevo, se trata de una especulación y no un argumento.

g. El programa no invade competencias de la Federación en materia de impacto ambiental. La protección al medio ambiente es una materia concurrente. Además, las disposiciones de la estrategia y el programa están dirigidas al cuidado, restauración y protección del medio ambiente y a los recursos naturales de Quintana Roo.

7. **Audiencia.** El treinta y uno de agosto de dos mil veintidós se llevó a cabo la audiencia de ofrecimiento y desahogo de pruebas y alegatos.

8. **Cierre de la instrucción.** Mediante acuerdo de trece de septiembre de dos mil veintidós se ordenó cerrar la instrucción.

9. **Avocamiento.** Previo dictamen del Ministro ponente, el asunto quedó radicado en la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, mediante acuerdo de dieciocho de noviembre de dos mil veintidós.

I. COMPETENCIA

10. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, inciso b), de la Constitución



Política de los Estados Unidos Mexicanos; 10, fracción I³ y 11, fracción VIII,⁴ de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; en relación con lo dispuesto en el punto segundo, fracción I,⁵ a contrario sensu, y punto tercero⁶ del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de mayo de dos mil trece, al tratarse de una controversia constitucional en la que se impugna un acto en la que resulta innecesaria la intervención del Tribunal Pleno.

11. Estas consideraciones son vinculantes al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek (ponente) y presidente Alberto Pérez Dayán.

II. PRECISIÓN DE LAS NORMAS, ACTOS U OMISIONES RECLAMADAS

12. Con fundamento en lo dispuesto en el artículo 41, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante "ley reglamentaria")⁷ se precisa el acto objeto de la presente controversia.

³ **Artículo 10.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá funcionando en Pleno:

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

⁴ **Artículo 11.** El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación velará en todo momento por la autonomía de los órganos del Poder Judicial de la Federación y por la independencia de sus integrantes, y tendrá las siguientes atribuciones: ...

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

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."

⁶ **TERCERO.** Las Salas resolverán los asuntos de su competencia originaria y los de la competencia del Pleno que no se ubiquen en los supuestos señalados en el punto precedente, siempre y cuando unos y otros no deban ser remitidos a los Tribunales Colegiados de Circuito."

⁷ **Ley reglamentaria**

Artículo 41. Las sentencias deberán contener:



13. El Poder Ejecutivo Federal promovió una controversia constitucional en contra del Programa Estatal de Ordenamiento Territorial, Ecológico y Desarrollo Sustentable y la Estrategia Estatal de Ordenamiento Territorial, ambos del Estado de Quintana Roo. Por tanto, la materia de impugnación se constriñe a los instrumentos referidos, cuya emisión se atribuye Poder Ejecutivo del Estado de Quintana Roo.

14. Estas consideraciones son vinculantes al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek (ponente) y presidente Alberto Pérez Dayán.

III. EXISTENCIA DEL ACTO IMPUGNADO

15. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 41, fracción I, de la ley reglamentaria, la existencia de la estrategia y el programa reclamados se hacen constar con la copia certificada del Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo el uno de marzo de dos mil veintidós.

16. Estas consideraciones son vinculantes al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek (ponente) y presidente Alberto Pérez Dayán.

IV. OPORTUNIDAD

17. El programa y la estrategia impugnados fueron publicados el uno de marzo de dos mil veintidós. Conforme al artículo 21 de la ley reglamentaria,⁸ la

⁸I. La fijación breve y precisa de las normas generales, actos u omisiones objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados."

8 Ley reglamentaria

"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, ..."



presentación de la demanda, el día dieciocho de abril de dos mil veintidós en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se realizó dentro de los treinta días que la misma ley fija.

18. Estas consideraciones son vinculantes al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek (ponente) y presidente Alberto Pérez Dayán.

V. LEGITIMACIÓN ACTIVA

19. De acuerdo con el artículo 11, último párrafo, de la ley reglamentaria,⁹ la persona titular del Poder Ejecutivo Federal podrá ser representada por la persona consejera jurídica del Gobierno Federal. En representación del Poder Ejecutivo Federal compareció María Estela Ríos González, en su carácter de consejera jurídica del Gobierno Federal. Demostró desempeñar dicho cargo con copia certificada del acuerdo presidencial que avaló su nombramiento. Por tanto, la controversia constitucional fue presentada por parte legítima.

20. Estas consideraciones son vinculantes al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek (ponente) y presidente Alberto Pérez Dayán.

VI. LEGITIMACIÓN PASIVA

21. De conformidad el artículo 11, primer párrafo, de la ley reglamentaria,¹⁰ la parte demandada deberá comparecer a juicio por conducto de las personas

⁹ **Ley reglamentaria**

"Artículo 11. ...

"El presidente de los Estados Unidos Mexicanos será representado por el secretario de Estado, por el jefe del departamento administrativo o por el consejero jurídico del Gobierno, conforme lo determine el propio presidente, y considerando para tales efectos las competencias establecidas en la ley. El acreditamiento de la personalidad de estos servidores públicos y su suplencia se harán en los términos previstos en las leyes o reglamentos interiores que correspondan."

¹⁰ **Ley reglamentaria**



funcionarias que, en términos de las leyes aplicables, están facultadas para representarla. En ese sentido, se reconoció el carácter de parte demandada al Poder Ejecutivo del Estado de Quintana Roo, al atribuirle la emisión de la estrategia y el programa impugnados. En su representación compareció Landy Beatriz Blanco Lizama, en su carácter de consejera jurídica del Poder Ejecutivo de Quintana Roo. Demostró desempeñar dicho cargo con copia certificada de su nombramiento, de fecha de once de enero de dos mil veintidós.

22. En los artículos 51 de la Constitución de Quintana Roo¹¹ y 22 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Quintana Roo¹² se señala que la representación del Ejecutivo Local será ejercida por la Consejería Jurídica. Por tanto, se concluye que este órgano cuenta con legitimación pasiva en este asunto.

23. Estas consideraciones son vinculantes al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek (ponente) y presidente Alberto Pérez Dayán.

VII. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

24. Las partes no hicieron valer ninguna causa de improcedencia ni motivo de sobreseimiento. Esta Segunda Sala, de oficio, tampoco advierte que se actualice alguna, por lo que procede realizar el estudio de fondo.

"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."

¹¹ **"Artículo 51.** No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una persona o corporación ni depositarse el Legislativo en un solo individuo.

"El titular del Ejecutivo Estatal representará al Estado en los asuntos en que éste sea parte, por conducto de la dependencia que tenga a su cargo la función de consejero jurídico del Poder Ejecutivo o de las Secretarías de Estado, en los términos que establezca la ley. En el supuesto previsto en el artículo 46 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Estado será representado por el gobernador, en cuyo caso, los convenios que éste celebre deberán ser aprobados por la Legislatura. ..."

¹² **"Artículo 22.** El gobernador nombrará al titular de la Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo, quien para el cumplimiento de sus funciones actuará con la representación legal del gobernador



25. Estas consideraciones son vinculantes al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek (ponente) y presidente Alberto Pérez Dayán.

VIII. ESTUDIO DE FONDO

VIII.1. Consideraciones previas. Argumentos que no corresponden con violaciones a competencias originarias de la Federación en la Constitución Federal.

26. Este apartado sólo estudiará los conceptos de invalidez que argumentan una vulneración de las competencias constitucionales originarias del Ejecutivo Federal y a derechos humanos íntimamente relacionados con ellas. En términos de los precedentes del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, son éstas las únicas violaciones constitucionales susceptibles de análisis en este tipo de procedimientos.

27. Por ello, el estudio de fondo no incluirá los conceptos de invalidez que alegan: 1) la violación a la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Quintana Roo;¹³ 2) la ausencia de un análisis jurídico completo que sustente y fundamente la estrategia planteada en

del Estado, como titular del Poder Ejecutivo, y del Estado de Quintana Roo, en los procedimientos, juicios o asuntos litigiosos en los que sean parte o tengan interés jurídico de cualquier materia o naturaleza, en términos del artículo 51, segundo párrafo, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo.

"Al frente de la Consejería Jurídica habrá un consejero jurídico que dependerá directamente del gobernador del Estado, y será nombrado y removido libremente por éste.

"Las dependencias y entidades de la administración pública estatal, deberán atender los requerimientos y solicitudes de información u opiniones técnicas que para el cumplimiento oportuno de sus responsabilidades y atribuciones les solicite la Consejería Jurídica.

"A la Consejería Jurídica le serán aplicables las disposiciones sobre presupuesto, contabilidad y gasto público, así como las demás que rigen a las dependencias del Ejecutivo Estatal. En el Reglamento Interior de la Consejería se determinarán las atribuciones de las unidades administrativas, así como la forma de cubrir las ausencias y delegar facultades."

¹³ Véase pág. 9 de la demanda de controversia constitucional.



la EEOT;¹⁴ 3) la ausencia de un análisis que soporte las aseveraciones que se hacen sobre los potenciales de uso y problemas socioambientales que cada sector genera y la ausencia de un análisis de capacidad de carga de los ecosistemas;¹⁵ 4) la falta de armonización entre los actos impugnados y otros programas y ordenamientos que se encuentran vigentes;¹⁶ 5) la alegada incongruencia entre los actos impugnados y la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente;¹⁷ 6) la omisión de realizar consultas a las comunidades indígenas en términos del Acuerdo de Escazú;¹⁸ 7) la violación a tratados internacionales;¹⁹ 8) la violación del Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Ordenamiento Ecológico,²⁰ y 9) la violación al Reglamento de la Ley General de Aguas Nacionales.²¹

28. Estos conceptos de invalidez no serán estudiados en términos del artículo 105, fracción I, de la Carta Magna por no representar, por un lado, una vulneración a competencias propias de la Federación ni, por el otro, a atribuciones originarias de rango constitucional. Esta Suprema Corte ha establecido que "si bien el once de marzo de dos mil veintiuno se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se declaran reformadas y adicionadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativas al Poder Judicial de la Federación, y, en específico, el texto vigente del artículo 105, fracción I, de la Norma Fundamental, establece que '[e]n las controversias previstas en esta fracción únicamente podrán hacerse valer violaciones a esta Constitución, así como a los derechos humanos reconocidos en los

¹⁴ Véanse págs. 10 a 11 de la demanda de controversia constitucional.

¹⁵ Véase pág. 11 de la demanda de controversia constitucional.

¹⁶ Programas de Ordenamiento Ecológico: 1) de la Región Cancún Tulum; 2) de la Zona Costera de la Reserva de la Biósfera Sian Ka'an; 3) de la Región Costa Maya; 4) de la Región de Laguna de Bacalar; 5) del Municipio de Benito Juárez; 6) del Municipio de Cozumel; 7) del Municipio de Isla Mujeres; 8) del Municipio de Othón P. Blanco; y, 9) del Municipio de Solidaridad. Véanse págs. 11, 12, 13, 18, 19 y 20 de la demanda de controversia constitucional.

¹⁷ Véase pág. 13 de la demanda de controversia constitucional.

¹⁸ Véase pág. 13, parte final de la demanda de controversia constitucional.

¹⁹ Véanse págs. 14 a 17 de la demanda de controversia constitucional.

²⁰ Véanse págs. 11 y 23 de la demanda de controversia constitucional.

²¹ Véanse págs. 24 a 26 de la demanda de controversia constitucional.



tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte'; lo cierto es que la violación a derechos humanos también debe estar vinculada con el ámbito competencial de los órganos del Estado, pues, sostener lo contrario, desnaturalizaría la esencia de la controversia constitucional, en relación con el interés legítimo que se requiere acreditar para promover el referido medio de control constitucional".²²

29. Aunque los argumentos relativos a la omisión de realizar consultas a las comunidades indígenas y la falta de armonización de los actos impugnados con otros programas y ordenamientos (en los puntos 4 y 6 del párrafo 27) participan de las razones que el párrafo anterior desarrolla, éstos se estudian de manera más pormenorizada a continuación. No obstante que estos puntos parecen incorporar razonamientos encaminados a defender derechos humanos de rango constitucional y convencional, al no estar intrínsecamente relacionados con facultades de la Federación establecidas en la Constitución Federal, no pueden ser objeto de estudio en esta controversia constitucional. Así lo ha concluido esta Suprema Corte en diversos precedentes citados más adelante.

30. Las consultas a las comunidades indígenas con base al Acuerdo de Escazú y otros mandatos constitucionales y convencionales al Estado Mexicano,²³ respectivamente, son un derecho humano cuya protección no argumenta la demandante que esté asociada de forma a alguna a una competencia federal de la Constitución –ni así lo advierte esta Segunda Sala–. Al contrario, estos derechos pertenecen al interés jurídico de las comunidades indígenas en particular y, por tanto, no pueden ser objeto del estudio de esta controversia constitucional.

31. Así lo ha concluido el Tribunal Pleno en la tesis P./J. 83/2011 (9a.),²⁴ aplicable por analogía.²⁵ Aunque el criterio plenario se refiere a los Municipios,

²² Sentencia recaída en el recurso de reclamación 117/2020-CA, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministro Luis María Aguilar Morales, veintitrés de junio de dos mil veintiuno.

Sentencia recaída en la controversia constitucional 45/2021, Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministra Loretta Ortiz Ahlf, diecinueve de abril de dos mil veintidós.

²³ Por ejemplo, el artículo 2o. de la Constitución Federal y el acuerdo 163 de la Organización Internacional del Trabajo.

²⁴ De rubro y texto: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LOS MUNICIPIOS CARECEN DE INTERÉS LEGÍTIMO PARA PROMOVERLA CONTRA DISPOSICIONES GENERALES QUE CONSIDEREN VIO-



en este caso, tampoco se desprende que las facultades constitucionales de la Federación impliquen exigir derechos de las comunidades indígenas y afro-mexicanas como el de una consulta. Asimismo, no es materia de esta controversia constitucional la alegada falta de consulta a la población. En este sentido, el Tribunal Pleno decidió en la controversia constitucional 14/2017 qué argumen-

LATORIAS DE DERECHOS DE LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS QUE HABITEN EN SU TERRITORIO, SI NO GUARDAN RELACIÓN CON LA ESFERA DE ATRIBUCIONES QUE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS LES CONFIERE. La tutela jurídica de la controversia constitucional es la protección a las atribuciones que la Constitución General de la República prevé para las entidades, Poderes u órganos que señala su artículo 105, fracción I, para resguardar el sistema federal y para preservar la regularidad en el ejercicio de esas atribuciones constitucionales establecidas a favor de tales órganos, por lo que para que esa vía constitucional proceda, la norma o acto impugnado debe ser susceptible de causar un perjuicio o privar de un beneficio al promovente en razón de la situación de hecho en la que se encuentre, la cual necesariamente debe estar legalmente tutelada y, consecuentemente, los conceptos de invalidez deben dirigirse a demostrar que el acto o norma impugnado, cuando menos, le afecta como entidad, Poder u órgano, mas no la afectación a cierta clase de gobernados. Por otra parte, del cúmulo de atribuciones que el artículo 115 constitucional confiere a los Municipios no se advierte la de defender los derechos de los pueblos o comunidades indígenas que se encuentran geográficamente dentro de su circunscripción territorial, en un medio de control constitucional, situación que tampoco se advierte del artículo 2o. de la Ley Suprema, el cual impone una serie de obligaciones a cargo de los diferentes niveles de gobierno en relación con aquéllos; sin embargo, si bien es cierto que las facultades y obligaciones que dicho precepto constitucional otorga a los Municipios buscan la protección de los pueblos y de las comunidades indígenas, también lo es que se refieren a su propio ámbito competencial, sin llegar al extremo de que, vía controversia constitucional, puedan plantear la defensa de aquéllos. En esas circunstancias, los Municipios carecen de interés legítimo para promover una controversia constitucional contra disposiciones generales que consideren violatorias de derechos de los pueblos y comunidades indígenas que habiten en su territorio, si no guardan relación con la esfera de atribuciones que constitucionalmente tienen conferidas. Sostener lo contrario desnaturalizaría la esencia misma de la controversia constitucional, pues podría llegarse al extremo de que la legitimación del Municipio para promoverla, le permitiera plantear argumentos tendentes exclusivamente a la defensa de los gobernados que habitan en su territorio, sin importar si afectan o no su esfera competencial, o que, aun sin invadirla, exista un principio de afectación para la situación de hecho que detenten, esto es, como control abstracto, lo cual no es propio de la naturaleza de las controversias constitucionales." [P./J. 83/2011 (9a.). Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro III, diciembre de 2011, Tomo 1, página 429, Décima Época, registro digital: 160588].

²⁵ La tesis jurisprudencial P./J. 83/2011 ha sido reiterada recientemente en la controversia constitucional 178/2018, resuelta por esta Segunda Sala el nueve de junio de dos mil veintiuno, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales (ponente), José Fernando Franco González Salas, quien emitió su voto con reservas, Javier Laynez Potisek y presidenta Yasmín Esquivel Mossa, quien se separó de la consideración relativa al sobreseimiento por falta de interés legítimo. La Ministra Yasmín Esquivel Mossa anunció voto concurrente.



tos similares –la inconstitucionalidad de una norma por estructurar una deficiente consulta en materia de asentamientos humanos– no son atendibles en una controversia constitucional porque "... *en modo alguno se relacionan con alguna violación competencial* ..."²⁶

32. No basta con que la Federación alegue violaciones competenciales, por un lado y, por el otro, ciertos derechos humanos de forma inconexa con aquéllas. Al contrario, en todo caso, cada violación que el Poder actor argumenta debe estar relacionada con algún derecho humano. En la controversia constitucional 205/2020, esta Suprema Corte sobreseyó en el juicio argumentando:

"Ha sido criterio reiterado de la Suprema Corte –y esto no cambió con la promulgación de la reciente reforma constitucional de once de marzo de dos mil veintiuno– que los Municipios y las entidades federativas no pueden defender a través de una controversia constitucional derechos humanos que no estén relacionados con el ejercicio de sus competencias constitucionales. De lo contrario, se desnaturalizaría la controversia constitucional como medio de impugnación y se le convertiría en una suerte de acción de inconstitucionalidad para todas aquellas autoridades no previstas en la fracción II del artículo 105 de la Constitución Federal. Dicho objetivo, sin embargo, no se desprende en modo alguno del proceso legislativo que desembocó en la nueva redacción de la fracción I de este precepto constitucional que prevé la posibilidad de hacer valer violaciones a derechos humanos en controversias constitucionales."²⁷

33. Por su parte, el argumento de la falta de armonización del acto impugnado con diversos programas de ordenamiento ecológico en regiones y Municipios de Quintana Roo también es inatendible puesto que no se argumenta

²⁶ Véase controversia constitucional 14/2017, resuelta en sesión de ocho de febrero de dos mil veintiuno. Aprobado por unanimidad de once votos, con el voto del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea separándose de consideraciones.

²⁷ La controversia constitucional 205/2020 fue resuelta por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek (ponente) y presidenta Yasmín Esquivel Mossa. El Ministro Luis María Aguilar Morales anunció voto concurrente. La Ministra Yasmín Esquivel Mossa emitió su voto en contra de algunas consideraciones.



desde una atribución propia de la Federación y, al contrario, solicita su estudio a la luz de programas regionales y locales de ordenamiento ecológico que no forman parte del parámetro de constitucionalidad. Como ya se dijo, en términos del artículo 105, fracción I, de la Constitución Federal, en las controversias constitucionales únicamente pueden hacerse valer violaciones competenciales a la propia Constitución y a los derechos humanos relacionados con éstas. No pasa lo mismo con argumentos que, o bien no plantean vulneraciones a la propia esfera de competencia del Poder actor, o bien, no desarrollan dichas violaciones desde prerrogativas a su favor establecidas en algún precepto de la Constitución Federal. Así lo resolvió el Tribunal Pleno en la controversia constitucional 56/2020,²⁸ en términos de sus propios precedentes²⁹ y del artículo 19, fracción VIII, de la ley reglamentaria.³⁰

34. Por razón de método, los conceptos de invalidez se analizarán en este apartado siguiendo tres argumentos. En primer lugar, se analizará la supuesta invalidez de los actos impugnados debido a que la Federación no tuvo oportunidad de participar en su deliberación y aprobación. En segundo lugar, se estudiará la alegada incompatibilidad del programa impugnado al confundir la materia de desarrollo urbano con el ordenamiento ecológico. En tercer lugar, el apartado aborda la posible invalidez de algunas disposiciones del programa

²⁸ Resuelta en sesión de veinticinco de enero de dos mil veintidós por mayoría de siete votos de los Ministros González Alcántara Carrancá apartándose del párrafo cuarenta y siete, Esquivel Mossa por razón de extemporaneidad, Ortiz Ahlf, Piña Hernández en contra de las consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán con precisiones y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por consideraciones distintas, respecto del apartado VI, relativo a las causas de improcedencia, en su tema C, consistente en sobreseer 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. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Aguilar Morales y Pardo Rebolledo y la señora Ministra Ríos Farjat votaron en contra.

²⁹ Véanse los recursos de reclamación 150/2019-CA, 158/2019-CA y 151/2019-CA, resueltos, el primero, en sesión de tres, y los dos últimos, en sesión de cinco de diciembre de dos mil diecinueve. El primero fue resuelto por mayoría de cinco votos y los dos últimos por mayoría de seis votos.

³⁰ **Ley reglamentaria**

Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:

"...

"VIII. Cuando de la demanda se advierta que no se hacen valer violaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."



impugnado por invadir facultades federales en materia de dunas costeras o de playa y humedales o manglares.

35. Estas consideraciones son vinculantes al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek (ponente) y presidente Alberto Pérez Dayán.

VIII.2. Falta de participación del Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat) en la discusión y aprobación del programa impugnado.

36. **Criterio jurídico.** Sólo cuando el programa de ordenamiento ecológico de una entidad federativa (programa regional) contiene o puede afectar áreas naturales protegidas a cargo de la Federación, es necesario que esta última participe en la discusión y aprobación de dicho programa en términos del artículo 20 BIS 2, párrafo tercero, de la ley de la materia.³¹

37. El Ejecutivo Federal plantea que el programa impugnado vulneró sus atribuciones constitucionales a la luz de los artículos 4o.,³² 27, párrafo tercero,³³

³¹ **Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente**

"Artículo 20 BIS 2. Los gobiernos de las entidades federativas, en los términos de las leyes locales aplicables, podrán formular y expedir programas de ordenamiento ecológico regional, que abarquen la totalidad o una parte del territorio de una entidad federativa.

"...

"Cuando un programa de ordenamiento ecológico regional incluya un área natural protegida, competencia de la Federación, o parte de ella, el programa deberá ser elaborado y aprobado en forma conjunta por la secretaría y los gobiernos de las entidades federativas y Municipios o demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, previa opinión emitida por los Comités de ordenamiento ecológico territorial correspondientes, en que se ubique, según corresponda."

³² **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

"Artículo 4o. La mujer y el hombre son iguales ante la ley. Ésta protegerá la organización y el desarrollo de la familia.

"...

"Toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar. El Estado garantizará el respeto a este derecho. El daño y deterioro ambiental generará responsabilidad para quien lo provoque en términos de lo dispuesto por la ley."

³³ **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**



y 73, fracción XXIX-G,³⁴ 124³⁵ y 133³⁶ de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente –que desarrolla la facultad del Congreso de la Unión del artículo 73, fracción XXIX-G constitucional– establece una prerrogativa a su favor para conocer, discutir y aprobar un programa regional en la materia. En primer lugar, el Ejecutivo Federal argumenta que tiene una prerrogativa general para sancionar los programas regionales pues existe una obligación de asistencia técnica de la

"Artículo 27. La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

"...

"La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad."

³⁴ **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

"Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

"...

"XXIX-G. Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de las entidades federativas, de los Municipios y, en su caso, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico."

³⁵ **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

"Artículo 124. Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados o a la Ciudad de México, en los ámbitos de sus respectivas competencias."

³⁶ **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

"Artículo 133. Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los Jueces de cada entidad federativa se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de las entidades federativas."



Semarnat para la elaboración de cualquier programa de ordenamiento ecológico. Por otro lado, el Ejecutivo Federal señala que existe una atribución para participar en la discusión y aprobación de los programas de ordenamiento ecológico regionales (a cargo de las entidades federativas) en la ley general de la materia cuando dicho programa incluya áreas naturales protegidas competencia de la Federación en términos del artículo 20 BIS 2, párrafo tercero, del mismo instrumento normativo.³⁷

38. El Ejecutivo Federal fundamenta su pretensión para participar en la elaboración y validación de cualquier programa de ordenamiento urbano del Estado con base en el artículo 20 BIS 1 de la LGEEPA,³⁸ este precepto simplemente establece una obligación de la Semarnat para apoyar técnicamente el proceso de formulación y ejecución de los programas de ordenamiento ecológico regional y local, de conformidad con lo dispuesto en la misma ley. Por tanto, tal obligación a cargo de la secretaría no implica una atribución para participar en cualquier programa de ordenamiento ecológico. Por un lado, las entidades federativas tienen todas las atribuciones que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no establezca para los funcionarios federales. Por el otro, si bien el Estado de Quintana Roo debe limitar su acción a lo que establezcan las leyes emanadas del Congreso de la Unión –entre las que se encuentra, en este caso, la LGEEPA–, en términos del artículo 73, fracción XXIX-G de la Constitución Federal no existe precepto alguno en la misma ley de la materia

³⁷ **Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente**

"**Artículo 20 BIS 2.** Los gobiernos de las entidades federativas, en los términos de las leyes locales aplicables, podrán formular y expedir programas de ordenamiento ecológico regional, que abarquen la totalidad o una parte del territorio de una entidad federativa.

"...

"Cuando un programa de ordenamiento ecológico regional incluya un área natural protegida, competencia de la Federación, o parte de ella, el programa deberá ser elaborado y aprobado en forma conjunta por la secretaría y los gobiernos de las entidades federativas y Municipios o demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, previa opinión emitida por los Comités de ordenamiento ecológico territorial correspondientes, en que se ubique, según corresponda."

³⁸ **Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente**

"**Artículo 20 BIS 1.** La secretaría deberá apoyar técnicamente la formulación y ejecución de los programas de ordenamiento ecológico regional y local, de conformidad con lo dispuesto en esta ley.

"..."



que establezca que la ausencia de apoyo técnico por parte de la secretaría, en general, conlleve la invalidez de un programa de ordenamiento ecológico. Por tanto, es infundada la pretensión del Ejecutivo Federal para participar en todos los casos y como regla general de los programas de ordenamiento ecológico.

39. En cambio, el artículo 20 BIS 2, párrafo tercero,³⁹ de la LGEEPA sí establece que, cuando un programa de ordenamiento ecológico regional (a cargo de una entidad federativa) incluya un área natural protegida o parte de ella, el mismo será elaborado y aprobado en forma conjunta por la Semarnat y el Estado. Para dilucidar hasta dónde llega el alcance de esta norma, es necesario discutir su interpretación.⁴⁰

40. **Primera interpretación.** Esta Segunda Sala concluye que una primera interpretación del verbo "incluir" en el precepto en cita implica una intromisión territorial por parte del programa estatal. Esto significa que si un programa regional, en términos de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, tiene disposiciones que se han de ejecutar **dentro** del territorio del área natural protegida, entonces, dicho programa debe contar con la participación y venia del Ejecutivo Federal, a través de la Semarnat. En otras palabras, el artículo 20 BIS 2, párrafo tercero, de la LGEEPA impide que una entidad federativa emita disposiciones para el territorio de las áreas naturales protegidas a cargo de la Federación sin que esta última participe en su discusión y aprobación.

41. De acuerdo con este primer entendimiento, el programa impugnado no incluye a las áreas naturales protegidas federales. Dicho programa, de forma

³⁹ **"Artículo 20 BIS 2.** Los gobiernos de las entidades federativas, en los términos de las leyes locales aplicables, podrán formular y expedir programas de ordenamiento ecológico regional, que abarquen la totalidad o una parte del territorio de una entidad federativa.

"...

"Cuando un programa de ordenamiento ecológico regional incluya un área natural protegida, competencia de la Federación, o parte de ella, el programa deberá ser elaborado y aprobado en forma conjunta por la secretaría y los gobiernos de las entidades federativas y Municipios o demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, previa opinión emitida por los Comités de ordenamiento ecológico territorial correspondientes, en que se ubique, según corresponda."

⁴⁰ Una norma similar (el artículo 20 BIS 5, fracción V, de la misma LGEEPA) fue analizada en la controversia constitucional 68/2021, fallada el veintitrés de noviembre de dos mil veintidós por esta Segunda Sala. Como se trata de un precepto con alcances similares, se utiliza dicha argumentación en este caso también.



expresa, establece que su ámbito de aplicación viene definido por los límites que le marca, al norte, el Golfo de México, al sur, Belice, al oeste, los Estados de Campeche y Yucatán y, al este, el Mar Caribe.⁴¹ Adicionalmente, el mismo programa establece de forma expresa que "El ámbito de aplicación excluye las Áreas Naturales Protegidas (ANP) que quedan sujetas a sus declaratorias y respectivos planes de manejo".⁴² Por tanto, es claro que el Estado de Quintana Roo no incluye a estas áreas dentro de los alcances de su programa de ordenamiento ecológico.

42. **Segunda interpretación.** Sin embargo, esta Segunda Sala considera que puede existir una segunda interpretación del artículo 20 BIS 2, párrafo tercero. En efecto, el verbo "incluir" puede interpretarse como una posibilidad de afectación. Así, no basta que un programa estatal sea cuidadoso de no expedir disposiciones que se ejecutarán en el territorio de un área natural protegida. En cambio, si los programas, acciones, lineamientos y normas del programa estatal pueden afectar los ecosistemas de las áreas naturales protegidas, entonces el Gobierno Federal, a través de la Semarnat, debe participar en la discusión y aprobación del programa impugnado. A continuación, se desarrollan los razonamientos que llevan a tal conclusión.

43. La exposición de motivos que introdujo el tercer párrafo del artículo 20 BIS 2 de la LGEEPA⁴³ –de doce de febrero de dos mil siete– estableció algunas coordenadas interpretativas para este tipo de prerrogativas federales:

"... si el ordenamiento ecológico del territorio requiere de un diagnóstico para tomar medidas relativas al manejo y aprovechamiento sustentable de los

⁴¹ Véase página 660 vuelta del expediente de la controversia constitucional 77/2021.

⁴² Ídem.

⁴³ **Artículo 20 BIS 2.** Los gobiernos de las entidades federativas, en los términos de las leyes locales aplicables, podrán formular y expedir programas de ordenamiento ecológico regional, que abarquen la totalidad o una parte del territorio de una entidad federativa.

"...

"Cuando un programa de ordenamiento ecológico regional incluya un área natural protegida, competencia de la Federación, o parte de ella, el programa deberá ser elaborado y aprobado en forma conjunta por la secretaría y los gobiernos de las entidades federativas y Municipios o demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, previa opinión emitida por los Comités de ordenamiento ecológico territorial correspondientes, en que se ubique, según corresponda."



recursos naturales, y las áreas naturales protegidas buscan la preservación y conservación de los recursos naturales, su aplicación se vincula de manera directa; aun y cuando las disposiciones legales vigentes no facilitan su adecuada aplicación.

"Cabe señalar que su relación directa atiende a que el ordenamiento ecológico del territorio, a través de un diagnóstico de las condiciones del recurso ofrece espacios para planear y regular los usos del suelo y el aprovechamiento de los ecosistemas y recursos naturales, y las áreas naturales protegidas buscan conservar en el mejor estado posible los recursos naturales en ellas ubicados, basándose en una delimitación de los usos y actividades prohibidos y permitidos.

"Dicha delimitación deberá partir entonces de un proceso de planeación integrado; que permita la inclusión en el ordenamiento ecológico del territorio de las disposiciones específicas contenidas en los decretos de creación de las áreas naturales protegidas.

"Por lo anterior, resulta necesaria la vinculación de estos dos instrumentos de política ambiental, a efecto de que se lleve a cabo una planeación estratégica de las actividades que se realizan dentro de nuestras áreas naturales protegidas y en todo el territorio nacional.

"Es por esto, que uno de los objetivos de esta iniciativa busca dar respuesta a esta necesidad de armonización entre éstos [así] instrumentos de política ambiental, consistente en hacer congruentes los objetivos del establecimiento de las áreas naturales protegidas y los criterios contenidos en sus respectivos programas de trabajo; con los lineamientos y previsiones que contenga el ordenamiento ecológico del territorio en sus diferentes niveles: general, regional, local y marino.

"Para lograr lo anterior, se propone la inclusión de un nuevo criterio que deberá seguirse para la formulación del ordenamiento ecológico del territorio consistente en la toma en consideración del programa de manejo del área natural protegida de que se trate.



"Otra de las reformas legales propuestas, consecuencia de la anterior, es la relativa a la sujeción del ordenamiento ecológico del territorio en su modalidad regional, a los fines de conservación previstos en las declaratorias de las áreas naturales protegidas, en caso de que aquél comprenda una o varias, ya sea parcial o totalmente.

"Al respecto, cabe señalar que la legislación vigente ya prevé una disposición similar para el ordenamiento ecológico del territorio en su modalidad local, concretamente en el artículo 20 BIS, fracción V, de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente; lo cual, nos motiva a adecuar la modalidad regional en el mismo sentido con la reforma propuesta."⁴⁴

44. Por su parte, de otras etapas del proceso legislativo que derivó en la reforma de doce de febrero de dos mil siete a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente es posible derivar elementos adicionales para discernir el alcance del artículo 20 BIS 2, párrafo tercero, de esa misma ley. En efecto, el dictamen de la Cámara de Origen explicó que debía haber una coherencia entre el ordenamiento ecológico del territorio –nacional, regional y local– y las áreas naturales protegidas:

"... el ordenamiento ecológico del territorio, en cualquiera de sus modalidades, y el establecimiento de las áreas naturales protegidas tienen que ser congruentes el uno con el otro. Lo anterior, atendiendo a la naturaleza de ambos instrumentos, toda vez que los dos conllevan la planificación territorial de actividades.

"Precisamente por lo antes expuesto, el artículo 20 BIS 5 de la ley en comento establece que, cuando un programa ecológico local incluya un área protegida de competencia de la Federación, o parte de ella, dicho programa deberá ser elaborado y aprobado de manera conjunta por la autoridad federal y los gobiernos ... de los Municipios ...

⁴⁴ Iniciativa mediante la cual se reforma la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en materia de ordenamiento ecológico del territorio y áreas naturales protegidas. Seis de abril de dos mil cuatro.



"Sin embargo, esta misma previsión tendría que aplicarse para las todas [así] las demás modalidades del ordenamiento ecológico del territorio. Si no, se corre el riesgo de que un programa de ordenamiento ecológico del territorio contradiga las previsiones de la declaratoria de un área natural protegida.

"Por la razón señalada en el párrafo anterior, la iniciativa que nos ocupa pretende incorporar un nuevo criterio que deberá tomarse en cuenta en el proceso de formulación de los programas de ordenamiento ecológico del territorio en todas sus modalidades, y que consiste en considerar las previsiones de los programas de manejo de las áreas naturales protegidas."⁴⁵

45. De los procesos legislativos ya citados se desprende la justificación que subyace detrás del artículo 20 BIS 2, párrafo tercero, de la LGEEPA. Si bien, se hace referencia a un artículo distinto (20 BIS 5, en relación con los programas municipales) su objetivo es el mismo: permitir a la Federación participar cuando un programa de ordenamiento ecológico incluya un área natural protegida competencia de la Federación. De ahí deriva la necesaria coherencia entre los objetivos de un área natural protegida y los programas de ordenamiento ecológico regional. Sin embargo, esta Sala llega a la conclusión de que la coherencia que justifica la intervención de la Semarnat, en términos del artículo 20 BIS 2, párrafo tercero, de la LGEEPA, no sólo es necesaria cuando un programa regional incluye expresamente el territorio de un área natural protegida. Por la propia naturaleza de los ecosistemas, la coherencia entre el ordenamiento ecológico regional y la gestión de las áreas naturales protegidas también se justifica cuando acciones en el territorio estatal pueden afectar los procesos naturales (hidrológicos, biológicos y geológicos, entre otros) de las áreas naturales protegidas.

46. Esta Suprema Corte de Justicia, al resolver el amparo en revisión 307/2016,⁴⁶ estableció que el derecho al medio ambiente sano tiene como obje-

⁴⁵ Dictamen de las Comisiones Unidas de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, y de Estudios Legislativos de la Cámara de Senadores, el que contiene proyecto de decreto que adiciona una fracción VI al artículo 19, un párrafo tercero al artículo 120 BIS 2 y modifica el artículo 51 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente de veintiséis de octubre de dos mil cuatro.

⁴⁶ Resuelto por unanimidad de los integrantes de la Primera Sala el catorce de noviembre de dos mil dieciocho.



tivo evitar el daño ecológico como consecuencia *mediata* o *inmediata* de la intervención de las personas en la administración de los recursos naturales. Aquella sentencia partió de la base de que los ecosistemas prestan *servicios ambientales* (beneficios económicos, de salud y aun culturales) a las personas, que no son unívocos ni inmediatos. Al contrario, éstos son complejos ya que dependen de procesos no lineales ni capaces de ser descritos siempre con precisión.⁴⁷ Asimismo, es imposible probar todas las relaciones causa-efecto entre una afectación causada por el ser humano al medio ambiente y sus consecuencias, pues una vez que éstas son visibles, el daño al medio ambiente es muchas veces irreparable.

47. Los procesos ambientales no son susceptibles de ser segmentados por el territorio que establece el orden jurídico mexicano para los Municipios y las entidades federativas. Los problemas transjurisdiccionales suceden porque un mismo ecosistema abarca diversas subunidades políticas (Municipios, entidades federativas y aun países). En el caso, los procesos de desarrollo urbano pueden provocar efectos no sólo en los ecosistemas dentro de la jurisdicción de Quintana Roo, sino que pueden extenderse más allá de ésta, al territorio de las áreas naturales protegidas a cargo de la federación en el territorio estatal.

48. Adicionalmente, el principio de precaución en materia de conservación ambiental requiere que, cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente.⁴⁸ Dicho principio (*in dubio pro natura*) está en el

⁴⁷ "Algunos servicios ambientales se podrán medir directamente (toneladas de dióxido de carbono), otros dependerán de relaciones probables pero que requieren del paso de largos periodos de tiempo para manifestarse (filtración de agua); no obstante lo anterior, esta Suprema Corte enfatiza que a lo que nos obliga el principio de precaución es a buscar, en cada caso, las herramientas o métodos necesarios para entender el funcionamiento de un ecosistema, así como de los servicios ambientales que presta, esto siempre, con miras a garantizar su conservación a la luz del principio in dubio pro medio ambiente.". Véanse págs. 26 y 27 de la versión pública del amparo directo 307/2016.

⁴⁸ Véase el artículo 15 de la Convención de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Véase también el desarrollo que hace la Primera Sala en el amparo en revisión 307/2016 (págs. 11 y siguientes de la versión pública).



centro de la promoción, el respeto, la protección y la garantía del derecho humano a un medio ambiente sano. A su vez, dicho derecho fundamental se relaciona de forma central con las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de áreas naturales protegidas y las facultades estatales para expedir el programa de ordenamiento ecológico impugnado.

49. De esta manera, por las razones hasta ahora expuestas, esta Segunda Sala concluye que el Ejecutivo Federal, a través de la Semarnat, tiene en ciertos casos la prerrogativa de participar en la discusión y aprobación de los programas de ordenamiento ecológico que expiden los Estados. Esta atribución no sólo se actualiza cuando dichos programas incluyan de forma expresa el territorio de las áreas naturales protegidas a cargo de la Federación, sino también cuando, por las circunstancias geográficas de un Estado respecto de una o más áreas naturales protegidas a cargo de la Federación, las acciones que los programas de ordenamiento regional habilitan puedan afectar los ecosistemas y servicios ambientales que las mismas áreas naturales prestan. En este sentido, es el Estado que pretende realizar un nuevo programa de ordenamiento ecológico, en cuyo territorio se encuentran o puede afectar a las áreas naturales protegidas, el que debe hacerle saber este hecho de forma oficial a la Semarnat, para que la secretaría tenga oportunidad de ejercer su atribución.

50. **Convocatoria de Quintana Roo a la Semarnat.** A este respecto, consta en el expediente que durante la discusión y aprobación del Programa de Ordenamiento Ecológico impugnado el Gobierno de Quintana Roo convocó a la Semarnat. Más aún, la secretaría acudió, a través de sus representantes, a las reuniones del Consejo Estatal de Ordenamiento Territorial, aunque se abstuvo de participar en las etapas finales del proceso de expedición del programa que se impugna.

51. En efecto, un representante del delegado federal de la Semarnat en Quintana Roo⁴⁹ acudió a la reunión del Consejo Estatal de Ordenamiento Terri-

⁴⁹ El C. Gustavo Olivares Alanís, jefe de Unidad de Planeación. Véase pág. 8 de la contestación de la demanda en el expediente de la controversia constitucional 77/2021. Constituye un hecho notorio, no negado por la parte actora, que una persona con nombre idéntico se desempeñó como jefe de la Unidad de Planeación y Política Ambiental en la Delegación en el Estado de Quintana Roo. Véase:



torial y Desarrollo Urbano de Quintana Roo de dos de febrero de dos mil diecisiete. Por su parte, desde la sesión del dieciséis de febrero de dos mil dieciocho, el representante de la secretaría se dio por enterado que la convocatoria a las siguientes reuniones sería por correo electrónico, estando el mismo funcionario presente.⁵⁰ Una vez que el Consejo Estatal incluyó la materia de equilibrio ecológico y protección al ambiente (y no sólo de ordenamiento territorial),⁵¹ el once de diciembre de dos mil dieciocho consta la participación del delegado federal de la Semarnat en la sesión.⁵²

52. Por su parte, por medio del oficio número SEDETUS/DS/001007/2019, de fecha tres de abril de dos mil diecinueve, el Gobierno del Estado de Quintana Roo convocó al representante de la Semarnat en la entidad a participar en la reunión que se realizó el diez de abril de dos mil diecinueve. En esta última reunión se presentó el proyecto de Programa Estatal de Ordenamiento Territorial, Ecológico y Desarrollo Urbano Sustentable, que se sometería a consulta pública. A dicha sesión no asistió ninguna persona representante de la Semarnat, no obstante haber sido convocados.⁵³

53. Como se ve, consta en el expediente que la Semarnat, a través de sus representantes, conocía de la realización del programa impugnado y que éste también incluiría la dimensión de equilibrio ecológico y protección al ambiente. Asimismo, el Gobierno de Quintana Roo le corrió invitación a los representantes de la Semarnat para que participaran en la reunión donde fue dado a conocer el proyecto de programa y acordado que se sometería a consulta.⁵⁴ La secretaría no participó en dicha sesión.

<http://aplicaciones.semarnat.gob.mx/ReportServer/~/dis/dis&UR=143&rs:format=HTML4.0&rs:Command=Render&rc:toolbar=false> (consultado el seis de noviembre de dos mil veintidós).

⁵⁰ Véase pág. 8 de la contestación en el expediente de la controversia constitucional 77/2021.

⁵¹ En la sesión de dieciocho de octubre de dos mil dieciocho, en la que estuvo presente el C. Gustavo Olivares Alanís. Véase pág. 9 de la contestación de la demanda en el expediente de la controversia constitucional 77/2021.

⁵² El C. Gustavo Olivares Alanís no firmó el acta de la sesión, pero sí la lista de asistencia. Véase pág. 9 de la contestación en el expediente de la controversia constitucional 77/2021.

⁵³ Véase pág. 10 de la contestación en el expediente de la controversia constitucional 77/2021.

⁵⁴ Esta Segunda Sala no entra, en este apartado, al análisis del proceso de consulta pública del proyecto de programa ahora impugnado. A juicio de este órgano jurisdiccional, la delegación de la Secretaría en Quintana Roo estuvo al tanto del proceso y participó, a través de uno de sus funcionarios, de las etapas iniciales del mismo.



54. Esta Segunda Sala interpreta el artículo 20 BIS 2, párrafo tercero,⁵⁵ de la LGEEPA como una atribución discrecional hacia la Semarnat para participar en los procesos que discuten y aprueban los programas de ordenamiento ecológico de las entidades federativas cuando existen áreas naturales protegidas en esa demarcación. Como se ha argumentado ya, la razón del artículo 20 BIS 2, párrafo tercero, fue garantizar la coherencia entre los objetivos de los programas regionales y las finalidades de las áreas naturales protegidas. Sin embargo, esta finalidad obliga a las instancias estatales a hacerle saber a las federales de la realización de un programa regional de ordenamiento ecológico, les convocan a participar en el proceso y, en su caso, facilitan tal participación.

55. La prerrogativa establecida en el artículo 20 BIS 2, párrafo tercero, a favor del Gobierno Federal no puede ser entendida como un derecho de veto. Los gobiernos de las entidades federativas tienen atribuciones propias para emitir sus programas regionales de ordenamiento ecológico, en términos del mismo artículo 20 BIS 2, primer párrafo. Es cierto que dicho precepto, en su ya citado párrafo tercero, establece que tanto los gobiernos de las entidades federativas como la Semarnat deberán aprobar de forma conjunta los programas regionales de ordenamiento ecológico, cuando dicho programa incluya un área natural protegida competencia de la Federación. Sin embargo, si, como en el caso, la misma Semarnat ha sido convocada y decide no participar en el proceso, se debe entender que el programa regional de ordenamiento ecológico guarda en principio coherencia con los objetivos de las áreas naturales protegidas, según el entendimiento de la misma secretaría.

56. En otras palabras, el artículo 20 BIS 2, tercer párrafo, de la LGEEPA está modulando una atribución de los gobiernos locales con una finalidad precisa. El

⁵⁵ **Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente**

"Artículo 20 BIS 2. Los gobiernos de las entidades federativas, en los términos de las leyes locales aplicables, podrán formular y expedir programas de ordenamiento ecológico regional, que abarquen la totalidad o una parte del territorio de una entidad federativa.

"...

"Cuando un programa de ordenamiento ecológico regional incluya un área natural protegida, competencia de la Federación, o parte de ella, el programa deberá ser elaborado y aprobado en forma conjunta por la secretaría y los gobiernos de las entidades federativas y Municipios o demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, previa opinión emitida por los Comités de ordenamiento ecológico territorial correspondientes, en que se ubique, según corresponda."



objetivo de esta norma es que los proyectos de desarrollo habilitados por los instrumentos de planeación en materia de equilibrio ecológico y protección al ambiente no afecten los ecosistemas de las áreas naturales protegidas a cargo de la Federación. Sin embargo, esta finalidad se vería desbordada si la prerrogativa federal constituyera un derecho de veto. En este último caso, el artículo 20 BIS, 2, tercer párrafo, dejaría de ser una excepción para convertirse en la regla y, así, indebidamente fuera la Federación la que estuviera a cargo de aprobar todos los programas regionales de ordenamiento ecológico cuando existan áreas naturales a su cargo en la demarcación. Al contrario, un entendimiento adecuado de las disposiciones de la Constitución Federal (artículos 124 y 133 ya citados) y de la propia LGEEPA establece que la relación entre la entidad federativa y la Federación es de coordinación y no de supra a subordinación de aquélla a ésta.

57. Las consideraciones de este apartado se limitan al caso de estudio. En otras palabras, cuando existe una convocatoria por parte del nivel de gobierno emisor a la Semarnat para que ésta participe en la discusión y aprobación de un programa regional de ordenamiento ecológico (dándosele conocimiento del proyecto de dicho programa) y la misma declina la convocatoria, esta omisión por parte de la secretaría no puede derivar en una invalidez del programa. Esta Segunda Sala no analiza otros supuestos diferentes al que se plantea, por ejemplo, si llegaran a existir conflictos respecto al modo o contenido de la participación de la instancia federal. En su eventualidad, se deberán analizar los méritos del caso.

58. Por estas razones, esta Segunda Sala concluye que el Gobierno del Estado de Quintana Roo sí convocó a la Semarnat a través de sus representantes al comité estatal que elaboró el programa ahora impugnado. Por tanto, en este caso, la falta de participación de la Semarnat no supone la invalidez de dicho programa.

59. Se reconoce la validez del Programa Estatal de Ordenamiento Territorial, Ecológico y Desarrollo Sustentable del Estado de Quintana Roo, publicado en el Periódico Oficial del Estado el uno de marzo de dos mil veintidós.

60. Estas consideraciones son vinculantes al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Luis María Aguilar



Morales, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek (ponente) y presidente Alberto Pérez Dayán.

VIII.3. Estudio de la alegada falta de competencia del Estado de Quintana Roo para emitir el programa impugnado.

61. **Criterio jurídico o ratio decidendi.** El diseño constitucional y legal habilita para que una entidad federativa pueda emitir un programa que contenga las materias de protección al ambiente y desarrollo urbano.

62. El Ejecutivo Federal alega que, mientras que el Estado de Quintana Roo tiene atribuciones para formular un programa de ordenamiento ecológico, esto no implica la emisión del programa impugnado que no se limita a la materia de equilibrio ecológico y protección al ambiente, sino que también abarca el ordenamiento territorial y desarrollo urbano.

63. En efecto, el artículo 7o. de la LGEEPA establece que los Estados tienen la facultad de formular, expedir y ejecutar los programas de ordenamiento ecológico del territorio a los que se refiere el artículo 20 BIS 2 de la LGEEPA, primer párrafo,⁵⁶ con la participación de los Estados.⁵⁷ La parte actora argumenta que este artículo no habilita a las entidades federativas a emitir instrumentos con objetivos similares, pero que no son propiamente programas regionales de ordenamiento ecológico.

64. El razonamiento del Ejecutivo Federal es infundado. Por un lado, el programa impugnado también se fundamenta en diversos artículos de la Ley

⁵⁶ **Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente**

"**Artículo 20 BIS 2.** Los gobiernos de las entidades federativas, en los términos de las leyes locales aplicables, podrán formular y expedir programas de ordenamiento ecológico regional, que abarquen la totalidad o una parte del territorio de una entidad federativa."

⁵⁷ **Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente**

(Reformado, D.O.F. 13 de diciembre de 1996)

"**Artículo 7o.** Corresponden a los Estados, de conformidad con lo dispuesto en esta ley y las leyes locales en la materia, las siguientes facultades:

"..."

"**IX.** La formulación, expedición y ejecución de los programas de ordenamiento ecológico del territorio a que se refiere el artículo 20 BIS 2 de esta ley, con la participación de los Municipios respectivos;

"..."



General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.⁵⁸ Así, los contenidos relativos a la materia de asentamientos humanos, ordenamiento territorial y desarrollo urbano del programa impugnado tienen su fundamento en las disposiciones que autorizan a las entidades federativas para formular, aprobar y administrar su Programa Estatal de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.

65. Por otro lado, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte ha determinado la validez de los instrumentos como los que esta sentencia estudia. Unir la materia de ordenamiento ecológico y territorial en un solo programa fue validado en la controversia constitucional 177/2018.⁵⁹ En efecto, esta Suprema Corte concluyó en aquel precedente que la misma LGEEPA establece un esquema concurrente y homogéneo en todo el territorio nacional, en observancia simultánea de las disposiciones en materia de asentamientos humanos, a la luz del sistema general de planeación del desarrollo nacional.⁶⁰ En este sentido, el artículo 16, segundo párrafo,⁶¹ de la Ley del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente del Estado de Quintana Roo –que ordena la unificación de la materia de protección al ambiente y desarrollo urbano en un solo instrumento de planeación– fue declarado válido por esta Suprema Corte, pues esta disposición pro-

⁵⁸ 10, fracción V, 23, fracción II, 28, 29, 30, 92 y 93 de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano. Pág. 77 de la publicación en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo.

⁵⁹ Controversia constitucional 177/018, Resuelta por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión del dieciocho de marzo de dos mil veintiuno, por unanimidad de once votos en lo concerniente a la posible unidad de la materia de desarrollo urbano y equilibrio ecológico en un solo instrumento de planeación.

⁶⁰ Véase, ídem, págs. 84 y 85.

⁶¹ **Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Quintana Roo.**

"Artículo 16. El ordenamiento ecológico del territorio estatal, se llevará a cabo a través de los programas de ordenamiento ecológico:

"I. General del Estado;

"II. Regionales; y,

"III. Locales.

"Con el propósito de integrar en un solo instrumento las regulaciones urbanas y ambientales, con una visión y políticas armónicas sobre el uso y aprovechamiento del territorio del Estado, los Programas de Ordenamiento Ecológico General del Estado y Locales mencionados en este artículo, estarán contenidos en el Programa Estatal de Ordenamiento Territorial, Ecológico y Desarrollo Urbano Sustentable y en los programas de ordenamiento territorial, ecológico y desarrollo urbano, según correspondan, a los que se refiere la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Quintana Roo."



fundiza la coherencia que ambas materias deben tener, de acuerdo con el diseño constitucional y legal.⁶²

66. Por tanto, no asiste la razón al Poder Ejecutivo actor pues, lejos de tratarse de una falta de fundamentación, el programa impugnado y su contenido está autorizado por la propia LGEEPA. Por estas razones, se reconoce la validez del Programa Estatal de Ordenamiento Territorial, Ecológico y Desarrollo Sustentable del Estado de Quintana Roo, publicado en el Periódico Oficial del Estado el uno de marzo de dos mil veintidós.

67. Estas consideraciones son vinculantes al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek (ponente) y presidente Alberto Pérez Dayán.

VIII.4. Estudio sobre la alegada invasión de competencias federales en materia de regulación de dunas costeras, humedales y lagunas costeras, así como en materia de autorización de impacto ambiental.

68. **Criterio jurídico o *ratio decidendi*.** El que una norma haga referencia informativa sobre la conveniencia de determinadas directrices para realizar ciertos proyectos no implica en todos los casos que la autoridad emisora de la norma se imponga como aquella que emitirá las autorizaciones mencionadas. Es válido interpretar que, para ejecutar el programa impugnado y sus directrices, los operadores jurídicos deban tener en cuenta que existen autorizaciones o permisos competencia de otro nivel de gobierno o instancia distinta. En cambio, si la norma estatal impugnada establece autorizaciones o permisos a cargo de la Federación, tales disposiciones deben declararse inválidas por vulnerar competencias federales exclusivas.

69. El Ejecutivo Federal alega que el programa impugnado pretende regular zonas costeras en dunas, lagunas, humedales y manglares. Lo anterior excede la esfera competencial del Estado de Quintana Roo en perjuicio de la Federación. Por un lado, el Ejecutivo Federal argumenta que el programa impugnado estaría invadiendo una facultad de aquél cuando el cuadro cuarenta y ocho titulado "*Criterios de sustentabilidad*" tiene un apartado llamado "*Sostenibilidad ambiental y economía verde*" que incluye "*No construir estructuras que interrump-*

⁶² Controversia constitucional 177/2018, pág. 87.



pan la dinámica costera en dunas, lagunas y humedales". El argumento del Ejecutivo Federal se basa en que, para desarrollar proyectos en dunas costeras, lagunas costeras y humedales, se requiere autorización de la Semarnat a través de la evaluación de impacto ambiental.

70. Adicionalmente, argumenta el Ejecutivo Federal que el programa impugnado pretende regular los aprovechamientos que se lleven a cabo en humedales, violando así lo establecido en los artículos 3, fracción XXX, y 86 BIS 1 de la Ley de Aguas Nacionales. Finalmente, el programa impugnado establece especificaciones sobre la preservación, conservación, aprovechamiento sustentable y restauración de los humedales costeros en zonas de manglar. Sin embargo, no respeta las facultades en favor de la Semarnat, establecidas en los artículos 56, 57, 58, 60 TER y 99 de la Ley General de Vida Silvestre. En concreto, el Poder Ejecutivo Federal se duele del apartado VI.5 denominado "*Aspectos normativos para los asentamientos humanos y ejidales*" contiene un subapartado VI.5.1. "*Criterios para actividades turísticas (AT)*", ahí el criterio AT 5 menciona "*Restringir la instalación de nueva infraestructura turística en las dunas de playa y manglares, previa justificación técnica que demuestre no alterar ni la estructura ni la función de los ecosistemas*".

71. Esta Segunda Sala concluye que el primer argumento es infundado. Éste pretende la invalidez de la mención en el cuadro cuarenta y ocho del programa impugnado, que establece "*No construir estructuras que interrumpan la dinámica costera en dunas, lagunas y humedales*". La porción impugnada constituye un criterio informativo y no normativo. En otras palabras, esto significa que tal mención sólo establece la conveniencia de dejar a salvo la dinámica costera en dunas, lagunas y humedales, pero no crea a favor de las autoridades estatales o municipales una atribución para autorizar el impacto ambiental de proyectos en estas zonas, si la atribución para autorizar dichos proyectos o "estructuras" es de la Federación, como se verá a continuación.

72. Por otro lado, el segundo argumento del Ejecutivo Federal es fundado. Éste avanza la idea de que existe una vulneración de competencias federales al incluir el Estado de Quintana Roo un criterio para: "*Restringir la instalación de nueva infraestructura turística en las dunas de playa y manglares, previa justificación técnica que demuestre no alterar ni la estructura ni la función de los ecosistemas*" en actividades turísticas. En este caso no se trata de una simple recomendación a los operadores jurídicos, sino que prevé la posibilidad de una *justificación técnica* cuando no se altere la estructura ni la función de las dunas de playa o de los manglares.



73. Como argumenta el Poder Ejecutivo actor, el artículo 28 de la LGEEPA⁶³ determina para la Federación la exclusividad para otorgar la autorización de obras y actividades, mediante evaluación de impacto ambiental, en humedales, ecosistemas costeros, lagunas, ríos, lagos y esteros conectados con el mar. Por tanto, cuando el apartado VI.5 denominado "*Aspectos normativos para los asentamientos humanos y ejidales*" y subapartado VI.5.1 "*Criterios para actividades turísticas (AT)*" contiene el criterio "*Restringir la instalación de nueva infraestructura turística en las dunas de playa y manglares, previa justificación técnica que demuestre no alterar ni la estructura ni la función de los ecosistemas*", está invadiendo la facultad exclusiva de la Federación para autorizar obras y actividades en las dunas de playa y manglares (o humedales).

74. Por estas razones se declara la invalidez del Programa Estatal de Ordenamiento Territorial, Ecológico y Desarrollo Sustentable del Estado de Quintana Roo, publicado en el Periódico Oficial del Estado el uno de marzo de dos mil veintidós, apartado VI.5 denominado "*Aspectos normativos para los asentamientos humanos y ejidales*" y subapartado VI.5.1 "*Criterios para actividades turísticas (AT)*" sólo por lo que hace al criterio AT 5: "*Restringir la instalación de nueva infraestructura turística en las dunas de playa y manglares, previa justificación técnica que demuestre no alterar ni la estructura ni la función de los ecosistemas*".

75. El Poder Ejecutivo actor también hace valer otros argumentos contra la porción normativa impugnada. Sin embargo, una vez que esta Segunda Sala ha determinado la invalidez de tal porción por las razones desarrolladas, no hace falta hacer un análisis a la luz de la Ley General de Aguas Nacionales y la Ley General de Vida Silvestre.

76. Estas consideraciones son vinculantes al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Luis María Aguilar

⁶³ **Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.**

(Reformado primer párrafo, D.O.F. 23 de febrero de 2005)

"Artículo 28. La evaluación del impacto ambiental es el procedimiento a través del cual la secretaría establece las condiciones a que se sujetará la realización de obras y actividades que puedan causar desequilibrio ecológico o rebasar los límites y condiciones establecidos en las disposiciones aplicables para proteger el ambiente y preservar y restaurar los ecosistemas, a fin de evitar o reducir al mínimo sus efectos negativos sobre el medio ambiente. Para ello, en los casos en que determine el reglamento que al efecto se expida, quienes pretendan llevar a cabo alguna de las siguientes obras o actividades, requerirán previamente la autorización en materia de impacto ambiental de la secretaría:

"...

(Reformada, D.O.F. 23 de abril de 2018)



Morales, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek (ponente) y presidente Alberto Pérez Dayán.

IX. EFECTOS

77. El artículo 73, en relación con los artículos 41, 43, 44 y 45 de la ley reglamentaria de la materia, señalan que las sentencias deben contener los alcances y efectos de éstas, así como fijar con precisión los órganos obligados a cumplirla, las normas generales respecto de las cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Además, se debe fijar la fecha a partir de la cual la sentencia producirá sus efectos.

78. **Declaratoria de invalidez:** En atención a las consideraciones desarrolladas en el apartado precedente, se declara la invalidez del Programa Estatal de Ordenamiento Territorial, Ecológico y Desarrollo Sustentable del Estado de Quintana Roo, publicado en el Periódico Oficial del Estado el uno de marzo de dos mil veintidós, apartado VI.5 denominado "*Aspectos normativos para los asentamientos humanos y ejidales*" y subapartado VI.5.1 "*Criterios para actividades turísticas (AT)*" sólo por lo que hace al criterio AT 5: "*Restringir la instalación de nueva infraestructura turística en las dunas de playa y manglares, previa justificación técnica que demuestre no alterar ni la estructura ni la función de los ecosistemas*".

79. **Fecha a partir de la cual surtirá efectos la declaratoria general de invalidez:** Conforme a lo dispuesto por el artículo 45, párrafo primero, de la ley reglamentaria, esta resolución y la declaratoria de invalidez surtirán efectos **a partir de la notificación de esta sentencia a las partes de la presente controversia constitucional.**

X. DECISIÓN

80. Por lo antes expuesto, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve:

"X. Obras y actividades en humedales, ecosistemas costeros, lagunas, ríos, lagos y esteros conectados con el mar, así como en sus litorales o zonas federales. En el caso de actividades pesqueras, acuícolas o agropecuarias se estará a lo dispuesto por la fracción XII de este artículo; ..."



PRIMERO.—Es **procedente y parcialmente fundada** la controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se reconoce la **validez** del **Programa Estatal de Ordenamiento Territorial, Ecológico y Desarrollo Sustentable del Estado de Quintana Roo** y de la **Estrategia Estatal de Ordenamiento Territorial** de la misma entidad federativa, publicados en el Periódico Oficial del Estado el uno de marzo de dos mil veintidós.

TERCERO.—Se declara la **invalidez** del **apartado VI.5** denominado "**Aspectos normativos para los asentamientos humanos y ejidales**" y subapartado VI.5.1 "**Criterios para actividades turísticas (AT)**" sólo por lo que hace al criterio **AT 5: "Restringir la instalación de nueva infraestructura turística en las dunas de playa y manglares, previa justificación técnica que demuestre no alterar ni la estructura ni la función de los ecosistemas"**, del **Programa Estatal de Ordenamiento Territorial, Ecológico y Desarrollo Sustentable del Estado de Quintana Roo**, publicado en el Periódico Oficial del Estado el uno de marzo de dos mil veintidós.

CUARTO.—Esta sentencia surtirá sus efectos al momento de su notificación a las partes de la controversia constitucional, en términos del apartado IX de la misma resolución.

QUINTO.—Publíquese esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación, en el *Semanario Judicial de la Federación* y en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo.

Notifíquese; mediante oficio a las partes devuélvase el expediente a la Sección de Trámite de Controversias Constitucionales y de Acciones de Inconstitucionalidad para los efectos legales a que haya lugar y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek (ponente) y presidente Alberto Pérez Dayán.

Esta sentencia se publicó el viernes 12 de mayo de 2023 a las 10:17 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PERSONA TITULAR DE LA FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO DE MORELOS TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVER LA DEMANDA RELATIVA EN REPRESENTACIÓN DE ÉSTA (ARTÍCULOS 21 Y 22, FRACCIÓN XXI, DE LA LEY ORGÁNICA DE LA FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO DE MORELOS).

II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ES INFUNDADA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PLANTEADA POR LOS PODERES EJECUTIVO Y LEGISLATIVO LOCALES DEMANDADOS, RELATIVA A LA FALTA DE LEGITIMACIÓN ACTIVA DE LA FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO DE MORELOS, AL TRATARSE DE UN ÓRGANO CONSTITUCIONAL AUTÓNOMO LOCAL LEGITIMADO PARA PROMOVER ESTE MEDIO DE CONTROL CONSTITUCIONAL, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 105, FRACCIÓN I, INCISO K), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LOS PODERES EJECUTIVO Y LEGISLATIVO, AMBOS DEL ESTADO DE MORELOS, TIENEN LEGITIMACIÓN PASIVA AL HABER PARTICIPADO EN LA EMISIÓN Y PUBLICACIÓN DEL DECRETO IMPUGNADO.

IV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA REPRESENTACIÓN DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE MORELOS RECAE EN LA PERSONA TITULAR DE LA CONSEJERÍA JURÍDICA DE LA ENTIDAD (ARTÍCULO 38, FRACCIÓN II, DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE MORELOS).

V. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PERSONA QUE PRESIDEN LA MESA DIRECTIVA DEL CONGRESO DEL ESTADO DE MORELOS TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL DE ÉSTE (ARTÍCULO 36, FRACCIÓN XVI, DE LA LEY ORGÁNICA PARA EL CONGRESO DEL ESTADO DE MORELOS).

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. LA ORDEN EMITIDA POR EL CONGRESO DEL ESTADO DE MORELOS PARA QUE UNA PENSIÓN QUE CONCEDE SEA CUBIERTA POR LA FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO CON CARGO A SU PARTIDA PRESUPUESTAL, CONSTITUYE UNA POTENCIAL AFECTACIÓN AL ÁMBITO DE ATRIBUCIONES DE ÉSTA QUE IMPLICA UN TEMA GENUINO DE CONSTITUCIONALIDAD PARA EFECTOS DE SU PROCEDENCIA (ARTÍCULO 2 DEL DECRETO NÚMERO DOSCIENTOS NOVENTA Y UNO, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE MORELOS EL DIECIOCHO DE MAYO DE DOS MIL VEINTIDÓS).

VIII. DIVISIÓN DE PODERES. FINALIDAD Y LÍMITES DE ESE PRINCIPIO CONTENIDO EN EL ARTÍCULO 49 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

IX. ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. NOTAS DISTINTIVAS Y CARACTERÍSTICAS.

X. DIVISIÓN DE PODERES. PARA EVITAR LA VULNERACIÓN A ESTE PRINCIPIO EXISTEN PROHIBICIONES IMPLÍCITAS REFERIDAS A LA NO INTRO MISIÓN, A LA NO DEPENDENCIA Y A LA NO SUBORDINACIÓN ENTRE LOS PODERES DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.

XI. AUTONOMÍA DE LA FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO DE MORELOS. LA ORDEN EMITIDA POR EL CONGRESO DEL ESTADO PARA QUE UNA PENSIÓN QUE CONCEDE SEA CUBIERTA POR AQUÉLLA, CON CARGO A SU PARTIDA PRESUPUESTAL CUANDO LA RELACIÓN LABORAL Y ADMINISTRATIVA DE LA BENEFICIARIA FUE CON EL PODER EJECUTIVO DE ESA ENTIDAD, LESIONA SU INDEPENDENCIA EN GRADO DE SUBORDINACIÓN Y TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES [INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 2 DEL DECRETO NÚMERO DOSCIENTOS NOVENTA Y UNO, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE MORELOS EL DIECIOCHO DE MAYO DE DOS MIL VEINTIDÓS, ÚNICAMENTE EN LA PARTE QUE INDICA QUE LA PENSIÓN: "... SERÁ CUBIERTA POR LA FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO DE MORELOS. DEPENDENCIA QUE DEBERÁ REALIZAR EL PAGO EN FORMA MENSUAL, CON CARGO A LA PARTIDA PRESUPUESTAL DESTINADA PARA PENSIONES, CUMPLIENDO CON LO QUE DISPONEN



LOS ARTÍCULOS 55, 56 Y 58, FRACCIÓN II, INCISO J), Y PENÚLTIMO PÁRRAFO DE LA LEY DEL SERVICIO CIVIL DEL ESTADO DE MORELOS."].

XII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ESTUDIO INNECESARIO DE LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ.

XIII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 2 DEL DECRETO QUE CONTIENE LA ORDEN EMITIDA POR EL CONGRESO DEL ESTADO DE MORELOS PARA QUE UNA PENSIÓN QUE CONCEDE SEA CUBIERTA CON CARGO A LA PARTIDA PRESUPUESTAL DE LA FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO, NO PUEDE CAUSAR AFECTACIÓN ALGUNA A LOS DERECHOS QUE YA SE HABÍAN OTORGADO AL TRABAJADOR PENSIONADO Y QUE NO FUERON MATERIA DE LA INVALIDEZ DECRETADA [INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 2 DEL DECRETO NÚMERO DOSCIENTOS NOVENTA Y UNO, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE MORELOS EL DIECIOCHO DE MAYO DE DOS MIL VEINTIDÓS, ÚNICAMENTE EN LA PARTE QUE INDICA QUE LA PENSIÓN: "... SERÁ CUBIERTA POR LA FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO DE MORELOS. DEPENDENCIA QUE DEBERÁ REALIZAR EL PAGO EN FORMA MENSUAL, CON CARGO A LA PARTIDA PRESUPUESTAL DESTINADA PARA PENSIONES, CUMPLIENDO CON LO QUE DISPONEN LOS ARTÍCULOS 55, 56 Y 58, FRACCIÓN II, INCISO J), Y PENÚLTIMO PÁRRAFO DE LA LEY DEL SERVICIO CIVIL DEL ESTADO DE MORELOS."].

XIV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE VINCULA AL CONGRESO LOCAL PARA QUE, DENTRO DEL PLAZO MÁXIMO DE SESENTA DÍAS NATURALES SIGUIENTES A QUE LE SEA NOTIFICADA LA PRESENTE RESOLUCIÓN, ESTABLEZCA SI SERÁ EL PROPIO CONGRESO QUIEN HARÁ EL PAGO DE LA PENSIÓN RESPECTIVA CON CARGO AL PRESUPUESTO GENERAL DEL ESTADO O, EN CASO DE CONSIDERAR QUE DEBE SER ALGÚN OTRO PODER O ENTIDAD QUIEN DEBA REALIZAR LOS PAGOS CORRESPONDIENTES A LA PENSIÓN, DEBERÁ OTORGAR LOS RECURSOS NECESARIOS PARA QUE DICHO ENTE PUEDA SATISFACER ESA OBLIGACIÓN [INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 2 DEL DECRETO NÚMERO DOSCIENTOS NOVENTA Y UNO, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE MORELOS EL DIECIOCHO DE MAYO DE DOS MIL VEINTIDÓS, ÚNICAMENTE EN LA PARTE QUE INDICA QUE LA PENSIÓN: "... SERÁ CUBIER-



TA POR LA FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO DE MORELOS. DEPENDENCIA QUE DEBERÁ REALIZAR EL PAGO EN FORMA MENSUAL, CON CARGO A LA PARTIDA PRESUPUESTAL DESTINADA PARA PENSIONES, CUMPLIENDO CON LO QUE DISPONEN LOS ARTÍCULOS 55, 56 Y 58, FRACCIÓN II, INCISO J), Y PENÚLTIMO PÁRRAFO DE LA LEY DEL SERVICIO CIVIL DEL ESTADO DE MORELOS."].

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 115/2022. FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO DE MORELOS. 8 DE MARZO DE 2023. PONENTE: JAVIER LAYNEZ POTISEK. SECRETARIO: GEOVANNI SANDOVAL OCHOA.

ÍNDICE TEMÁTICO

Acto impugnado: El Decreto 291 (Doscientos Noventa y Uno) por el que se concede pensión por jubilación a Claudia Eunice Romero Jaime, publicado el 18 de mayo de 2022 en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad", Número 6073.

	Apartado	Decisión	Págs.
I.	COMPETENCIA	La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer del presente asunto.	4-5
II.	PRECISIÓN DE LAS NORMAS, ACTOS U OMISIONES RECLAMADAS	Se tiene por efectivamente impugnado el artículo 2 en la porción normativa que se precisa.	5-6
III.	EXISTENCIA DEL ACTO IMPUGNADO	Sí existe el acto impugnado.	6
IV.	OPORTUNIDAD	La demanda es oportuna.	6-8
V.	LEGITIMACIÓN ACTIVA	La demanda fue presentada por parte legitimada.	9-11
VI.	LEGITIMACIÓN PASIVA	Los órganos demandados tienen legitimación pasiva.	11-12
VII.	INTERÉS LEGÍTIMO	La Fiscalía General del Estado de Morelos cuenta con interés legítimo.	12-14



VIII.	CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO	No se hicieron valer otras además de las estudiadas en el apartado de legitimación activa y no se advierte otra de oficio.	14
IX.	ESTUDIO DE FONDO IX.1. Violación al principio de autonomía en la gestión presupuestal	<p>Criterio jurídico o ratio decidendi: <i>El decreto emitido por el Congreso del Estado de Morelos que obliga a la Fiscalía General de la entidad federativa a pagar una pensión por jubilación a una persona con la que no sostuvo relación laboral o administrativa alguna, es inconstitucional por vulnerar el principio de independencia financiera y autonomía (en el grado más grave de subordinación) previsto en el artículo 116, fracción IX, de la Constitución General.</i></p> <p>Se declara la invalidez parcial del Decreto 291 emitido por el Congreso del Estado de Morelos.</p>	14-24
X.	EFFECTOS Declaratoria de invalidez	Se precisan las disposiciones, actos u omisiones declaradas inconstitucionales.	24-25
	Otros lineamientos	<ol style="list-style-type: none">1. Modificar el decreto impugnado únicamente en la parte materia de la invalidez, y2. A fin de no lesionar la independencia financiera de la Fiscalía General de Morelos y en respeto del principio de autonomía deberá establecer de manera puntual:<ol style="list-style-type: none">a. Si será el propio Congreso quien se hará cargo del pago de la pensión respectiva con cargo al presupuesto general del Estado; o,b. En caso de considerar que debe ser algún otro Poder o entidad quien deba realizar los pagos correspondientes a la pensión, deberá otorgar	25



		los recursos para dicho fin, aclarando que fueron transferidos para cubrir la pensión por jubilación concedida a Claudia Eunice Romero Jaime.	
	Notificaciones	Deberá notificarse esta sentencia, por oficio, a la Fiscalía General del Estado de Morelos (parte actora), y a los Poderes Ejecutivo y Legislativo (partes demandadas), todos del Estado de Morelos.	25
XI.	DECISIÓN	<p>PRIMERO.—Es procedente y parcialmente fundada la controversia constitucional.</p> <p>SEGUNDO.—Se declara la invalidez parcial del Decreto 291 (Doscientos Noventa y Uno), publicado el 18 de mayo de 2022 en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" 6073 (seis mil setenta y tres) para los efectos precisados en la parte final del considerando último de esta sentencia.</p>	25-26

Ciudad de México. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al ocho de marzo de dos mil veintitrés, emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la controversia constitucional 115/2022, promovida por la Fiscalía General del Estado de Morelos, contra el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, ambos del Estado de Morelos.

ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

1. Presentación de la demanda por la Fiscalía General del Estado de Morelos. Por escrito presentado el veintinueve de junio de dos mil veintidós



mediante el Sistema Electrónico de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el fiscal general del Estado de Morelos promovió la presente controversia en la que demandó la invalidez del Decreto Número 291 (Doscientos Noventa y Uno) por el que el Congreso de Morelos otorgó una pensión por jubilación a Claudia Eunice Romero Jaime con cargo al presupuesto del órgano constitucional autónomo que representa.

2. Conceptos de invalidez. En su demanda, el fiscal general expuso los siguientes argumentos:

a. Sostiene que el Decreto 291 (Doscientos Noventa y Uno) causa una grave afectación a la Fiscalía General de Morelos porque el Congreso del Estado ordenó el pago de una pensión por jubilación sin haber transferido los recursos económicos suficientes para cumplir con dicha obligación, lo que vulnera la autonomía e independencia presupuestaria y constituye una forma de subordinación frente al Poder demandado.

Claudia Eunice Romero Jaime no sostuvo una relación laboral con la Fiscalía General de Morelos, ya que no fue transferida a la nómina de trabajadores al momento de celebrarse el acta entrega-recepción el veintinueve de marzo de dos mil diecinueve, entre el Poder Ejecutivo y la Fiscalía General de Morelos. Incluso el decreto impugnado refiere que la trabajadora presentó su renuncia el veintiocho de febrero de dos mil diecinueve, es decir, un mes antes de la celebración del acta entrega recepción.

En ese sentido, fue hasta la primera quincena de abril de dos mil diecinueve que la Fiscalía General de Morelos comenzó a realizar el pago de la nómina del personal transferido mediante el acta de entrega recepción. Previo la celebración de dicha acta el Poder Ejecutivo fue quien se encargó de realizar el pago de la nómina de los trabajadores adscritos a la antigua Fiscalía General de Morelos.

Finalmente, el Congreso Estatal, al emitir el decreto impugnado no dio participación alguna a la Fiscalía General de Morelos lo que significa que se trata de un acto que emitió de manera unilateral e inconstitucional.



b. Del decreto impugnado se advierte que el Congreso de Morelos omitió dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 67, fracción I, de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos porque determinó que la pensión por jubilación debe ser pagada mensualmente por la fiscalía actora, ya que el quince de febrero de dos mil dieciocho se publicó la reforma al artículo 79-A de la Constitución morelense mediante la que se estableció a dicha institución como órgano constitucional autónomo.

En esos términos, según la lógica del Congreso de Morelos, si la trabajadora desempeñó su último cargo hasta el veintiocho de febrero de dos mil diecinueve, entonces el pago debe correr a cargo de la Fiscalía General de Morelos. No obstante, pasó inadvertido que la trabajadora concluyó su relación laboral con la anterior Fiscalía General dependiente del Poder Ejecutivo, lo que puede corroborarse con la lectura del apartado de antecedentes del decreto impugnado, donde se afirmó que la trabajadora acompañó su solicitud con la hoja de servicios y carta de certificación de salario expedida por el Poder Ejecutivo de Morelos.

c. El Congreso de Morelos subordina a la fiscalía actora, toda vez que sin otorgarle participación en la emisión del Decreto 291 (Doscientos Noventa y Uno), le impone una obligación de pago por concepto de pensión por jubilación a una servidora pública que prestó sus servicios al Poder Ejecutivo de Morelos. Esto constituye un agravio a la autonomía en la gestión presupuestal del órgano constitucional autónomo en tanto interfiere con la facultad de administrar, manejar y ejercer su presupuesto.

Lo anterior, en la inteligencia de que la autonomía en la gestión presupuestaria es una garantía financiera e institucional que se afecta con la emisión del decreto impugnado, toda vez que sin otorgar recursos necesarios le impone una obligación económica sin expresar con cargo a qué partida presupuestal ante la omisión del Poder Legislativo de aprobar el presupuesto de egresos para el ejercicio fiscal dos mil veintidós.

3. Admisión y trámite. En acuerdo de doce de julio de dos mil veintidós el Ministro Javier Laynez Potisek admitió a trámite la demanda por lo que hace al Decreto 291 (doscientos noventa y uno) y tuvo como demandados a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Morelos.



4. Contestación de demanda por las autoridades demandadas. Por escrito recibido mediante el sistema electrónico de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el nueve de septiembre de dos mil veintidós, la consejera jurídica del Poder Ejecutivo de Morelos dio contestación a la demanda. Asimismo, el veintiocho de septiembre de dos mil veintidós, el presidente de la Mesa Directiva de la LV Legislatura del Congreso del Estado presentó su escrito de contestación en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte.

5. Cierre de instrucción. El nueve de diciembre de dos mil veintidós, el Ministro instructor tuvo por presentado el escrito de alegatos de la Fiscalía General de Morelos en el que ofreció nuevas pruebas y reiteró las que adjuntó a su escrito inicial de demanda. Asimismo, se declaró cerrada la instrucción a efecto de elaborar el proyecto de sentencia correspondiente.

I. COMPETENCIA

6. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente controversia constitucional, en términos de lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, inciso k), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;¹ 1 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución General;² 10, fracción I,³ y 11, fracción

¹ **Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

"I. De las controversias constitucionales que, sobre la constitucionalidad de las normas generales, actos u omisiones, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:
k) Dos órganos constitucionales autónomos de una entidad federativa, y entre uno de éstos y el Poder Ejecutivo o el Poder Legislativo de esa entidad federativa."

² **Artículo 1.**

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

³ **Artículo 10.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá funcionando en Pleno:

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



VIII,⁴ de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con el artículo 37, párrafo primero,⁵ del reglamento interior de este Alto Tribunal y el punto segundo, fracción I, párrafo primero, del Acuerdo General Plenario Número 5/2013,⁶ de trece de mayo de dos mil trece al resultar innecesaria la intervención del Tribunal Pleno.

7. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cuatro votos. Ausente el Ministro Javier Laynez Potisek.

II. PRECISIÓN DE LAS NORMAS, ACTOS U OMISIONES RECLAMADAS

8. En términos del artículo 41, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución General,⁷ se fija el único acto objeto de la presente controversia.

9. De la lectura integral de la demanda, se aprecia que en esencia la Fiscalía General del Estado de Morelos se duele de que el Congreso de Morelos haya otorgado una pensión por jubilación con cargo a su presupuesto sin que la beneficiaria haya sostenido una relación laboral o administrativa con la insti-

⁴ **Artículo 11.** El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación velará en todo momento por la autonomía de los órganos del Poder Judicial de la Federación y por la independencia de sus integrantes , y tendrá las siguientes atribuciones: ...

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

⁵ **Artículo 37.** La Suprema Corte contará con dos Salas integradas por cinco Ministros cada una, que ejercerán la competencia que les otorga el artículo 21 de la ley orgánica, bastando con la presencia de cuatro de ellos para funcionar. La Primera Sala conocerá de las materias civil y penal, y la Segunda Sala, de las materias administrativa y laboral, en los términos establecidos en el presente reglamento interior. Además, conocerán de los asuntos que determine el Pleno mediante Acuerdos Generales."

⁶ **Segundo.** El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución:

"I. Las controversias constitucionales, salvo en las que deba sobreseerse y 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."

⁷ **Artículo 41.** Las sentencias deberán contener:

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



tución y sin que se le hayan transferido los recursos económicos necesarios para cumplir la obligación.

10. Esa determinación únicamente se encuentra establecida en el artículo 2 del Decreto 291 (Doscientos Noventa y Uno) impugnado, por lo que, esta Segunda Sala de la Suprema Corte lo fija como acto objeto de la presente controversia.⁸

11. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cuatro votos. Ausente el Ministro Javier Laynez Potisek.

III. EXISTENCIA DEL ACTO IMPUGNADO

12. De conformidad con lo dispuesto en la fracción I del artículo 41 de la ley reglamentaria, se tiene por demostrada la existencia del acto impugnado, pues los Poderes Legislativo y Ejecutivo demandados remitieron a este Alto Tribunal copia del Decreto 291 (Doscientos Noventa y Uno) por el que se concede pensión por jubilación a Claudia Eunice Romero Jaime.

13. Consecuentemente, en términos del artículo 202 del Código Federal de Procedimientos Civiles, aplicado de manera supletoria, se tiene por probada la existencia del acto impugnado.

14. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cuatro votos. Ausente el Ministro Javier Laynez Potisek.

IV. OPORTUNIDAD

15. Conforme al artículo 21, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal,⁹ el plazo para promover

⁸ "Artículo 2. La pensión decretada deberá cubrirse a razón del equivalente a cuarenta veces el salario mínimo vigente, a partir del día siguiente a aquel en se separe de sus labores y será cubierta por la Fiscalía General del Estado de Morelos. Dependencia que deberá realizar el pago en forma mensual, con cargo a la partida presupuestal destinada para pensiones, cumpliendo con lo que disponen los artículos 55, 56 y 58, fracción II, inciso j) y penúltimo párrafo de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos."

⁹ "Artículo 21. El plazo para la interposición de la demanda será:



controversia constitucional es de treinta días a partir del día siguiente a aquel en que surta efectos su notificación o que se haya tenido conocimiento del mismo o de su ejecución, o al día siguiente en que el Poder actor se ostente sabedor del mismo.

16. En este caso la demanda fue presentada de forma oportuna.

17. En el capítulo VIII de su escrito de demanda, el fiscal general de Morelos manifiesta que el día que debe servir como referente temporal para computar el plazo de interposición de la demanda es el diecinueve de mayo de dos mil veintidós, porque es la fecha en que cobró vigencia y surtió efectos legales el decreto impugnado conforme al artículo transitorio segundo. En la inteligencia de que el propio decreto determina el inicio de su vigencia, el cual es al día siguiente de su publicación.

18. La fiscalía actora sostiene que el artículo segundo transitorio del decreto es la ley que conforme al artículo 21, fracción I, de la ley reglamentaria establece cuándo surte efectos la notificación; sin embargo, esta afirmación es completamente errónea. La fiscalía parte de la falsa premisa de que un artículo transitorio de un decreto cuya naturaleza es administrativa puede ser el fundamento legal que determina cuándo surte efectos la notificación del decreto impugnado.

19. Al respecto, esta Segunda Sala de Suprema Corte de Justicia de la Nación en el **recurso de reclamación 112/2022-CA**¹⁰ determinó que:

"Esto no es posible porque la fracción I del artículo 21 de la ley reglamentaria es clara al establecer que el instrumento jurídico que determina cuándo surte efectos la notificación del acto impugnado es la ley, entendiéndose por ésta un instrumento jurídico expedido por autoridad competente que goza de

"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."

¹⁰ Sentencia recaída al recurso de reclamación 112/2022-CA, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente Ministro Javier Laynez Potisek, 13 de octubre de 2022.



las características de una norma general, es decir, generalidad, abstracción y obligatoriedad."¹¹

20. Una cosa es la ley que rige el acto y determina cuándo surte efectos la notificación para contabilizar el plazo para promover un juicio de control constitucional y, otra muy diferente, es la regla jurídica que determina cuándo entrará en vigor un acto administrativo. La ley y el acto administrativo son instrumentos jurídicos que gozan de diferente nivel jerárquico; de modo que, un acto administrativo no puede determinar a partir de qué momento un ente del Estado puede promover la controversia constitucional porque esa cuestión está reservada a las normas que gozan de generalidad, abstracción y obligatoriedad.

21. Con todo y la incorrección de lo argumentado por la fiscalía actora, esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación toma el diecinueve de mayo de dos mil veintidós como fecha en que la Fiscalía General de Morelos tuvo conocimiento del decreto impugnado.

22. En ese sentido, conforme al artículo 21, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución General¹² el plazo para promover la controversia constitucional en contra de actos es de treinta días contados a partir del día siguiente al en que la actora se ostente sabedora de dichos actos.

23. Consecuentemente, el plazo para promover este medio de control constitucional transcurrió del veinte de mayo al treinta de junio de dos mil veintidós de conformidad con lo dispuesto en los artículos 2 y 3, fracción II, de la ley

¹¹ **Párrafo 28.** Esto no es posible porque la fracción I del artículo 21 de la ley reglamentaria es clara al establecer que el instrumento jurídico que determina cuándo surte efectos la notificación del acto impugnado es la ley, entendiéndose por ésta un instrumento jurídico expedido por autoridad competente que goza de las características de una norma general, es decir, generalidad, abstracción y obligatoriedad.

¹² **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."



reglamentaria.¹³ Por lo tanto, en este caso la demanda fue presentada de forma oportuna el veintinueve de junio de dos mil veintidós.

24. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cuatro votos. Ausente el Ministro Javier Laynez Potisek.

V. LEGITIMACIÓN ACTIVA

25. La demanda fue presentada por parte legítima.

26. Uriel Carmona Gándara, en su carácter de titular de la Fiscalía General del Estado de Morelos,¹⁴ está legitimado para promover la presente controversia constitucional en representación de la Fiscalía General del Estado de Morelos, de conformidad con los artículos 105, fracción I, inciso k), de la Constitución General; 10, fracción I y 11, primer párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional,¹⁵ y 21 y 22, fracción XXI, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Morelos.¹⁶

¹³ **Artículo 2.** 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 3. Los plazos se computarán de conformidad con las reglas siguientes:

"...

"II. Se contarán sólo los días hábiles."

¹⁴ Tal personalidad jurídica quedó acreditada en términos del nombramiento de quince de febrero de dos mil dieciocho, expedido por la entonces presidenta de la Mesa Directiva de la LIII Legislatura del Congreso del Estado de Morelos, y del Decreto Número Dos Mil Quinientos Noventa y Nueve, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad", Número 5584, el veintiocho de febrero de dos mil dieciocho.

¹⁵ **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: ...

"k. Dos órganos constitucionales autónomos de una entidad federativa, y entre uno de éstos y el Poder Ejecutivo o el Poder Legislativo de esa entidad federativa."

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

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

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

¹⁶ **Artículo 21.** La Fiscalía General está a cargo de un fiscal general, quien es el jefe de la institución del Ministerio Público, y ejerce la autoridad jerárquica sobre todo el personal de la misma.



27. Esto es así, ya que atento a los preceptos citados, la Fiscalía General del Estado es uno de los entes legitimados para promover controversias constitucionales y corresponde al fiscal general su representación en todos los litigios en que dicho ente público sea parte.

28. No pasa inadvertido que los Poderes demandados hicieron valer la actualización de la causa de improcedencia prevista en la fracción IX del artículo 19, en relación con el artículo 20, fracción II, de la ley reglamentaria, argumentando que la Fiscalía General de Morelos carece de interés legítimo para promover la presente controversia constitucional.

29. Para sustentar la actualización de la causa de improcedencia, citan como fundamento el artículo 105, fracción I, inciso I), de la Constitución Federal, así como los precedentes de los recursos de reclamación 28/2015-CA, 76/2016-CA y 28/2021-CA.

30. Ahora bien, de los argumentos y fundamentos utilizados por los Poderes demandados se advierte que en realidad la causa de improcedencia que hacen valer es la falta de legitimación activa, pues señalaron que en el recurso de reclamación 28/2021-CA, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación interpretó que si bien el artículo 105, fracción I, inciso I), de la Constitución General contemplaba la legitimación de los órganos constitucionales autónomos para promover las controversias constitucionales, dicha procedencia se limitaba a que se combatieran actos emitidos por otros órganos constitucionales autónomos o actos y disposiciones generales emitidas por el Congreso de la Unión o por el Ejecutivo Federal.

31. Asimismo, señalaron que en el recurso de reclamación 76/2016-CA, el Pleno concluyó que no era posible hacer una interpretación amplia del artículo 105, fracción I, inciso I), de la Constitución General, pues no establecía el

Las ausencias del fiscal general serán suplidas por el titular de la Fiscalía Metropolitana, en términos del reglamento."

"Artículo 22. El fiscal general tendrá las siguientes atribuciones: ...

"XXI. Representar legalmente a la Fiscalía General ante todo tipo de autoridades federales, estatales y municipales."



supuesto de procedencia de la controversia constitucional entre un órgano constitucional autónomo local y un Poder de una entidad federativa.

32. A juicio de esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación no le asiste razón a los Poderes demandados ya que el artículo 105, fracción I, inciso k), de la Constitución General, indudablemente reconoce la legitimación activa a los órganos constitucionales autónomos locales para acudir a este medio de control constitucional a demandar la constitucionalidad de las normas generales, actos y omisiones, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, de los Poderes Ejecutivo y Legislativo de su entidad federativa.

33. En este caso, si la Fiscalía General de Morelos acudió a la controversia constitucional a demandar la invalidez de un decreto expedido y publicado por el Congreso y el gobernador de Morelos; entonces, con fundamento en el artículo 105, fracción I, inciso k), de la Constitución General, esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación le reconoce legitimación activa para promover la presente controversia constitucional.

34. Consecuentemente, la causa de improcedencia planteada es infundada.

35. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cuatro votos. Ausente el Ministro Javier Laynez Potisek.

VI. LEGITIMACIÓN PASIVA

36. Los órganos demandados tienen legitimación pasiva.

37. Se reconoció el carácter de autoridades demandadas al Congreso y al gobernador del Estado de Morelos, por la expedición, promulgación y publicación del decreto impugnado.

38. No pasa inadvertido que el escrito inicial de demanda señala al Poder Ejecutivo como tercer interesado y no como parte demandada. Sin embargo, toda vez que el Poder Ejecutivo intervino en la publicación del decreto impug-



nado desde el auto de admisión se le reconoció el carácter de autoridad demandada. Consecuentemente, se tienen como demandados en este procedimiento constitucional a los Poderes Legislativo y Ejecutivo, ambos del Estado de Morelos.

39. Estas autoridades cuentan con legitimación pasiva, en términos de lo dispuesto por los artículos 10, fracción II y 11, párrafo primero, de la ley reglamentaria, de los cuales se advierte que tendrán el carácter de demandados la entidad, Poder u órgano que hubiere pronunciado el acto que sea objeto de la controversia, quienes deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que legalmente se encuentren facultados para representarlos.

40. En representación del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, acude al juicio su consejera jurídica,¹⁷ quien conforme al artículo 38, fracción II, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Morelos,¹⁸ tiene facultades de representación.

41. Por parte del Poder Legislativo del Estado de Morelos, comparece el diputado Francisco Érik Sánchez Zavala, en su carácter de presidente de la Mesa Directiva, quien conforme al artículo 36, fracción XVI, de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos,¹⁹ tiene atribuciones para representar al Congreso del Estado en cualquier asunto en que sea parte.

42. Por lo anterior, los citados funcionarios cuentan con legitimación pasiva para comparecer al presente juicio, toda vez que a ellos se les responsabiliza por los actos impugnados y cuentan con facultades para representar a dichos Poderes.

¹⁷ Acreditó su personalidad con copia certificada del Periódico Oficial del Estado de 4 de mayo de 2022 en el que se publicó su nombramiento.

¹⁸ **"Artículo 38.** A la Consejería Jurídica le corresponden las siguientes atribuciones: ...

"II. Representar al titular del Poder Ejecutivo, cuando éste así lo acuerde, en las acciones y controversias a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

¹⁹ **"Artículo 36.** Son atribuciones del presidente de la Mesa Directiva: ...

"XVI. Representar legalmente al Congreso del Estado en cualquier asunto en que éste sea parte, con las facultades de un apoderado general en términos de la legislación civil vigente, pudiendo delegarla mediante oficio en la persona o personas que resulten necesarias, dando cuenta del ejercicio de esta facultad al pleno del Congreso del Estado."



43. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cuatro votos. Ausente el Ministro Javier Laynez Potisek.

VII. INTERÉS LEGÍTIMO

44. El criterio que prevalece en el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre el interés legítimo en controversias constitucionales se sustenta en la naturaleza de este medio de control constitucional, cuyo objeto de tutela es la defensa de las atribuciones que la Constitución General confiere a los órganos legitimados para su promoción. Dicho en otras palabras, para que los órganos constitucionales autónomos cuenten con interés legítimo es necesario que la emisión del acto impugnado traiga como consecuencia una afectación a su esfera de atribuciones.

45. En ese sentido, la afectación a su esfera de atribuciones puede derivar de una invasión competencial o de la afectación a **cualquier ámbito** que incida en su esfera, siempre y cuando se encuentre regulada directamente en la Constitución General.

46. Este criterio se encuentra reflejado en la tesis de rubro: "INTERÉS LEGÍTIMO EN CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. 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."²⁰

47. A juicio de esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación existe un principio de agravio a la esfera de atribuciones constitucionales que el artículo 116, fracción IX, de la Constitución General otorga a los órganos estatales encargados de la procuración de justicia, pues dicha disposición ordena a las Constituciones de los Estados garantizar que las funciones de procuración de justicia se realicen con base en los principios de **autonomía**, eficiencia, imparcialidad, legalidad, objetividad, profesionalismo, responsabilidad y respeto a los derechos humanos.

²⁰ Tesis 1a. CXVIII/2014 (10a.), publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 4, marzo de 2014, Tomo I, página 721, registro digital: 2006022.



48. El artículo 21 de la Constitución General,²¹ establece que la investigación de delitos le corresponde al Ministerio Público, mientras que el artículo 79-A de la Constitución de Morelos²² indica que el ejercicio de estas funciones en el ámbito local se deben realizar por medio de la Fiscalía General como órgano constitucional autónomo.

49. Luego, si el Decreto 291 (Doscientos Noventa y Uno) obliga a la Fiscalía General de Morelos a pagar la pensión de una servidora pública con cargo a su presupuesto y ésta sostiene que dicho decreto afecta su autonomía al imponerle la obligación de usar sus recursos para cubrir la pensión jubilatoria de una persona con la que no tuvo relación laboral o administrativa alguna; entonces, se actualiza el principio de agravio necesario para reconocer que cuenta con interés legítimo a efecto de promover el presente medio de control constitucional.

50. Lo anterior de ninguna manera constituye un pronunciamiento sobre la validez del decreto impugnado, sino únicamente indica que la Fiscalía General de Morelos acude a la controversia constitucional con interés legítimo de defender las atribuciones que el artículo 116, fracción IX, de la Constitución General prevé en su favor.

51. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cuatro votos. Ausente el Ministro Javier Laynez Potisek.

VIII. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESSEIMIENTO

52. Las partes no hicieron valer alguna causa de improcedencia ni motivo de sobreseimiento distinto al estudiado en los apartados anteriores y esta Segunda Sala tampoco advierte que se actualice alguna en forma oficiosa, por lo que, procede a realizar el estudio de fondo.

²¹ **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. ..."

²² **Artículo 79-A.** El ejercicio de las funciones del Ministerio Público se realizará por medio de la Fiscalía General del Estado de Morelos, como órgano constitucional autónomo, dotado de personalidad jurídica y de patrimonio propios. Su titular será el fiscal general del Estado."



53. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cuatro votos. Ausente el Ministro Javier Laynez Potisek.

IX. ESTUDIO DE FONDO

IX.1. Violación al principio de autonomía en la gestión presupuestal.

La actora sostiene que Claudia Eunice Romero Jaime no sostuvo una relación laboral o administrativa con la Fiscalía General de Morelos, ya que no fue transferida a la nómina de trabajadores al momento de celebrarse el acta de entrega recepción el veintinueve de marzo de dos mil diecinueve, entre el Poder Ejecutivo y la propia Fiscalía General de Morelos. Incluso renunció un mes antes de la celebración del acta de entrega recepción.

54. Criterio jurídico o ratio decidendi: *El decreto emitido por el Congreso del Estado de Morelos que obliga a la Fiscalía General de la entidad federativa a pagar una pensión por jubilación a una persona con la que no sostuvo relación laboral o administrativa alguna, es inconstitucional por vulnerar el principio de independencia financiera y autonomía (en el grado más grave de subordinación) previsto en el artículo 116, fracción IX, de la Constitución General.*

55. En el **amparo en revisión 1100/2015**,²³ la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación interpretó el principio de división de poderes contenido en el artículo 49 de la Constitución General como: "un mecanismo de racionalización del poder público por la vía de su límite y balance, con el fin de garantizar el principio democrático, los derechos fundamentales y sus garantías, a través de un régimen de cooperación y coordinación de competencia, a manera de control recíproco, limitando y evitando el abuso en el ejercicio del poder".²⁴

²³ Sentencia recaída al amparo en revisión 1100/2015, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministro Javier Laynez Potisek, 16 de agosto de 2017.

²⁴ **Página 65:** A través de numerosos precedentes esta Suprema Corte ha dado interpretación al artículo 49 de la Constitución Federal; precepto en el que se establece el principio de división de poderes y que constituye un mecanismo normativo de racionalización del poder público por la vía de su límite y balance, tanto orgánico, como funcional; y con el fin último de garantizar el principio democrático, los derechos fundamentales y sus garantías



56. En cuanto a la aplicación de este principio tratándose de órganos constitucionales autónomos el Tribunal Pleno en la **controversia constitucional 31/2006**²⁵ estableció que:

"... la creación de este tipo de órganos no altera o destruye la tradicional doctrina de división de poderes, pues la circunstancia de que los referidos órganos guarden autonomía e independencia de los poderes primarios no significa que no formen parte del estado mexicano, pues su principal misión radica en atender necesidades torales tanto del Estado como de la sociedad en general, conformándose como nuevos organismos que se encuentran a la par de los órganos tradicionales."²⁶

57. Consecuentemente, las características esenciales de estos órganos son: **a)** deben estar establecidos y configurados directamente en la Constitución, **b)** deben mantener con los otros órganos del Estado relaciones de coordinación, **c)** deben contar con autonomía e independencia funcional y financiera; y, **d)** deben atender funciones coyunturales del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad.

58. Este criterio se encuentra reflejado en la jurisprudencia P./J. 20/2007, de rubro: "ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. NOTAS DISTINTIVAS Y CARACTERÍSTICAS."²⁷

59. En este sentido, la independencia financiera es una parte inherente e imprescindible del principio de autonomía, ya que sin la capacidad de administrar sus recursos el órgano constitucional autónomo quedaría reducido o limitado. Autonomía que se manifiesta a través de la potestad de gasto que implica que

²⁵ Sentencia recaída en la controversia constitucional 31/2006, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministro José Ramón Cossío Díaz, 7 de noviembre de 2006.

²⁶ **Página 92, párrafo 3:** 4. En el caso de nuestro país, la creación de este tipo de órganos no altera o destruye la tradicional doctrina de la división de poderes, pues la circunstancia de que los referidos órganos guarden autonomía e independencia de los poderes primarios, no significa que no formen parte del Estado Mexicano, pues su misión principal, radica en atender necesidades torales tanto del Estado como de la sociedad en general, conformándose como nuevos organismos que se encuentran a la par de los órganos tradicionales.

²⁷ Tesis P./J. 20/2007, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXV, mayo de 2007, página 1647, registro digital: 172456.



no cabe injerencia alguna de otros poderes públicos en la aplicación de su presupuesto, es decir, los órganos constitucionales autónomos locales deben estar en posibilidad de atender las necesidades para las que fueron creados sin depender de otro Poder del Estado; sin embargo, dicha libertad encuentra su límite en las disposiciones constitucionales.

60. Ahora bien, esta Segunda Sala consistentemente ha venido aplicando un criterio jurisprudencial del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que señala que el artículo 116 de la Constitución General prescribe implícitamente tres mandatos prohibitivos dirigidos a los poderes públicos de las entidades federativas, para que respeten el principio de división de poderes, a saber: **(I)** la no intromisión, **(II)** la no dependencia; y, **(III)** la no subordinación de cualquiera de los Poderes con respecto de otros.

61. La intromisión es el grado más leve de violación al principio de división de poderes, pues se actualiza cuando uno de los Poderes se inmiscuye o interfiere en una atribución propia del otro, sin que ello resulte en una afectación determinante en la toma de decisiones o que genere sumisión. La dependencia conforma el siguiente nivel de violación y representa un grado mayor de vulneración, ya que implica que un Poder impida a otro, de forma antijurídica, que tome decisiones o actúe de manera autónoma. La subordinación se traduce en el más grave nivel de violación al principio de división de poderes, ya que no sólo implica que un Poder no pueda tomar autónomamente sus decisiones, sino que además debe someterse a la voluntad del Poder subordinante; la diferencia con la dependencia es que en ésta el Poder dependiente puede optar por evitar la imposición por parte de otro Poder, mientras que en la subordinación el Poder subordinante no permite al subordinado un curso de acción distinto al que le prescribe.

62. Este criterio se encuentra reflejado en la jurisprudencia P./J. 80/2004, de rubro: "DIVISIÓN DE PODERES. PARA EVITAR LA VULNERACIÓN A ESTE PRINCIPIO EXISTEN PROHIBICIONES IMPLÍCITAS REFERIDAS A LA NO INTROMISIÓN, A LA NO DEPENDENCIA Y A LA NO SUBORDINACIÓN ENTRE LOS PODERES PÚBLICOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS."²⁸

²⁸ Tesis P./J. 80/2004, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XX, septiembre de 2004, página 1122, registro digital: 180648.



63. Ahora bien, para estar en posibilidad de resolver que el Decreto 291 (doscientos noventa y uno) emitido por el Congreso de Morelos afecta el principio de autonomía que la Fiscalía General de Morelos tiene prevista en la Constitución General, primero, es necesario aclarar qué Poder fue patrón de la persona beneficiaria de la pensión por jubilación.

64. Mediante Decreto 2589 (Dos Mil Quinientos Ochenta y Nueve), publicado el quince de febrero de dos mil dieciocho en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad", Número 5578, se reformaron diversas disposiciones de la Constitución Local, entre ellas, el artículo 79-A que reconoce a la Fiscalía General de Morelos como órgano constitucional autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios.

65. Asimismo, por Decreto 3248 (Tres Mil Doscientos Cuarenta y Ocho), publicado el once de julio de dos mil dieciocho en el mismo medio de divulgación, se dio a conocer la nueva Ley Orgánica para la Fiscalía General del Estado de Morelos que, entre otras cuestiones dispone que, corresponde al Ministerio Público atender el despacho de los asuntos que la Constitución General le confiere.

66. Cabe mencionar que, el Congreso morelense en la disposición vigésima transitoria de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Morelos indicó que las secretarías, dependencias y entidades de la administración pública estatal debían realizar los actos jurídicos y administrativos necesarios para lograr la transferencia a la fiscalía de los recursos humanos, materiales y financieros que el Centro de Evaluación y Control de Confianza había ocupado y proyectado para su funcionamiento.

67. Luego, el trece de febrero de dos mil diecinueve Claudia Eunice Romero Jaime solicitó al Congreso Local la tramitación de su pensión por jubilación manifestando bajo protesta de decir verdad que contaba con 19 (diecinueve) años de servicio efectivo en el Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado de Morelos. Hecho que quedó probado con la constancia de la solicitud remitida por el Congreso de Morelos junto a la resolución emitida por la Comisión de Trabajo, Previsión y Seguridad Social.



68. Junto a la documentación que acompañó a su solicitud se encuentran la hoja de servicios emitida por la Dirección General de Recursos Humanos del Gobierno en el que certifica que Claudia Eunice Romero Jaime era servidora pública del Poder Ejecutivo de Morelos en el que ocupó el puesto de auxiliar de intendencia. Además, adjuntó una carta de certificación de salario expedida por la misma dirección de recursos humanos del Gobierno de Morelos en la que se hizo constar que Claudia Eunice era servidora pública del Poder Ejecutivo de Morelos y que ocupaba el puesto de auxiliar de intendencia en la Fiscalía General del Estado (dependiente del Poder Ejecutivo).

69. Siguiendo el orden cronológico, la entonces trabajadora Claudia Eunice Romero Jaime presentó un escrito dirigido al fiscal general en el que bajo protesta de decir verdad manifestó que a partir del veintiocho de febrero de dos mil diecinueve daba por terminada en forma voluntaria la relación laboral con la Fiscalía General del Estado del Poder Ejecutivo de Morelos a quien reconoció como único patrón. Hecho que quedó probado con el documento de renuncia que remitió el Poder Legislativo y se puede corroborar de los antecedentes del Decreto 291 (Doscientos Noventa y Uno) impugnado.

70. Asimismo, por oficio CTPySS/LIV/0093/19 de fecha siete de marzo de dos mil diecinueve, el secretario técnico de la Comisión de Trabajo, Previsión y Seguridad Social solicitó al director general de Recursos Humanos del Gobierno del Estado de Morelos que proporcionara copia legible de los documentos que acreditaran la antigüedad de Claudia Eunice Romero Jaime quien era trabajadora al servicio del Poder Ejecutivo de Morelos. Solicitud que quedó satisfecha con los documentos remitidos por la dirección general del Poder Ejecutivo.

71. Por otro lado, en cumplimiento a las disposiciones décima, décima octava y vigésima de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Morelos,²⁹ el veintinueve de marzo de dos mil diecinueve se llevó a cabo el acta

²⁹ **Décima.** Los bienes muebles e inmuebles propiedad del Gobierno del Estado, que ha venido ocupando y administrando la Fiscalía General del Estado de Morelos hasta ahora, pasan a formar parte del patrimonio de ésta última por virtud de esta ley desde el momento de su entrada en vigor, dada su naturaleza de órgano constitucional autónomo, otorgada en términos del artículo 79-A de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos; para lo cual el titular del Poder



administrativa de entrega recepción de los recursos humanos, bienes inmuebles y manuales administrativos correspondientes a la Fiscalía General del Estado de Morelos, siendo en el anexo IV donde la Dirección General de Recursos Humanos adscrita a la Secretaría de Administración del Poder Ejecutivo de Morelos hizo constar la entrega de la plantilla del personal que pasaría a formar parte de la Fiscalía General de Morelos como órgano constitucional autónomo.

72. De la copia certificada del anexo IV de dicha acta administrativa no se advierte que Claudia Eunice Romero Jaime haya sido formalmente transferida al órgano constitucional autónomo, lo cual no fue desvirtuado ni controvertido por alguno de los Poderes demandados.

73. Adicionalmente, en el hecho 12 (doce) de la demanda de controversia, la Fiscalía General de Morelos afirmó que hasta la primera quincena de abril de dos mil diecinueve comenzó a realizar el pago de la nómina del personal transferido mediante el acta de entrega recepción; por lo que, el Poder Ejecutivo realizó el pago de la nómina de los trabajadores hasta la segunda quincena de marzo de dos mil diecinueve, expidiendo los recibos de pago de los trabajadores, enterando los impuestos y cuotas de seguridad social. Hecho que fue aceptado por la consejera jurídica en su contestación de demanda; de modo que, al no ser un hecho controvertido con fundamento en el artículo 79 del Código Federal de Procedimientos Civiles, se tiene por demostrado.

74. Por último, de la copia certificada de la tarjeta de identificación patronal expedida por el Instituto Mexicano del Seguro Social (en adelante IMSS) se

Ejecutivo Estatal, a través de las secretarías, dependencias y entidades competentes, deberá realizar, gestionar, emitir o celebrar todos los actos jurídicos y administrativos idóneos que resulten necesarios al efecto, conforme a la normativa aplicable. ..."

"Décima octava. El Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del estado de Morelos, la Fiscalía General del Estado de Morelos y demás secretarías, dependencias y entidades, procederán a realizar los actos administrativos idóneos y necesarios, así como la entrega recepción correspondiente, a partir del siguiente día al que entre en vigor el presente decreto. ..."

"Vigésima. Las secretarías, dependencias y entidades de la administración pública estatal, deberán realizar los actos jurídicos y administrativos, necesarios e idóneos, para lograr la transferencia a la Fiscalía General del Estado de los recursos humanos, materiales y financieros que el Centro de Evaluación y Control de Confianza del Estado de Morelos ha ocupado y proyectado para su funcionamiento."



advierte que el uno de octubre de dos mil diecinueve, la Fiscalía General de Morelos solicitó el documento de identificación patronal y fue hasta el veintitrés de octubre de dos mil diecinueve que obtuvo su identificación la cual es indispensable para poder realizar cualquier gestión en las unidades administrativas del IMSS, como inscribir trabajadores en el instituto, comunicar sus altas y bajas, las modificaciones de su salario, así como determinar las cuotas obrero patronales a su cargo y enterar el importe respectivo.

75. De lo expuesto, esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación concluye que si bien mediante decreto publicado el quince de febrero de dos mil dieciocho la Fiscalía General del Estado de Morelos **formalmente** dejó de formar parte del Poder Ejecutivo para constituirse como un órgano constitucional autónomo, lo cierto es que esa única cuestión de derecho es **insuficiente** para determinar que a ésta corresponde pagar mensualmente la pensión concedida a Claudia Eunice Romero Jaime con cargo a la partida presupuestal destinada para pensiones, toda vez que del acervo probatorio se advierte que la relación laboral y administrativa de la beneficiaría fue con el Poder Ejecutivo del Estado de Morelos.

76. En primer lugar, de la solicitud al Congreso de Morelos para la tramitación de la pensión se advierte que la beneficiaria identificó como único patrón al Poder Ejecutivo del Estado de Morelos. Junto a dicha solicitud se acompañó una hoja de servicios que fue emitida por la Dirección General de Recursos Humanos del Gobierno de Morelos quien certificó que la beneficiaria era servidora pública del Poder Ejecutivo. Asimismo, de la carta de certificación de salario se advierte que la misma dirección general de recursos humanos hizo constar que Claudia Eunice era servidora pública del Poder Ejecutivo.

77. En segundo lugar, el secretario técnico de la Comisión de Trabajo, Previsión y Seguridad Social desahogó todo el trámite para la emisión de la resolución correspondiente con la Dirección General de Recursos Humanos del Poder Ejecutivo de Morelos.

78. En tercer lugar, del acta administrativa de entrega recepción no se advierte que la Secretaría de Administración del Poder Ejecutivo de Morelos haya transferido formalmente a la persona jubilada, lo cual es lógico, ya que la



beneficiaria renunció un mes antes de que se llevara a cabo la transferencia de recursos humanos.

79. En cuarto lugar, si la trabajadora renunció el veintiocho de febrero de dos mil diecinueve y el Poder Ejecutivo aceptó que hasta la segunda quincena de marzo de dos mil diecinueve se encargó de pagar la nómina de los trabajadores, expidiendo los recibos de pago, enterando los impuestos y el importe de las cuotas obrero patronales ante el IMSS; entonces, es indudable que pese a la autonomía constitucional de la que formalmente gozaba la Fiscalía General de Morelos, la relación laboral y administrativa de Claudia Eunice Romero Jaime no fue con aquélla sino con el Poder Ejecutivo de la entidad federativa.

80. Luego, que el Poder Legislativo en el Decreto 291 (Doscientos Noventa y Uno) haya obligado a la fiscalía actora a pagar en forma mensual una pensión por jubilación equivalente a cuarenta veces el salario mínimo vigente con cargo a su partida presupuestal es una clara violación a su independencia financiera y, por consecuencia, al principio de autonomía que expresamente se encuentra previsto en favor de la Fiscalía General de Morelos en el artículo 116, fracción IX, de la Constitución General.

81. Asimismo, la imposición objeto de esta controversia supone una subordinación de la Fiscalía General de Morelos ante el Congreso del Estado, pues no sólo implica que la actora no puede disponer autónomamente de sus recursos económicos, sino que además está sometida a la voluntad del Poder subordinante, es decir, el Congreso de Morelos no permite a la fiscalía actora un curso de acción distinto al que le ordenó, esto es, pagar una pensión por jubilación a una ex servidora pública con quien no tuvo relación laboral o administrativa alguna.

82. A mayor abundamiento, si bien la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos prevé el derecho de los trabajadores a obtener este tipo de pensiones; los requisitos que deben cubrirse; y la facultad por parte del Congreso del Estado de autorizarla mediante decreto, lo cierto es que **no define** cómo deben financiarse esas pensiones, ni en su caso, **cómo se distribuirán las cargas respectivas entre las distintas instituciones para las cuales haya laborado la persona servidora pública**, para que sean quienes cubran aquéllas a los



servidores públicos que estuvieran en sus respectivas nóminas al momento de generar el derecho a recibir su pensión.

83. Por lo expuesto, es **fundado** el concepto de invalidez hecho valer por la parte actora y, en consecuencia, se declara la invalidez del Decreto 291 (Doscientos Noventa y Uno), por el que se concede pensión por jubilación a Claudia Eunice Romero Jaime exclusivamente en la porción del artículo 2o. que indica:

"... será cubierta por la Fiscalía General del Estado de Morelos. Dependencia que deberá realizar el pago en forma mensual, con cargo a la partida presupuestal destinada para pensiones, cumpliendo con lo que disponen los artículos 55, 56 y 58, fracción II, inciso j) y penúltimo párrafo de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos."

84. En consecuencia, y como lo ha sostenido el Tribunal Pleno en reiteradas ocasiones, al haberse alcanzado la pretensión de la parte actora, resulta innecesario el estudio de los restantes conceptos hechos valer.³⁰

85. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cuatro votos. La Ministra Yasmín Esquivel Mossa emitió su voto en contra de las consideraciones. Ausente el Ministro Javier Laynez Potisek.

Precedentes citados en este apartado: Amparo en revisión 1100/2015 y la controversia constitucional 31/2006.

X. EFECTOS

86. El artículo 73, en relación con los artículos 41, 43, 44 y 45 de la ley reglamentaria de la materia, señalan que las sentencias deben contener los alcances y efectos de éstas, así como fijar con precisión los órganos obligados a cumplir, las normas generales respecto de las cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda.

³⁰ Sirve de apoyo a lo anterior, la tesis P./J. 100/99, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, septiembre de 1999, Tomo X, página 705, registro digital: 193258, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ."



Además, se debe fijar la fecha a partir de la cual la sentencia producirá sus efectos.

87. Declaratoria de invalidez: En atención a las consideraciones desarrolladas en el apartado precedente, se declara la invalidez de:

El artículo 2 del Decreto 291 (Doscientos Noventa y Uno), publicado el dieciocho de mayo de dos mil veintidós en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" 6073 (seis mil setenta y tres) en Cuernavaca, Morelos, en la parte que indica que la pensión "... será cubierta por la Fiscalía General del Estado de Morelos. Dependencia que deberá realizar el pago en forma mensual, con cargo a la partida presupuestal destinada para pensiones, cumpliendo con lo que disponen los artículos 55, 56 y 58, fracción II, inciso j) y penúltimo párrafo de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos".

88. Otros lineamientos: El efecto de la invalidez decretada no puede causar afectación alguna a los derechos que ya se habían otorgado a la trabajadora pensionada y que no fueron materia de la invalidez decretada en la presente controversia, por lo que el Congreso del Estado de Morelos, en ejercicio de sus facultades, deberá:

(1) Modificar el decreto impugnado únicamente en la parte materia de la invalidez; y,

(2) A fin de no lesionar la independencia financiera de la Fiscalía General de Morelos y en respeto del principio de autonomía deberá establecer de manera puntual:

a. Si será el propio Congreso quien se hará cargo del pago de la pensión respectiva con cargo al presupuesto general del Estado; o,

b. En caso de considerar que debe ser algún otro Poder o entidad quien deba realizar los pagos correspondientes a la pensión, deberá asegurarse de que cuenta con recursos suficientes para dicho fin.

89. Lo anterior, dentro del **plazo máximo de sesenta días naturales** siguientes a que le sea notificada la presente resolución.



90. Notificaciones: Deberá notificarse esta sentencia, por oficio, a la Fiscalía General (parte actora), y a los Poderes Ejecutivo y Legislativo (partes demandadas), todos del Estado de Morelos.

XI. DECISIÓN

91. Por lo antes expuesto, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve:

PRIMERO.—Es procedente y parcialmente fundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se declara la invalidez parcial del Decreto 291 (Doscientos Noventa y Uno), publicado el 18 de mayo de 2022 en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" 6073 (seis mil setenta y tres) para los efectos precisados en la parte final del considerando último de esta sentencia.

Notifíquese; haciéndolo por oficio a las partes, y en su oportunidad devuélvase el expediente a la Sección de Trámite de Controversias Constitucionales y de Acciones de Inconstitucionalidad para los efectos legales a que haya lugar.

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cuatro votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf y presidente Alberto Pérez Dayán que hizo suyo el asunto en virtud de que estuvo ausente el Ministro Javier Laynez Potisek (ponente). La Ministra Yasmín Esquivel Mossa emitió su voto en contra de consideraciones.

Firma el Ministro presidente de la Segunda Sala que hizo suyo el asunto, con la secretaria de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

Nota: La tesis aislada 1a. CXVIII/2014 (10a.) citada en esta sentencia, también aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 28 de marzo de 2014 a las 10:03 horas.

Esta sentencia se publicó el viernes 19 de mayo de 2023 a las 10.24 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PERSONA TITULAR DE LA SINDICATURA DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE OTEAPAN, ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVER LA DEMANDA RELATIVA (ARTÍCULO 37, FRACCIONES I Y II, DE LA LEY ORGÁNICA DEL MUNICIPIO LIBRE DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PERSONA TITULAR DE LA SUBDIRECCIÓN DE LO CONTENCIOSO DEL CONGRESO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL DE ÉSTE CUANDO DICHA FUNCIÓN LE HA SIDO DELEGADA POR ACUERDO ESCRITO DE LA PERSONA TITULAR DE LA PRESIDENCIA DE LA MESA DIRECTIVA DE ESE ÓRGANO LEGISLATIVO (ARTÍCULO 24, FRACCIÓN I, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA REPRESENTACIÓN LEGAL DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE RECAE EN LA PERSONA TITULAR DE LA SECRETARÍA GENERAL DE GOBIERNO DE ESA ENTIDAD.

IV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. REQUISITOS PARA ACREDITAR SU IMPROCEDENCIA POR LITISPENDENCIA.

V. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SU IMPROCEDENCIA POR LITISPENDENCIA NO SE ACTUALIZA POR LA EXISTENCIA DE UN DIVERSO JUICIO DE ESA NATURALEZA CUANDO EN ÉSTE EXISTE SENTENCIA Y EL ACTOR Y LOS ACTOS RECLAMADOS SON DIVERSOS (DECRETO NÚMERO 547 DE TREINTA DE ENERO DE DOS MIL VEINTE, PUBLICADO EN LA GACETA OFICIAL DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE EL CUATRO DE FEBRERO DE DOS MIL VEINTE).

VI. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ES INFUNDADA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PLANTEADA POR EL PODER EJECUTIVO LOCAL RELATIVA A LA EXTEMPORANEIDAD DE LA DEMANDA, AL HABERSE IMPUGNADO EL ACTO RECLAMADO DENTRO DEL PLAZO PREVISTO PARA TAL EFECTO



(DECRETO NÚMERO 547 DE TREINTA DE ENERO DE DOS MIL VEINTE, PUBLICADO EN LA GACETA OFICIAL DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE EL CUATRO DE FEBRERO SIGUIENTE).

VII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE ADUCEN CONCEPTOS DE INVALIDEZ POR VIOLACIONES FORMALES Y DE FONDO RESPECTO DE NORMAS GENERALES DE LOS ESTADOS O DE LOS MUNICIPIOS IMPUGNADAS POR LA FEDERACIÓN, DE MUNICIPIOS RECLAMADAS POR LOS ESTADOS O EN LOS CASOS A QUE SE REFIEREN LOS INCISOS C), H) Y K) DE LA FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, DEBE PRIVILEGIARSE EL ESTUDIO DE LOS PRIMEROS.

VIII. FORMALIDADES DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS QUE RIGEN EL EJERCICIO DE LA EVALUACIÓN DE SU POTENCIAL INVALIDATORIO.

IX. DISPENSA DE TRÁMITES LEGISLATIVOS. SU FALTA DE MOTIVACIÓN NO SE CONVALIDA POR LA VOTACIÓN DE LA MAYORÍA O UNANIMIDAD DE LOS INTEGRANTES DE LA LEGISLATURA.

X. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. CONDICIONES PARA QUE PUEDA ACTUALIZARSE LA URGENCIA EN LA APROBACIÓN DE LEYES Y DECRETOS.

XI. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO EN EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE. REGLAS QUE RIGEN LA ELABORACIÓN DE DICTÁMENES POR PARTE DE LAS COMISIONES DEL CONGRESO LOCAL.

XII. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO EN EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE. REQUISITOS QUE DEBE SATISFACER LA DISPENSA DE TRÁMITES LEGISLATIVOS EN CASOS DE NOTORIA URGENCIA.

XIII. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO EN EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE. LA DISPENSA DEL TRÁMITE CORRESPONDIENTE SIN QUE SE HAYA CONSTATADO LA EXISTENCIA DE UNA VOTACIÓN CALIFICADA NI HABERSE MOTIVADO SUFICIENTEMENTE SU URGENCIA CONSTITUYE UNA VIOLACIÓN DE AQUÉL POR CULMINAR EN LA IMPOSICIÓN



DE UNA MAYORÍA PARA REDUCIR LAS POSIBILIDADES REALES Y EFECTIVAS DE LA PARTICIPACIÓN DE LAS MINORÍAS LEGISLATIVAS (INVALIDEZ DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO QUE DIO ORIGEN AL DECRETO NÚMERO 547 DE TREINTA DE ENERO DE DOS MIL VEINTE, PUBLICADO EN LA GACETA OFICIAL DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE EL CUATRO DE FEBRERO SIGUIENTE).

XIV. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO EN EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE. LA EXISTENCIA DE DIVERSOS REQUERIMIENTOS PARA ACATAR UNA EJECUTORIA NO ES UNA RAZÓN SUFICIENTE QUE JUSTIFIQUE EL CASO DE URGENCIA PARA LA DISPENSA DEL TRÁMITE LEGISLATIVO (INVALIDEZ DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO QUE DIO ORIGEN AL DECRETO NÚMERO 547 DE TREINTA DE ENERO DE DOS MIL VEINTE, PUBLICADO EN LA GACETA OFICIAL DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE EL CUATRO DE FEBRERO SIGUIENTE).

XV. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. EN EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE. EL HECHO DE QUE EL DICTAMEN APROBADO MAYORITARIAMENTE EN COMISIONES NO HAYA SIDO PUBLICADO EN LA GACETA PARLAMENTARIA VEINTICUATRO HORAS ANTES DE LA SESIÓN DE PLENO PARA SU DEBATE Y DISCUSIÓN CONSTITUYE UNA VIOLACIÓN DE AQUÉL, CUYO EFECTO INVALIDANTE TRASCIENDE A TODO EL DECRETO LEGISLATIVO (INVALIDEZ DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO QUE DIO ORIGEN AL DECRETO NÚMERO 547 DE TREINTA DE ENERO DE DOS MIL VEINTE, PUBLICADO EN LA GACETA OFICIAL DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE EL CUATRO DE FEBRERO SIGUIENTE).

XVI. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO EN EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE. UNA VEZ DESECHADA UNA INICIATIVA DE LEY O PROYECTO DE DECRETO NO PODRÁ SER PROPUESTA DE NUEVO EN EL MISMO PERIODO DE SESIONES, SALVO QUE LA MAYORÍA DE LOS INTEGRANTES DE LA COMISIÓN RESPECTIVA SOLICITEN SU DEVOLUCIÓN PARA UNA NUEVA DICTAMINACIÓN, EN TÉRMINOS DE LOS ARTÍCULOS 51 DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE, ASÍ COMO 31, FRACCIÓN VIII, 127 Y 139 DEL REGLAMENTO DEL GOBIERNO INTERIOR DEL PODER LEGISLATIVO DE ESA ENTIDAD.



XVII. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO EN EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE. LA PRESENTACIÓN DEL DICTAMEN LEGISLATIVO POR EL QUE SE APROBÓ EL DECRETO IMPUGNADO POR SEGUNDA OCA-SIÓN EN EL MISMO PERIODO DE SESIONES SIN QUE SE HUBIERA SOLI-CITADO SU DEVOLUCIÓN POR LA MAYORÍA DE LOS INTEGRANTES DE LA COMISIÓN DICTAMINADORA CONSTITUYE UNA VIOLACIÓN DE AQUÉL (INVALIDEZ DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO QUE DIO ORIGEN AL DE-CRETO NÚMERO 547 DE TREINTA DE ENERO DE DOS MIL VEINTE, PUBLI-CADO EN LA GACETA OFICIAL DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE EL CUATRO DE FEBRERO SIGUIENTE).

XVIII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESO-LUTIVOS AL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNA-CIO DE LA LLAVE (INVALIDEZ DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO QUE DIO ORIGEN AL DECRETO NÚMERO 547 DE TREINTA DE ENERO DE DOS MIL VEINTE, PUBLICADO EN LA GACETA OFICIAL DEL ESTADO DE VERA-CRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE EL CUATRO DE FEBRERO SIGUIENTE).

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 39/2020. MUNICIPIO DE OTEAPAN, ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE. 18 DE ENERO DE 2023. MAYORÍA DE CUATRO VOTOS DE LOS MINISTROS LUIS MARÍA AGUILAR MORALES, LORETTA ORTIZ AHLF, JAVIER LAYNEZ POTISEK Y ALBERTO PÉREZ DAYÁN. LA MINISTRA YASMÍN ESQUIVEL MOSSA EMITIÓ SU VOTO EN CONTRA Y MANIFESTÓ QUE FORMULARÁ VOTO PARTICU-LAR. PONENTE: MINISTRA LORETTA ORTIZ AHLF. SECRETARIA: DIANA RANGEL LEÓN.

ÍNDICE TEMÁTICO

Actos impugnados: El Decreto Número 547 de treinta de enero de dos mil veinte, publicado el cuatro de febrero del dos mil veinte, bajo el tomo CCI, número extraordinario 050, por el Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz.



	Apartado	Criterio y decisión	Páginas
I.	COMPETENCIA	La Segunda Sala es competente para conocer del presente asunto.	20
II.	PRECISIÓN DE LOS ACTOS RECLAMADOS	Se tiene por efectivamente impugnado el Decreto Número 547 de treinta de enero de dos mil veinte, publicado el cuatro de febrero del dos mil veinte.	21
III.	OPORTUNIDAD	La demanda es oportuna, pues fue presentada en el día 22 del plazo.	21-23
IV.	LEGITIMACIÓN ACTIVA	La demanda fue presentada por parte legitimada.	23-26
V.	LEGITIMACIÓN PASIVA	Los órganos demandados tienen legitimación pasiva.	26-28
VI.	CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO	<p>La causa de improcedencia interpuesta por el Poder Legislativo relativa a la litispendencia es infundada, pues el recurso de queja en controversia analiza aspectos diversos a los de esta controversia constitucional.</p> <p>La causal de improcedencia interpuesta por el Poder Ejecutivo también es infundada pues la controversia se interpuso debido a la publicación del Decreto Número 547, por lo que su presentación fue oportuna.</p>	28-32
VII.	ESTUDIO DE FONDO	El decreto impugnado es inconstitucional por violaciones al procedimiento legislativo, ya que el legislador no ofreció una motivación suficiente para sustentar la dispensa del trámite legislativo, que ordinariamente hubiera permitido a los legisladores contar con una copia del dictamen legislativo	32-53



		<p>con al menos cuarenta y ocho horas de anticipación para familiarizarse con la propuesta y reflexionar sobre su contenido para hacerse de una posición propia.</p> <p>Adicionalmente, los diputados sólo tuvieron acceso al contenido del dictamen mediante la publicación en la Gaceta Parlamentaria, la cual se realizó en un plazo menor a veinticuatro horas, sin que la dispensa se hubiera decretado por la mayoría calificada requerida reglamentariamente.</p> <p>Por último, aun cuando el dictamen no fue aprobado en la primera ocasión fue listado dos días después, a pesar de que existe una prohibición expresa de listar en el mismo periodo de sesiones un proyecto de dictamen que fue desechado.</p>	
VIII.	EFFECTOS DECLARATORIA DE INVALIDEZ	Se precisa que el Decreto Número 547 resulta inconstitucional por violación al procedimiento legislativo.	53
	NOTIFICACIONES	Se ordena notificar la sentencia por medio de oficio a las partes.	53
IX.	DECISIÓN	<p>PRIMERO. Es procedente y fundada la controversia constitucional.</p> <p>SEGUNDO. Se declara la invalidez del Decreto Número 547 de treinta de enero de dos mil veinte, publicado el cuatro de febrero del dos mil veinte, bajo el tomo CCI, número extraordinario 050, por el Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz.</p> <p>TERCERO. Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del</p>	54



Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave y en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

Ciudad de México. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al dieciocho de enero de dos mil veintitrés, emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la cual resuelve la controversia constitucional **39/2020**, promovida por el Municipio de Oteapan, Estado de Veracruz contra los Poderes Legislativo y Ejecutivo del citado Estado.

ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

1. **Presentación de la demanda.** Mediante oficio recibido el once de marzo de dos mil veinte en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Magdalena Cervantes Ramírez, en su carácter de síndica municipal del Ayuntamiento de Oteapan, Estado de Veracruz, promovió controversia constitucional en representación de dicho Municipio, en la que demandó a los Poderes Ejecutivo y Legislativo de dicha entidad federativa.

2. La parte actora solicitó la declaratoria de invalidez del Decreto Número 547 de treinta de enero de dos mil veinte, publicado el cuatro de febrero del mismo año y que es del tenor siguiente:

"Sumario. Gobierno del Estado

"Poder Ejecutivo

"Al margen un sello que dice: Veracruz. –Gobierno del Estado.– Oficina del gobernador.

"Xalapa– Enríquez, enero 30 de 2020 oficio número 43/2020



"Cuitláhuac García Jiménez, gobernador del Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave, a sus habitantes sabed:

"Que la Sexagésima Quinta Legislatura del Honorable Congreso del Estado se ha servido dirigirme el siguiente decreto para su promulgación y publicación:

"Al margen un sello que dice: Estados Unidos Mexicanos. –Poder Legislativo.– Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave.

"La Sexagésima Quinta Legislatura del Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave, en uso de la facultad que le confieren los artículos 33, fracción I, y 38 de la Constitución Política Local; 18, fracción I, y 47, segundo párrafo, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo; 75 y 77 del Reglamento para el Gobierno del Poder Legislativo; y en nombre del pueblo, expide el siguiente:

"Decreto Número 547

"Artículo Primero. Con fundamento en los artículos 1o., 14, 16, 17, 39, 40, 41, primer párrafo, 49, 116, fracción II, 124 y 133 de la Constitución Federal; 1, 2, 20, 33, fracciones I, IV y XI, incisos a), d) y f), 35, fracción II, 38, y 80 de la Constitución de Veracruz; 18, fracciones I, IV, XI, incisos a), d) y f), y XLIX, 38 y 39, fracción XXIII, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo; 5, fracción I, inciso g), 43, 45, 59, 65, 75 y 77, del Reglamento para el Gobierno Interior del Poder Legislativo, últimos ordenamientos del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave y, en cumplimiento a la sentencia de 16 de noviembre de 2016 emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la controversia constitucional 11/2016, se declara que sigue en vigor el Decreto 537, de treinta de enero de dos mil tres, cuyos artículos segundo y tercero entre otros puntos señalan que: el área denominada 'Tina Chica' corresponde al Municipio de Chinameca; y que la superficie compuesta de 463-00-00 hectáreas desincorporadas del predio Tonalapan, a que se refiere la escritura pública número 91 de fecha 29 de julio de 1890, constituye el Municipio de Oteapan, Veracruz.

"Artículo Segundo. En consecuencia y siguiendo los lineamientos de la sentencia cumplimentada, se establece que el límite territorial del Municipio de



Oteapan, Veracruz de Ignacio de la Llave, en términos del considerando segundo de este decreto, tiene las coordenadas siguientes: Vértice plaza, X 323757.0000, Y 1991714.0000; Vértice 1, X 323254.5554, Y 1992324.2219; Vértice 2, X 322936.4300, Y 1990216.0618; Vértice 3, X 325042.7547, Y 1989931.5503; Vértice 4, X 325109.6367, Y 1990464.4531; Vértice 5, X 325221.4420, Y 1991043.6864; Vértice 6, X 325440.0559, Y 1992028.2435, lo que constituye el polígono correcto de su territorio municipal y, por ende, resuelve el conflicto de límites intermunicipales.

"Transitorios

"Primero. Comuníquese el presente decreto al titular del Poder Ejecutivo Estatal; al coordinador en el Estado del Instituto Nacional de Estadística y Geografía; al vocal ejecutivo de la Junta Local Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral; a la Suprema Corte de Justicia de la Nación en cumplimiento a la sentencia dictada en la controversia constitucional 11/2016, y a los presidentes municipales de los Honorables Ayuntamientos de Chinameca y Oteapan, Veracruz de Ignacio de la Llave, para su conocimiento y efectos legales a que haya lugar. ..."

3. **Antecedentes.** Se destacan los siguientes antecedentes.

I. Decreto 527, de dieciséis de enero de dos mil tres. En dicho decreto se ratificó la resolución presidencial de veintinueve de noviembre de mil novecientos sesenta y siete, que dota de una porción de tierra al Municipio de Oteapan, considerando como plano oficial el realizado para dicha resolución, en el cual se señaló la extensión y límites territoriales de ese Municipio, así como los límites oficiales entre Oteapan y Chinameca.

Dicha resolución pretendía atender la solicitud formulada por el Ayuntamiento de Oteapan, en el que solicitaba se resolviera el problema de límites entre los Municipios de referencia, con motivo de las colonias denominadas "La Tina" y "El Porvenir".

II. Controversia constitucional 60/2004. Por Decreto 537, de treinta de enero de dos mil tres, el Congreso Local revocó el Decreto 527 antes referido, confirmó el acuerdo económico del propio Congreso de veintiocho de septiem-



bre de mil novecientos ochenta y tres –el cual determinó que la pertenencia de la zona denominada "Tina Chica" corresponde al Municipio de Chinameca– y fijó la superficie del Municipio de Oteapan.

El dieciocho de mayo de dos mil cuatro, el síndico del Municipio de Oteapan Veracruz promovió la controversia constitucional 60/2004, solicitando la invalidez del mencionado decreto. Seguido el procedimiento de trámite, el diez de noviembre de dos mil cuatro, la Primera Sala de este Alto Tribunal determinó sobreseer la controversia constitucional al considerar que la demanda fue notoriamente extemporánea.

III. Controversia constitucional 11/2010. Posteriormente, por Decreto 591, de dieciocho de enero de dos mil diez, se determinó abrogar el diverso Decreto 537 y fijar los límites entre los Municipios de Chinameca y Oteapan, conforme a las coordenadas que al efecto fueron establecidas en el decreto primeramente mencionado.

Al respecto, el dieciocho de febrero de dos mil diez, el Municipio de Chinameca, Veracruz, promovió la controversia constitucional 11/2010, resuelta por la Primera Sala de esta Suprema Corte el veintinueve de septiembre de dos mil diez, en la que declaró la invalidez del decreto por advertir que en su emisión no se respetó la garantía de audiencia del Municipio actor.

En cumplimiento al fallo anterior, el Congreso del Estado de Veracruz llevó a cabo, entre otras, las acciones siguientes:

I. Emitió el "Decreto 279 que crea el procedimiento para la solución del conflicto de límites territoriales intermunicipales entre los Municipios de Chinameca y Oteapan, Veracruz", publicado en la Gaceta Oficial del Estado de veinticinco de julio de dos mil trece, en el que se establecen las reglas procesales para dirimir el conflicto de límites existente entre los mencionados Municipios.

II. Sustanció el procedimiento previsto en el referido Decreto 279, el cual culminó con la emisión del Decreto 878, por el que se resolvió el conflicto de límites territoriales entre los Municipios de Chinameca y Oteapan.



IV. Controversia constitucional 109/2013. El Municipio de Chinameca, Veracruz, promovió la controversia constitucional 109/2013, en la que impugnó el Decreto 878. Mediante sentencia de veintiuno de enero de dos mil quince, la Primera Sala de este Alto Tribunal declaró la invalidez de dicho decreto, al estimar que no se cumplieron las formalidades del procedimiento legislativo, por lo que se ordenó al Poder Legislativo del Estado de Veracruz reponer el procedimiento relativo a la fijación de los límites territoriales de dichos Municipios. Ello, para el efecto de que se sometiera nuevamente a la aprobación del Pleno el dictamen con proyecto de decreto de cuatro de octubre de dos mil trece, emitido por la Comisión Permanente de Límites Territoriales Intermunicipales, u otro que, en su caso, se ordenará elaborar, a fin de que, con plenitud de jurisdicción, emitiera la resolución que pusiera fin al procedimiento respectivo.

En tal virtud, la Sexagésima Tercera Legislatura del Congreso del Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave, en cumplimiento a lo resuelto en la controversia constitucional 109/2013, emitió el Decreto 600, de seis de noviembre de dos mil quince, publicado el primero de enero de dos mil dieciséis, en el que se fijaron los límites territoriales de los Municipios de Oteapan y Chinameca.

V. Controversia constitucional 11/2016. Por oficio presentado el veintinueve de enero de dos mil dieciséis, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Municipio de Chinameca, Veracruz, promovió la controversia constitucional 11/2016, en la que demandó la invalidez del Decreto 600, de seis de noviembre de dos mil quince.

Seguido el trámite correspondiente, en sesión de dieciséis de noviembre del dos mil dieciséis, la Primera Sala de este Alto Tribunal declaró la invalidez del decreto impugnado, ya que no cumplió con la motivación necesaria, afectando con ello los derechos de correcta fundamentación y motivación, audiencia, debido proceso y destacadamente de certeza jurídica del demandante.

Ello, debido a que el Congreso del Estado de Veracruz no se pronunció respecto de la determinación firme contenida en el diverso Decreto 537, emitida



por ese mismo órgano colegiado, a efecto de explicitar a la parte afectada (Municipio de Chinameca) los motivos por los que debía revocarse la determinación tomada y, en su lugar, establecer nuevos límites entre los dos Municipios en disputa, dado que conforme a lo dicho en el Decreto 600, el Congreso demandado analizó el conflicto territorial soslayando por completo la situación jurídica prevaleciente y realizando una determinación que no fue acorde con lo ya determinado por el propio órgano.

Además, la Primera Sala advirtió que en el Decreto 537 únicamente se señaló que el área denominada "Tina Chica", parte integrante de la ampliación del ejido de Oteapan, corresponde al Municipio de Chinameca, Veracruz y que: "... la superficie compuesta de 463-00-00 hectáreas, a que se refiere la Escritura Pública Número 91 de 29 de julio de 1890, que fueron desincorporadas del predio Tonalapan, Municipio de Chinameca, Veracruz, se destinó íntegramente para formar el Municipio de Oteapan, Veracruz, como se establece en el plano levantado en el mes de mayo de 2002 por el personal técnico de la Dirección General de Patrimonio del Estado, que muestra los trabajos informativos realizados para determinar los límites entre los Municipios de Oteapan y Chinameca, del Estado de Veracruz", ello sin que se establecieran en coordenadas los límites entre los Municipios en conflicto.

Sin embargo, en el Decreto 600 sí se precisaron tales límites con las coordenadas correspondientes, los cuales podrían determinar no sólo las porciones territoriales que se establecieron mediante el Decreto 537, sino la pertenencia de las porciones territoriales en conflicto en su totalidad, a saber "La Tina Chica", "La Tina Grande" y "El Porvenir".

De manera que correspondía en definitiva al Congreso del Estado dar certeza jurídica, señalando si las partes territoriales determinadas en el Decreto 537, corresponden o no a la totalidad del territorio en conflicto o se refiere sólo a una parte de él y, una vez realizada esa precisión, determinar si debe revocarse el citado Decreto 537, señalando con claridad los motivos de ello y, una vez hecho esto, proceder a determinar los nuevos límites entre los Municipios en conflicto.

Al respecto, se determinaron los siguientes:



"En atención a la invalidez decretada en el considerando que antecede y tomando en cuenta la existencia de un añejo conflicto entre dos comunidades vecinas, que tiene incidencia no sólo en el ámbito gubernamental, como podría ser lo relativo a las finanzas municipales, o a la ejecución de actos de gobierno, sino en todos los ámbitos del desarrollo de la vida cotidiana de los pobladores, lo que incluso puede llevar a conflictos sociales, se estima necesaria la actuación del Congreso a fin de que culmine con el procedimiento sustanciado mediante el expediente CPLI/01/2011 y dirimir dicho conflicto, precisando que existe determinación firme por parte del propio Congreso, en cuanto a los límites entre los Municipios de Chinameca y Oteapan contenida en el Decreto 537, de treinta de enero de dos mil tres.

"Asimismo, en caso de que con libertad de jurisdicción determine que es necesario modificar dichos límites, funde y motive correctamente la determinación relativa, determinando –en su caso– la revocación del Decreto 537, lo cual deberá reflejarse en un artículo del decreto que al efecto se emita y, una vez realizado lo anterior, proceder a fijar los nuevos límites entre ambos Municipios contendientes."

VI. En cumplimiento a la ejecutoria emitida en sesión de dieciséis de noviembre de dos mil dieciséis, en la controversia constitucional 11/2016

el Congreso del Estado de Veracruz expidió el Decreto Número 547, que es materia de estudio en esta controversia constitucional.

4. **Artículos que se estiman violados y conceptos de invalidez.** El Municipio actor consideró violados los artículos 14, 16, 27 y 115 de la Constitución Federal.

5. En sus conceptos de invalidez, el demandante manifestó, en esencia, lo siguiente.

Primer concepto de invalidez. El Congreso del Estado de Veracruz, al emitir el Decreto Número 547 impugnado, faltó gravemente al derecho de audiencia, así como a los principios de debido proceso legal y exacta aplicación de la ley. Lo anterior, pues el gobernador del Estado de Veracruz no fue notificado en los expedientes CPLTI/01/2017 y CPLTI/01/2011 con el fin de que tuviera



conocimiento del proyecto del decreto en términos de lo dispuesto en los artículos 18, fracción XI, 48, 50 y 51 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo de Veracruz.

Por otro lado, sostiene que se vulneró el proceso legislativo, ya que el veintiocho de enero de dos mil veinte el proyecto de decreto que presentó la Comisión de Límites Territoriales del Congreso demandado no alcanzó la mayoría calificada para su aprobación (por lo que debe interpretarse como desechado). No obstante, a los dos días siguientes dicho proyecto se presentó de nueva cuenta ante el Pleno del Congreso Local para su discusión y votación.

Debe tenerse en cuenta que no se puede votar dos veces el mismo proyecto de decreto dentro del mismo periodo de sesiones, toda vez que en términos del artículo 51 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Veracruz, el demandado debió esperar al siguiente periodo de sesiones e informar al Ministro instructor de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre las medidas tendientes al cumplimiento de la ejecutoria emitida en la controversia constitucional 11/2016.

El Congreso demandado, al iniciar los expedientes CPLTI/01/2017 y CPLTI/01/2011, debió precisar qué ley o decreto regiría el procedimiento adversarial, pues al existir el Decreto 279 por el que se establecen las reglas procesales para dirimir el conflicto de límites existente entre los Municipios de Chinameca y Oteapan, así como la Ley 850 para la Solución de Conflictos de Límites Territoriales Intermunicipales en el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, se provoca incertidumbre jurídica, en tanto que las actuaciones de dichos expedientes fue aplicada la Ley 850.

Sin embargo, conforme a lo fallado por la Primera Sala en la controversia constitucional 11/2016, el demandado estaba obligado a resolver el expediente CPLTI/01/2011 con base en el Decreto 279.

Por otra parte, el demandado no cumplió con el procedimiento que se estableció para dirimir la controversia territorial que le fue planteada por los Municipios de Chinameca y Oteapan, pues como lo sugirió la Primera Sala en la controversia constitucional 11/2016, debió ordenar cualquier tipo de diligencia



probatoria, incluso repetirla con el fin de tener los medios idóneos y fehacientes para fijar los límites territoriales materia de los expedientes CPLTI/01/2011 y CPLTI/01/2017.

De suponer que la Ley 850 sí resultaba aplicable al procedimiento adversarial, lo cierto es que de todas formas se suscitaron diversas violaciones a diversas normas de dicha ley, en tanto que no se dio vista de las actuaciones una vez que se concluyó el desahogo de las pruebas; no se decretó el plazo para formular alegatos y no se envió copia del expediente al gobernador del Estado de Veracruz para que emitiera su opinión.

Se vulneró el derecho de audiencia, pues la prueba denominada "Reconocimiento o inspección ocular" que ofreció el Municipio de Oteapan se admitió para mejor proveer e, incluso, el demandado requirió el apoyo de personal del Instituto Nacional de Estadística y Geografía para la elaboración de los planos topográficos una vez terminado el recorrido; no obstante, no fue desahogada en la audiencia de veintisiete de enero de dos mil veinte.

Dicha prueba era de suma importancia porque dicho instituto es una autoridad del Estado cuyos datos son considerados oficiales de conformidad con el artículo 26 constitucional. Entonces si dicho organismo cuenta con información real y actualizada de la cartografía de los Municipios, debe tenerse como dato oficial que las vías del ferrocarril constituyen la línea que divide los límites entre el Municipio de Oteapan y Chinameca del Estado de Veracruz.

Segundo concepto de invalidez. El Congreso del Estado de Veracruz al emitir el Decreto Número 547 no respetó la directriz constitucional que ordena la fundamentación y motivación de todo acto de autoridad.

Lo anterior, pues carece de fundamentación y sobre todo de motivación la conclusión adoptada en el Decreto Número 547, consistente en que el área denominada "Tina Chica" corresponde al Municipio de Chinameca y que la superficie de 463-00-00 hectáreas –desincorporadas del predio Tonalapan a que se refiere la Escritura Pública Número Noventa y Uno de veintinueve de julio de mil ochocientos noventa– constituyen el Municipio de Oteapan.



El Congreso demandado no tomó en cuenta la valoración de las pruebas ofrecidas por el Municipio de Oteapan, ya que con motivo de un requerimiento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los autos de la controversia constitucional 11/2016, en la audiencia de veintisiete de enero de dos mil veinte, el demandado desahogó las pruebas admitidas por acuerdo de veintiocho de agosto de dos mil dieciocho, así como las pruebas supervenientes ofrecidas en la diversa audiencia de doce de septiembre del mismo año (en ambos casos ofrecidas por el aquí demandante), para luego solicitar a las partes la manifestación de sus alegatos en la misma audiencia, vulnerando con ello el debido proceso.

Lo anterior cobra relevancia, pues precisamente mediante el acuerdo de veintiocho de agosto de dos mil dieciocho fue admitida para mejor proveer la prueba denominada "Reconocimiento o inspección ocular" que ofreció el Municipio de Oteapan (descrita en el primer concepto de invalidez), la cual no fue desahogada en la referida audiencia de veintisiete de enero de dos mil veinte. El Congreso demandado no motivó suficientemente el Decreto Número 547, pues concluye que el área denominada "Tina Chica" corresponde al Municipio de Chinameca al seguir vigente el diverso Decreto 537. No obstante, este último nace, en esencia, del acuerdo económico emitido por el propio Congreso Local el veintiocho de septiembre de mil novecientos ochenta y tres, el cual no se expidió bajo un régimen procedimental legislativo.

El expediente CPLTI/01/2011, contiene actuaciones que se han creado en cumplimiento a diversas ejecutorias de controversias constitucionales, sin embargo, en ninguna de ellas se ha estudiado el fondo del asunto, pues el demandado no termina de resarcir las violaciones a las formalidades esenciales del procedimiento, de audiencia y de exacta aplicación de la ley, por lo que el presente caso debe resolverse tomando en cuenta el material probatorio que observó el legislador para emitir el Decreto Número 547.

El decreto impugnado no cuenta con la motivación suficiente para decidir que el área denominada "Tina Chica" pertenece al Municipio de Chinameca y mucho menos para llegar a la conclusión de que debe subsistir el diverso Decreto 537.



Lo anterior, toda vez que no se cumplió con los requisitos establecidos en la ejecutoria emitida en la controversia constitucional 11/2016, aunado a que en el procedimiento existen pruebas que fueron admitidas y no se desahogaron.

Tercer concepto de invalidez. El Congreso del Estado de Veracruz, al emitir el Decreto Número 547, transgredió la autonomía y soberanía del demandante, pues al interpretar incorrectamente las constancias que obran en el sumario, provoca que el Municipio de Chinameca quiera ejercer actos de autoridad en el territorio que corresponde al Municipio de Oteapan, lo cual genera inestabilidad en los actos de gobierno, incertidumbre de la población afectada al no haber sido escuchados (siendo que la comunidad siempre se ha identificado originaria del Municipio demandante), riesgo en las finanzas municipales del demandante y, finalmente, conflicto de tipo social entre ambos Municipios.

6. **Trámite.** Por acuerdo de diecisiete de marzo de dos mil veinte, el Ministro presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar la controversia constitucional bajo el expediente 39/2020, designando al Ministro José Fernando Franco González Salas como instructor del asunto.

7. En proveído de diecinueve de marzo siguiente, el Ministro instructor admitió a trámite la controversia constitucional, reconociendo como demandados a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave y como tercero interesado al Municipio de Chinameca de la referida entidad federativa. Asimismo, ordenó dar vista a la Fiscalía General de la República y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal.

8. Sustanciado el procedimiento en la controversia constitucional, el nueve de diciembre de dos mil veinte se celebró la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la que, en términos del artículo 34 de la propia ley, se hizo relación de los autos, se tuvieron por exhibidas y admitidas las pruebas ofrecidas y aportadas por las partes durante la instrucción y, por acuerdo de esa misma fecha, se puso el expediente en estado de resolución.

9. Previo dictamen formulado por el Ministro instructor, por acuerdo de nueve de marzo de dos mil veintiuno el Ministro presidente de esta Suprema



Corte de Justicia de la Nación ordenó la remisión del presente asunto a la Segunda Sala de este Alto Tribunal para su avocamiento y resolución.

10. Mediante proveído de dieciocho de marzo de dos mil veintiuno, la Ministra presidenta de esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se avocó al conocimiento del asunto y, además, determinó enviar los autos a la ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.

11. Mediante resolución emitida dentro de la controversia constitucional de veinticuatro de marzo de dos mil veintiuno, la Segunda Sala declinó la competencia en favor de la Primera Sala de la Suprema Corte porque a su consideración existe conocimiento previo en relación con diversas controversias constitucionales en las que se han impugnado distintos decretos encaminados a solucionar el conflicto de límites territoriales intermunicipales entre el Municipio Oteapan y el Municipio de Chinameca, a saber, las controversias constitucionales 60/2004, 11/2010, 109/2013 y 11/2016.

12. Al resolver el expediente varios 11/2021-PS, el uno de septiembre de dos mil veintiuno, la Primera Sala de esta Suprema Corte, por unanimidad de cinco votos estimó que la controversia de mérito impugna un decreto diverso, el cual no fue materia de las demás controversias constitucionales a las que hizo referencia la Segunda Sala. Por lo que, en principio, esta controversia constitucional no versa sobre el cumplimiento de la sentencia dictada en la diversa 11/2016, pues ello sería materia del recurso de queja previsto en el artículo 55, fracción II, de la ley reglamentaria de la materia, cuyo conocimiento sí correspondería a la Primera Sala. Aunado a que el nuevo decreto debe ser analizado en sus méritos frente a la Constitución General y si bien debe tomarse en consideración lo determinado en controversias precedentes, ello no impide que el análisis pueda ser realizado por cualquiera de las Salas de este Alto Tribunal, en este caso por la Segunda Sala.

13. **Contestación a la Demanda del Poder Legislativo.** En síntesis, manifestó lo siguiente:

- El Congreso del Estado tiene competencia constitucional y legal para legislar en materias que no estén expresamente reservadas a la Federación, en



términos de los artículos 1o., 14, 16, 17, 39, 40, 41, primer párrafo, 49, 116, fracción II, 124, y 133 de la Constitución Federal; 1, 2, 20, 33, fracciones I, IV y XI, incisos a), d) y f), 35, fracción 11, 38 y 80 de la Constitución de Veracruz; 18, fracciones I, IV, XI, incisos a), d) y f), y XLIX, 38 y 39, fracción XXIII, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo; 5, fracción I, inciso g), 43, 45, 59, 65, 75 y 77 del Reglamento para el Gobierno Interior del Poder Legislativo.

- Al tratarse de un asunto antiguo y con diversas sentencias vinculadas, los razonamientos vertidos recaen en las mismas conclusiones delineadas en éstas. Es decir, ambos Municipios conocieron con plenitud las instancias procesales; por ende, tuvieron la posibilidad de defensa en igualdad de condiciones, ambos expresaron sus razones, pruebas y fundamentos convenientes, ratificados por los representantes de los Municipios el veintisiete de enero dos mil veinte, manifestaron lo que a sus intereses conviniera, firmaron con consentimiento lo acordado.

- El trece de marzo de dos mil trece, personal delegado por la Comisión Permanente de Límites Territoriales Intermunicipales, y la Coordinación Estatal del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, llevaron a cabo durante los días trece y catorce del citado mes el desahogo de la prueba de inspección o reconocimiento, de la que se levantó un acta circunstanciada de los trabajos técnicos realizados firmada por los representantes de las partes y demás intervinientes, es decir, el material probatorio que se desprende del expediente CPLI/01/2011, resulta insuficiente para revocar o modificar este decreto, y respecto del cual esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que es firme y tiene vigencia jurídica.

- Respecto a la supuesta violación a la garantía de audiencia, estima que las partes tuvieron oportunidad de manifestar lo que a su derecho estimaran conveniente, en virtud de que el 27 de enero de dos mil veintiuno ofrecieron pruebas y ratificaron sus escritos presentados ante las Legislaturas pasadas. Estos hechos se suscitaron en las instalaciones del Congreso del Estado de Veracruz, a las diez horas de ese día, encontrándose personal que presidió la audiencia en ese recinto como los representantes de ambas partes, con la finalidad de culminar el procedimiento sustanciado mediante del expediente CPLI/01/2011.



- Por cuanto hace al material probatorio, ambas partes –en esencia– reprodujeron el material que sirvió de base para los proyectos de dictamen, por los que se emitieron los Decretos 878 y 600, descritos en el apartado de "relación precisa de los hechos". En este sentido los representantes de los Municipios en conflicto –en la audiencia de 27 de enero de 2020– ejercieron su derecho al hacer uso de la voz, así como su formulación de alegatos, ambos solicitaron que se valorara la totalidad del material probatorio que obra en el expediente CPLI/01/2020.

- Es clara la contradicción vertida por el Municipio actor al manifestar la supuesta violación al artículo 14 constitucional al hacer referencia a los diversos expedientes, pues en ellos obran las actuaciones que demuestran fehacientemente el pleno respeto a su garantía de audiencia, el debido proceso, lineamientos aplicables, así como el seguimiento de los parámetros ordenados, acumulados y seguidos por ese Tribunal Supremo de Justicia.

- Con base en ello, se afirma que los actos emitidos por el Congreso Local no vulneraron lo dispuesto por el citado artículo 14 constitucional, pues al Municipio actor sí se le respetó en todo momento su derecho de audiencia como puede advertirse en el expediente CPLI/01/2011, donde aportó pruebas, acudió a diversas diligencias y formuló alegatos.

- En cuanto al segundo concepto de violación, se patentó que el Municipio actor no manifiesta nada en concreto, dado que el Poder Legislativo cumplió con los requisitos de las formalidades que revisten a los decretos, por tanto, se aduce que es falso lo planteado por la parte actora que se hayan omitido los requisitos que le dan formalidad legal al Decreto Número 547.

- Ello, porque se hizo ratificando que el trámite legislativo se llevó a cabo cumpliendo adecuadamente con la debida fundamentación y motivación al realizar el dictamen discutido por el Pleno, aprobado por más de las dos terceras partes de los integrantes de esta LXV Legislatura. Lo anterior, tuvo como consecuencia que la presidencia aprobara el proyecto de decreto que da solución al conflicto de límites territoriales entre los Municipios de Oteapan y Chinameca. Una vez aprobado el decreto, se turnó al titular del Poder Ejecutivo para su promulgación y publicación, por lo que no existe violación al artículo 16 constitucional, al ser un acto legal debidamente fundamentado y motivado.



- Por lo que hace a la motivación del acto legislativo, está sustentada en principios procesales parlamentarios, pues la emisión del decreto controvertido tiene finalidades intrínsecas de salvaguarda a la autonomía municipal, que conllevan actos implícitos que cambian su territorio, su población y los elementos materiales sobre los que se asienta el ejercicio de su competencia.

- La motivación del acto legislativo (a diferencia del resto de los actos del Estado) se cumple al momento en que, la norma que se expide, con una referencia a una situación que reclama socialmente ser regulada a través de una ley o decreto.

- En cuanto a la falta de otorgar valor a las pruebas, el Congreso Local destaca que para la elaboración del Dictamen 600, dentro del expediente CPLI/01/2011, se practicaron diligencias por parte de la Comisión de Límites Territoriales Intermunicipales de la LXIII Legislatura y la Coordinación Estatal y del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, como se desprende de la Gaceta Legislativa de 5 de noviembre de 2015.

- Asimismo, sostiene que el veintisiete de enero de dos mil veinte, en las instalaciones del Congreso Local las partes manifestaron lo que a su derecho estimaron conveniente, ofrecieron pruebas y ratificaron sus escritos presentados ante las Legislaturas pasadas. Ello con la finalidad de culminar el procedimiento sustanciado del citado expediente, con el debido material probatorio que reprodujeron sirviendo como base para los proyectos de dictámenes por los que se emitieron los Decretos 878 y 600. Los Municipios, al hacer uso de la voz, como al formular alegatos, solicitaron que se valorara la totalidad del material que se desprende del expediente CPLI/01/2011. Ambos, fueron coincidentes en que el Congreso Local se encontraba vinculado a observar el Decreto 537, sin la petición del representante del Municipio de Oteapan en el sentido de que se valoraran los antecedentes que sirvieron para la emisión del Decreto 527, pues como éste fue revocado por el 537 que adquirió firmeza y vigor.

- Sentado lo anterior, se desprende lo contradictorio manifestado por el Municipio actuante, al declarar la supuesta violación al artículo 16 constitucional al hacer referencia a la falta o ausencia de fundamentación y motivación, así como a la falta de valoración de las pruebas ofrecidas.



- Ahora bien, por lo que hace al tercer concepto, de la supuesta violación a la autonomía municipal, considera que los argumentos presentados al respecto son infundados e inoperantes, pues arguye conclusiones ineficaces e inaceptables para el orden jurídico mexicano.

- El Congreso Local concluye con base en una interpretación del artículo 115 de la Constitución Federal y el 3o. de la Constitución Local que el Municipio Libre es la base de la división territorial así como de la organización política y administrativa en todos los Estados del país, el uso de la facultad para fijar dicha división –en este caso concreto es atribución del Congreso de Veracruz– no le fue asignada para que la misma la ejerza sólo respecto de Municipios ya constituidos, sino que se refiere a cualquier caso en el que se considere necesario señalar los linderos de las unidades territoriales que conforman la organización político-administrativa de la entidad.

- Ello, ya que ni la disposición de rango constitucional citada, ni las normas secundarias que derivan de ella establecen que el número y la distribución del ámbito espacial de gobierno de los Municipios sea inamovible y, antes bien, al utilizarse en la Norma Fundamental la expresión "organización", se denota la intención del Texto Constitucional de autorizar a los Estados para establecer o reformar de manera ordenada su mapa geopolítico que coordine y articule las funciones de los gobiernos municipales.

- Por lo anterior, se sostiene que el Decreto Número 547 es apegado al marco constitucional, ya que si bien dentro del orden jurídico estatal se consagra la figura del Municipio conforme lo dispone el artículo 115 de la Constitución Federal, dentro del orden jurídico estatal los Municipios no deben considerarse como un orden independiente del local, pues, en el caso, se reconoce a cargo de las Legislaturas Locales las facultades de fijación y modificación territoriales de Municipios y Ayuntamientos.

14. **Causa de improcedencia.** En el caso, el Poder Legislativo del Estado consideró:

La actualización de la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción III, de la ley reglamentaria de la materia, pues desde su perspectiva la resolución combatida no ha quedado firme, al respecto, señala que dentro



de la controversia constitucional 11/2016, mediante acuerdo de 20 de febrero de 2020, la Primera Sala de la Suprema Corte brindó oportunidad al Municipio actor de manifestar lo que convenga a sus intereses, por cuanto hace al cumplimiento a la sentencia, por lo que tal aspecto no es susceptible de ser analizado en esta controversia constitucional.

15. Contestación a la demanda por parte del Poder Ejecutivo del Estado. El Poder Ejecutivo del Estado hizo valer en esencia lo siguiente:

16. Sobre la causa de improcedencia consideró actualizada la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VII, en relación con el artículo 21 de la ley reglamentaria de la materia, pues a su parecer con lo resuelto en la diversa controversia constitucional 11/2016, se reconoció que el Decreto 537, de treinta de enero de dos mil tres, sigue vigente y al no existir argumento o fundamento emitido por la Legislatura Local que lo hubiere derogado al emitirse el Decreto Número 547, lo que hace que la presentación de la demanda sea extemporánea sobre todo si se toma en cuenta que al no haberse efectuado alguna modificación o reforma sustancial al contenido del Decreto 537, de treinta de enero de dos mil tres, no se constituyó un nuevo acto legislativo, por lo que el derecho del Municipio actor para ejercitar el medio de control constitucional en que se actúa precluyó.

17. Pedimento. El fiscal general de la República no formuló opinión en el presente asunto.

18. Cierre de la instrucción. Agotado el trámite, el nueve de diciembre de dos mil veinte se celebró la audiencia prevista en el numeral 29 de la ley reglamentaria de la materia y se puso el expediente en estado de resolución.

19. Retorno. Visto el estado procesal en el que se encontraba el asunto y, en atención a que el veintitrés de noviembre de dos mil veintiuno se designó como nueva integrante de este Alto Tribunal a la Ministra Loretta Ortiz Ahlf, quien rindió la protesta correspondiente con efectos a partir del doce de diciembre de dos mil veintiuno, el Ministro presidente ordenó retornar la controversia constitucional.

20. Avocamiento. Mediante acuerdo de siete de abril de dos mil veintidós, la Ministra presidenta de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la



Nación se avocó al conocimiento del asunto y, además, determinó enviar como retorno los autos a la ponencia de la Ministra Loretta Ortiz Ahlf, para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.

I. COMPETENCIA

21. Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer del presente asunto, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 10, fracción I y 11, fracción V, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación abrogada (y quinto transitorio de la vigente), en relación con el punto tercero, y el punto segundo, fracción I, del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, publicado en veintiuno de mayo de dos mil trece, en virtud de que se plantea un conflicto entre el Estado de Veracruz, por conducto de sus Poderes Legislativo y Ejecutivo, y el Municipio de Oteapan, de la misma entidad, sin que se haya impugnado una norma general.

22. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf (ponente), Javier Laynez Potisek y presidente Alberto Pérez Dayán.

II. PRECISIÓN DE LOS ACTOS RECLAMADOS

23. En términos del numeral 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,¹ es dable fijar los actos objeto de esta controversia y apreciar las pruebas respectivas para tenerlos o no por demostrados.

24. El Municipio actor solicitó la invalidez del Decreto Número 547, de treinta de enero de dos mil veinte, publicado el cuatro de febrero de dos mil veinte, en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz, el cual tiene naturaleza de acto, en tanto crea una situación jurídica particular y concreta, consistente en determinar los

¹ 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; ..."



límites territoriales entre los Municipios de Oteapan y Chinameca, ambos de esa misma entidad.

25. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf (ponente), Javier Laynez Potisek y presidente Alberto Pérez Dayán.

III. OPORTUNIDAD

26. De conformidad con el artículo 21, fracción I, de la ley reglamentaria de la materia,² tratándose de actos, el plazo para la promoción de controversias constitucionales será de treinta días, contados a partir del día siguiente al en que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame; al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; o al en que el actor se ostente sabedor de los mismos.

27. En el caso, el Municipio actor se ostentó sabedor del decreto impugnado, con motivo de su publicación en el medio de difusión oficial del Estado, el cuatro de febrero de dos mil veinte, por lo que el plazo transcurrió del jueves seis de febrero (por haber sido el cinco de febrero día inhábil) al miércoles cinco de agosto de dos mil veinte, debiendo descontarse del cómputo el ocho, nueve, quince, dieciséis, veintidós, veintitrés y veintinueve de febrero, y uno, siete, ocho, catorce y quince de marzo de dos mil veinte, por corresponder a sábados y domingos, así como el nueve y el dieciséis de marzo, y del dieciocho de ese mes al dos de agosto del mismo año, por ser inhábiles. Ello, de conformidad con el artículo 2o. de la ley reglamentaria de la materia, en relación con el diverso 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, el 74, fracción II, de la Ley Federal del Trabajo, el Acuerdo General 18/2013 del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación de diecinueve de noviembre de dos mil trece, la sesión privada del Tribunal Pleno, de once de febrero de dos mil dieciséis, y porque,

² "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; ..."



en atención a las circunstancias extraordinarias por la pandemia provocada por el virus SARS-CoV-2, el Pleno de esta Suprema Corte aprobó los Acuerdos Generales 3/2020, 6/2020, 7/2020, 10/2020, 12/2020 y 13/2020.

28. En consecuencia, toda vez que la demanda de controversia constitucional se presentó el once de marzo de dos mil veinte en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, según se advierte del sello de recepción, es evidente que su presentación fue oportuna.

29. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf (ponente), Javier Laynez Potisek y presidente Alberto Pérez Dayán.

IV. LEGITIMACIÓN ACTIVA

30. Esta Segunda Sala advierte que la demanda fue presentada por parte legítima.

31. La presente controversia constitucional, la promovió el Municipio de Oteapan, Estado de Veracruz, por conducto de Magdalena Cervantes Ramírez, quien se ostentó, como Síndica Municipal y representante legal del Municipio de Oteapan, Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. Dicho carácter se acreditó con copia certificada de la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz, número extraordinario 518, de veintiocho de diciembre de dos mil diecisiete, en donde aparece la relación de personas servidoras públicas que conforman los Ayuntamientos del Estado de Veracruz para el periodo comprendido de dos mil dieciocho a dos mil veintiuno y copia debidamente certificada de la constancia de mayoría de la elección y credencial de elector.

32. Al respecto, el artículo 37, fracciones I y II, de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz,³ dispone que los síndicos tendrán las atri-

³ "Artículo 37. Son atribuciones del síndico:

"I. Procurar, defender y promover los intereses del Municipio en los litigio (sic) en los que fuere parte, comparecer a las diligencias, interponer recursos, ofrecer pruebas y formular alegatos, formular



buciones para procurar, defender y promover los intereses del Municipio en los litigios en los que fuere parte, comparecer a las diligencias, interponer recursos, ofrecer pruebas y formular alegatos, formular posiciones y, en su caso, rendir informes, promover el juicio de amparo y el juicio de lesividad, y representar legalmente al Ayuntamiento.

33. De acuerdo con las disposiciones anteriores, la síndica única, cuenta con la representación del Municipio y, por tanto, tiene legitimación procesal para promover la controversia constitucional, cuestión que ha sido reconocida por este Alto Tribunal en la tesis de jurisprudencia P./J. 52/2000, de rubro y texto:

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL SÍNDICO ÚNICO DE LOS AYUNTAMIENTOS DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE VERACRUZ, TIENE LEGITIMACIÓN PROCESAL PARA COMPARECER EN SU REPRESENTACIÓN, SIN REQUERIR FORMALIDAD O ACUERDO ESPECIAL PREVIO. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 38 de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz, el 'síndico único' es el encargado de la procuración, defensa y promoción de los intereses municipales y de la representación jurídica de los Ayuntamientos en los litigios en que éstos fueren parte, sin que exista ninguna disposición que ordene formalidad o acuerdo previo del Ayuntamiento para llevar a cabo estas funciones, ya que la materia propia de las sesiones que éste lleva a cabo se refiere específicamente a los asuntos sustantivos propios de la administración del Municipio. Por tanto, el 'síndico único', en uso de las atribuciones que la ley le otorga, puede promover y representar legalmente al Municipio en cualquier litigio, como lo es la controversia constitucional, sin que se establezca condición o requisito formal previo para ello.⁴

34. Asimismo, si dicho Municipio es uno de los órganos enunciados por el artículo 105, fracción I, de la Constitución Federal, facultado para intervenir en

posiciones y, en su caso, rendir informes, promover el juicio de amparo y el juicio de lesividad. Para delegar poderes, otorgar el perdón judicial, desistirse, transigir, comprometerse en árbitros o hacer cesión de bienes municipales, el síndico requiere la autorización previa del Cabildo;

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

⁴ Novena Época, registro digital: 192100, instancia: Pleno, tipo de tesis: jurisprudencia, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XI, abril de 2000, materia: constitucional, tesis P./J. 52/2000, página 720. Controversia constitucional 25/98. Ayuntamiento del Municipio de Xalapa, Veracruz. 23 de marzo de 2000. Unanimidad de nueve votos, ponente: Mariano Azuela Güitrón.



una controversia constitucional, debe concluirse que cuenta con la legitimación activa necesaria para promoverla.

35. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf (ponente), Javier Laynez Potisek y presidente Alberto Pérez Dayán.

V. LEGITIMACIÓN PASIVA

36. En ese mismo orden de ideas, esta Segunda Sala estima que los órganos demandados tienen legitimación pasiva.

37. Por cuanto hace al Poder Legislativo, comparece Georgina Maribel Chuy Díaz, quien acreditó su carácter de subdirectora de lo contencioso del Congreso del Estado de Veracruz, con copia certificada del nombramiento que se acompaña, así como del oficio delegatorio PRES/2451/2019 signado por el diputado Rubén Ríos Uribe, presidente de la Mesa Directiva del H. Congreso del Estado de Veracruz y cuenta con la facultad para contestar la demanda en representación del Poder Legislativo de la entidad en términos de lo dispuesto en el artículo 24, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado, que a la letra dispone:

Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Veracruz

"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; ..."

38. Conforme a lo anterior, la subdirectora de lo contencioso y delegada del presidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Veracruz se encuentra facultada para representar legalmente a dicho Congreso, además el Poder Legislativo tiene legitimación para contestar la demanda de la presente controversia constitucional, al ser a quien se le imputa el acto impugnado.



39. Ahora bien, en representación del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz, contestó la demanda Eric Patrocinio Cisneros Burgos en su carácter de secretario de gobierno de la entidad, lo que acreditó con la copia certificada del nombramiento de primero de diciembre de dos mil dieciocho, en representación del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz y su titular.

40. Sobre el particular, los artículos 42 y 49, fracción XVIII, de la Constitución Política del Estado de Veracruz,⁵ disponen que el Poder Ejecutivo del Estado se deposita en el gobernador y que una de sus atribuciones es representar al Estado, en las controversias constitucionales en las que sea parte, por lo que debe concluirse que tiene legitimación para participar en este medio de control constitucional. Además, el Poder Ejecutivo cuenta con la legitimación pasiva para comparecer al presente juicio, toda vez que se le imputa la publicación del decreto cuya invalidez se demanda.

41. Finalmente, cabe señalar que el Municipio actor también señaló como demandados al presidente de la Mesa Directiva y al presidente de la Comisión Permanente de Límites Territoriales Municipales, ambos de la Sexagésima Segunda Legislatura del Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave y a la Fiscalía General de la República. No obstante en el auto admisorio de la demanda no se les reconoció tal carácter, por tratarse de funcionarios dependientes del Poder Legislativo, y a la segunda por ser parte autónoma en la controversia constitucional de conformidad con lo previsto en el numeral 10, fracción IV, de la ley reglamentaria de la materia.⁶

42. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Luis María Aguilar

⁵ "Artículo 42. El Poder Ejecutivo se deposita en un solo individuo, denominado: gobernador del Estado."

"Artículo 49. Son atribuciones del gobernador del Estado:

"...

"XVIII. Representar al Estado, para efectos de lo dispuesto por la fracción I del artículo 105 de la Constitución Federal; ..."

⁶ "Artículo 10. Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales: ... IV. El fiscal general de la República."



Morales, Loretta Ortiz Ahlf (ponente), Javier Laynez Potisek y presidente Alberto Pérez Dayán.

VI. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

43. El Poder Legislativo del Estado considera que se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción III, de la ley reglamentaria de la materia, pues desde su perspectiva la resolución combatida no ha quedado firme. Al respecto, señala que dentro de la controversia constitucional 11/2016, la Primera Sala de la Suprema Corte brindó oportunidad al Municipio actor de manifestar lo que a su derecho conviniera, por cuanto hace al cumplimiento de la sentencia, por lo que tal aspecto no es susceptible de ser analizado en esta controversia constitucional.

44. Esta Segunda Sala estima que la referida causal de improcedencia es **infundada**. Al respecto el artículo 19, fracción III, de la ley reglamentaria establece:

"Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes: ...

"III. Contra normas generales, actos u omisiones que sean materia de una controversia pendiente de resolver, siempre que exista identidad de partes, normas generales o actos y conceptos de invalidez; ..."

45. Del numeral transcrito se advierte que para que se actualice la improcedencia de una controversia constitucional debe existir otra pendiente de resolver, además, que concurra la identidad de: I) partes; II) normas generales y III) conceptos de violación.

46. En el caso, tal supuesto no se actualiza, pues si bien este asunto tiene como antecedente la controversia constitucional 11/2016, en la que el Municipio de Chinameca, Estado de Veracruz, demandó la invalidez del Decreto 600, de seis de noviembre de dos mil quince, publicado el primero de enero de dos mil dieciséis, bajo el número ext.002, tomo CXCI, folio 002, de la Gaceta Oficial del Órgano del Gobierno del Estado de Veracruz; seguido el trámite correspondiente mediante sentencia de dieciséis de noviembre de dos mil dieciséis, la Primera



Sala determinó que el decreto impugnado no cumplió con la motivación necesaria, por lo que estimó procedente declarar su invalidez.

47. Cabe aclarar que, en aquel asunto, contrario a lo afirmado por el Poder Legislativo del Estado no se le brindó oportunidad al Municipio actor de manifestar lo que a su derecho conviniera, por cuanto hace al cumplimiento a la sentencia, pues ello no fue materia de análisis de aquella controversia constitucional.

48. Bajo el contexto antes referido, el acto impugnado en esta controversia constitucional (Decreto Número 547) es distinto al analizado en aquella ocasión y, en principio, no versa sobre el cumplimiento de la sentencia dictada en la referida controversia constitucional 11/2016, pues ello sería materia del recurso de queja previsto en el artículo 55, fracción II, de la ley reglamentaria de la materia,⁷ tal como lo determinó la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el expediente varios 11/2021-PS, en sesión de uno de septiembre de dos mil veintiuno.⁸

49. De hecho, el Municipio de Oteapan, Veracruz, promovió el recurso de queja 6/2020 CC en contra del Poder Legislativo de la entidad, por exceso o defecto en la ejecución de la sentencia dictada por la Primera Sala de este Alto Tribunal en la controversia constitucional 11/2016, mismo que se encuentra pendiente de resolución. Por dicha razón la causal de improcedencia alegada es **infundada**.

50. Por su parte, el Poder Ejecutivo del Estado consideró actualizada la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VII, en relación con el diverso artículo 21 de la ley reglamentaria de la materia, pues a su parecer con lo resuelto en la diversa controversia constitucional 11/2016, se reconoció

⁷ "Artículo 55. El recurso de queja es procedente:

"...

"II. Contra la parte condenada, por exceso o defecto en la ejecución de una sentencia."

⁸ Es de recordarse que la Segunda Sala declinó la competencia en favor de la Primera Sala para conocer del presente asunto debido al conocimiento previo que consideró tenía, en virtud de la cual se formó el expediente varios 11/2021-PS, mediante el cual la Primera Sala de esta Suprema Corte determinó que en principio este asunto no versaba sobre el cumplimiento de la sentencia dictada en la controversia constitucional 11/2016, por lo que esta Segunda Sala era competente para conocer del mismo.



que el Decreto 537, de treinta de enero de dos mil tres, sigue vigente y al no existir argumento o fundamento emitido por la Legislatura Local que lo hubiere derogado al emitirse el Decreto Número 547, generando que la demanda en este asunto sea extemporánea, pues al no haberse efectuado una modificación sustancial al contenido del Decreto 537, de treinta de enero de dos mil tres, no es posible sostener que existió un nuevo acto legislativo.

51. La referida causal de improcedencia también resulta **infundada**, pues con posterioridad a la emisión del Decreto 537, de treinta de enero de dos mil tres, han existido otros que, de hecho, han sido impugnados ante esta Suprema Corte, como es posible advertir del apartado de antecedentes de esta resolución.

52. En la controversia constitucional 11/2016, la Primera Sala consideró que correspondía en definitiva al Congreso del Estado dar certeza jurídica en relación con la resolución del conflicto de límites, debiendo señalar si las partes territoriales determinadas en el Decreto 537, correspondían o no a la totalidad del territorio en conflicto y en su caso definir si debía revocarse el citado Decreto 537, señalando con claridad los motivos de ello.

53. Lo referido con anterioridad implicó dar al Congreso del Estado libertad de jurisdicción para determinar que es necesario modificar los límites, fundar y motivar correctamente su conclusión, dándole la posibilidad de determinar si así lo consideraba necesario la revocación del Decreto 537, lo cual, en todo caso, debería haber reflejado en un artículo del decreto que al efecto se emitiera.

54. Tomando en cuenta los aspectos antes mencionados es posible concluir que contrario a lo afirmado por el Poder Ejecutivo del Estado, el Decreto Número 547 de treinta de enero de dos mil veinte, publicado el cuatro de febrero del mismo año, impugnado en la presente controversia constitucional sí representó un nuevo acto legislativo y, por lo tanto, la presentación de la demanda fue oportuna, tal como se refirió en el apartado respectivo.

55. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf (ponente), Javier Laynez Potisek y presidente Alberto Pérez Dayán.



VII. ESTUDIO DE FONDO

56. En su **primer concepto de invalidez**, entre otras cuestiones, el Municipio actor manifestó que en la emisión del Decreto Número 547, el Congreso del Estado vulneró el procedimiento legislativo, ya que el veintiocho de enero de dos mil veinte el proyecto de decreto que se presentó ante el Pleno del Congreso no alcanzó la mayoría calificada para su aprobación, por lo que se desechó. No obstante, a los dos días siguientes el referido proyecto se presentó de nueva cuenta ante el Pleno del Congreso Local para su discusión y votación vulnerando con ello lo dispuesto en el artículo 51 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Veracruz que dispone que "desechada alguna iniciativa de ley o decreto, no podrá ser propuesta de nuevo en el mismo periodo de sesiones".

57. Además, alega que en ambas ocasiones se dispensaron de trámites sin justificación alguna, simplemente señalando que era con la finalidad de cumplir con la sentencia de la controversia constitucional 11/2016.

58. Tomando en cuenta lo anterior, esta Segunda Sala analizará en primer lugar las violaciones procesales, por ser de estudio preferente, ya que en caso de resultar fundadas sería innecesario verificar las violaciones alegadas en cuanto al contenido del decreto impugnado, pues éstas pueden ser suficientes para lograr la declaratoria de invalidez.⁹

⁹ Cobra aplicación la jurisprudencia P./J. 42/2007, visible en la página 1639, Novena Época, Tomo XXV (mayo de 2007), registro digital: 172559 del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 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).", también resulta aplicable por analogía la jurisprudencia P./J. 32/2007, visible en la página 776, Tomo XXVI (diciembre de 2007), Novena Época, registro digital: 170881 del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL. LAS VIOLACIONES PROCESALES DEBEN EXAMINARSE PREVIAMENTE A LAS VIOLACIONES DE FONDO, PORQUE PUEDEN TENER UN EFECTO DE INVALIDACIÓN TOTAL SOBRE LA NORMA IMPUGNADA, QUE HAGA INNECESARIO EL ESTUDIO DE ÉSTAS."



59. En principio, debe decirse que la Suprema Corte ha generado una doctrina jurisprudencial para evaluar violaciones al procedimiento legislativo, en las que, si bien se verifica el cumplimiento de las reglas procesales, su escrutinio debe hacerse desde los valores sustantivos de la democracia representativa y deliberativa. Por ello, no se limita a resguardar la aplicación de la regla de mayoría, pues en una democracia deliberativa es de suma importancia la reflexión y la deliberación, ya que también se busca proteger los derechos de participación de las minorías, y asegurar que quienes integran las mayorías legislativas tengan garantías de reflexión para tomar decisiones.

60. Sirve de sustento a lo anterior las tesis de rubros siguientes: "FORMALIDADES DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS QUE RIGEN EL EJERCICIO DE LA EVALUACIÓN DE SU POTENCIAL INVALIDATORIO."¹⁰ y "PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS CUYO CUMPLIMIENTO SE DEBE VERIFICAR EN CADA CASO CONCRETO PARA LA DETERMINACIÓN DE LA INVALIDACIÓN DE AQUÉL."¹¹

61. En este contexto, se ha reconocido en diversas ocasiones que si el simple respeto a las reglas de votación por mayoría pudiera convalidar cualquier desconocimiento de las reglas que rigen el procedimiento legislativo, la dimensión deliberativa de la democracia carecería de sentido, precisamente porque las minorías, por su propia naturaleza, están predestinadas a no imponerse en la votación final, tal como sucedió al resolverse la acción de inconstitucionalidad 61/2019.¹²

62. Asimismo, en la acción de inconstitucionalidad 37/2009 y sus acumuladas, y la diversa acción de inconstitucionalidad 52/2006, se estableció el criterio de que el análisis de la motivación de la dispensa legislativa debe ser cualitativo y que exige constatar que el legislador haya ofrecido razones objetivas para su dispensa. En dichos precedentes se sostuvo que la motivación en

¹⁰ Tesis P. XLIX/2008 de este Tribunal Pleno, visible en la página 709, Tomo XXVII (junio de 2008), Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, registro digital: 169493.

¹¹ Tesis P. L/2008 de este Tribunal Pleno, visible en la página 717, Tomo XXVII (junio de 2008), Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, registro digital: 169437.

¹² Resuelta en sesión de doce de enero de dos mil veintiuno, por unanimidad de once votos, bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.



la dispensa del trámite legislativo no puede subsanarse a través de su convalidación por la unanimidad o mayoría legislativa.

63. Por tal razón, se ha asignado un valor importante a las reglas que garantizan el conocimiento oportuno del dictamen legislativo y de los documentos relevantes por parte de todos los representantes populares, pues su cumplimiento es un presupuesto necesario de la misma posibilidad de la deliberación efectiva.

64. Al resolverse la acción de inconstitucionalidad 52/2006 y sus acumuladas 53/2006 y 54/2006, en sesión del cuatro de enero de dos mil diecisiete, el Tribunal Pleno concluyó que deben existir, cuando menos, las siguientes condiciones para considerar que, en un determinado caso, se actualiza dicha urgencia: (I) la existencia de determinados hechos que generen una condición de urgencia en la discusión y aprobación de una iniciativa de ley o decreto; (II) la relación medio-fin, esto es, que tales hechos necesariamente generen la urgencia en la aprobación de la iniciativa de ley o decreto de que se trate, pues de no hacerse de esta forma, ello traería consecuencias negativas para la sociedad; y (III) que la condición de urgencia evidencie la necesidad de que se omitan ciertos trámites parlamentarios, sin que esto se traduzca en una afectación a principios o valores democráticos.

65. En el mismo sentido, al resolverse la acción de inconstitucionalidad 107/2008 y sus acumuladas 108/2008 y 109/2008, se reiteró que el legislador debía motivar la decisión de dispensa de cualquier trámite legislativo que tuviera un impacto en las condiciones de deliberación parlamentaria.

66. Ahora bien, en el caso concreto respecto de las reglas que protegen a los representantes populares para contar con los documentos y elementos necesarios para conocer y reflexionar sobre una propuesta legislativa, debe destacarse el artículo 109 del Reglamento para el Gobierno Interior del Poder Legislativo del Estado de Veracruz, que establece lo siguiente:

"Artículo 109. Emitido un dictamen, el presidente de la Comisión lo turnará al presidente de la junta de trabajos legislativos, junto con el archivo electrónico respectivo, para que se enliste en el orden del día de la sesión que corresponda, en los términos de este reglamento. La versión impresa del dictamen será remi-



tida inmediatamente a la Secretaría General, para que ésta proceda a escanearla y distribuirla vía electrónica entre los coordinadores de los grupos legislativos, para que éstos, por la misma vía, lo hagan llegar a sus miembros, así como entre los diputados que no conformen grupo legislativo, y quedará en observación, **por lo menos, durante cuarenta y ocho horas previas a la celebración de la sesión dentro de la cual se discuta.**

"La versión electrónica del dictamen que reciba la presidencia de la junta de trabajos legislativos se remitirá de inmediato a la Secretaría General, para que disponga su publicación en la Gaceta Legislativa.

"El voto particular deberá escanearse y distribuirse entre los diputados coordinadores de grupos legislativos y entre quienes no los conforman, por lo menos con veinticuatro horas de anticipación a la celebración de la sesión en la que se discuta el dictamen correspondiente. La versión electrónica de dicho voto particular servirá para su publicación en la Gaceta Legislativa."

67. El trámite legislativo para el Estado de Veracruz previsto en el artículo que antecede, en relación con los dictámenes establece tres aspectos importantes: (I) se debe incluir para su discusión de sesión de Pleno mediando siempre un plazo de cuarenta ocho horas contadas a partir de que se ponga a observación de los diputados, (II) se debe enviar en vía electrónica a los coordinadores de los grupos parlamentarios para que éstos se lo hagan llegar a sus integrantes, así como a aquellos que no integran ninguno, y (III) el contenido del dictamen debe publicarse en la Gaceta Parlamentaria.

68. En el caso, de las pruebas que obran en el expediente es posible advertir que la Comisión de Límites Intermunicipales celebró audiencia el veintisiete de enero de dos mil veinte, con el fin de resolver el conflicto de límites territoriales entre los Municipios de Chinameca y Oteapan, ambos del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, audiencia que culminó a las dieciséis horas con veinte minutos de ese mismo día.¹³

69. Como es posible desprender de la versión estenográfica de la sesión del veintiocho de enero de dos mil veinte, publicada en la página del Congreso

¹³ Fojas 631 a 654 del expediente principal.



del Estado (foja 48),¹⁴ el dictamen emitido por la Comisión de Límites Intermunicipales fue puesto a consideración del Pleno y en la sesión se manifestó lo siguiente:

"EL C. Presidente: ... Es momento para conocer el dictamen con proyecto de decreto por el que se establece el límite territorial de los Municipios de Oteapan y Chinameca, ambos del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, emitido por la Comisión Permanente de Límites Territoriales e Intermunicipales. En virtud de que este dictamen no fue distribuido con por lo menos 48 horas de anticipación a esta sesión, pero existe un requerimiento por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por el cual se dio un plazo de 10 días hábiles, contados a partir de la notificación respectiva, para dar cumplimiento total a la sentencia de la controversia constitucional 11/2016, consulto a la honorable asamblea si es de dispensarse el trámite reglamentario. Los que estén a favor, sírvanse manifestarlo en votación económica, levantando la mano". (La asamblea asiente) Aprobada la dispensa del trámite reglamentario. Estando ya publicado en la Gaceta Legislativa, pregunto si se dispensa la lectura del dictamen. Los que estén a favor, sírvanse manifestarlo en votación económica, levantando la mano. (La asamblea asiente). Aprobada la dispensa de la lectura del dictamen. Con base en lo dispuesto por el artículo 121 de nuestro reglamento, se declara abierto el debate y en razón de que el dictamen que nos ocupa consta de menos de diez artículos, éste será discutido en un solo acto, en lo general y en lo particular, por lo que, en primer término, se abre el registro de oradores para que cada grupo legislativo pase a fijar su posición hasta por diez minutos, solicitando a la secretaria tome nota del registro de oradores e informe a esta presidencia sobre el particular.

¹⁴ Lo cual se invoca como hecho notorio, sirve de apoyo la jurisprudencia P./J. 74/2006: "HECHOS NOTORIOS. CONCEPTOS GENERAL Y JURÍDICO. Conforme al artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles los tribunales pueden invocar hechos notorios aunque no hayan sido alegados ni probados por las partes. Por hechos notorios deben entenderse, en general, aquellos que por el conocimiento humano se consideran ciertos e indiscutibles, ya sea que pertenezcan a la historia, a la ciencia, a la naturaleza, a las vicisitudes de la vida pública actual o a circunstancias comúnmente conocidas en un determinado lugar, de modo que toda persona de ese medio esté en condiciones de saberlo; y desde el punto de vista jurídico, hecho notorio es cualquier acontecimiento de dominio público conocido por todos o casi todos los miembros de un círculo social en el momento en que va a pronunciarse la decisión judicial, respecto del cual no hay duda ni discusión; de manera que al ser notorio la ley exime de su prueba, por ser del conocimiento público en el medio social donde ocurrió o donde se tramita el procedimiento.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIII, junio de 2006, registro digital: 174899, página 963.



"EL C. Secretario: Pregunto a la asamblea, a los compañeros diputadas (sic), compañeras diputadas si, en lo general y en lo particular, primero para posicionamiento, alguien desea hacer uso de la palabra. Diputado presidente, no hay solicitud de hacer uso de la palabra al respecto.

"EL C. Presidente: Esta presidencia a mi cargo decreta un receso de cinco minutos. Timbre. (Receso). Se reanuda la sesión ordinaria. Timbre. En razón de lo anterior y de conformidad con lo que dispone la fracción III del artículo 121 y 122 de nuestro reglamento, procedemos al registro de oradores para la discusión, en lo general y en lo particular, en un solo acto, del dictamen que nos ocupa, por lo que se le instruye a la secretaria tome nota del registro de oradores y, asimismo, consulte a la asamblea qué diputados tienen interés de reservar algún artículo para su discusión en lo particular.

"EL C. Secretario: Pregunto a la asamblea, a las compañeras diputadas, compañeros diputados si, en lo general o en lo particular, alguien desea hacer uso de la palabra. Diputado presidente, no hay solicitud de hacer uso de la palabra. Es cuanto.

"EL C. Presidente: En virtud de que ningún diputado ha solicitado hacer uso de la voz, procédase a la apertura del sistema electrónico para la votación nominal, en lo general y en lo particular, del dictamen que nos ocupa hasta por un minuto. (Se abre el sistema electrónico de votación) Cíérrese el sistema electrónico de votación, solicitando a la secretaria verifique el resultado e informe a esta presidencia sobre el mismo ...

"EL C. Secretario: ... Diputado presidente, el tablero electrónico nos indica 28 votos a favor, 2 en contra, 10 abstenciones, más el voto de la diputada Erika Ayala Ríos, a favor; de la diputada Magaly Armenta Oliveros, a favor; del diputado Víctor Emmanuel Vargas Barrientos, a favor; de la diputada Ivonne Trujillo Ortiz, a favor... en abstención, abstención, rectifico, en abstención; del diputado Jorge Moreno Salinas, a favor, y de la diputada Brianda Kristel Hernández Topete, abstención (sic), serían... serían un resultado de **32 votos a favor, 2 en contra y 12 (sic) abstenciones.**

"EL C. Presidente: **Con base en el resultado de la votación emitida por esta honorable asamblea, se declara no aprobado el dictamen.**"



70. De la transcripción es posible desprender que menos de veinticuatro horas después de haberse aprobado en la Comisión Intermunicipal de Límites Territoriales el proyecto de decreto por el que se establece el límite territorial de los Municipios de Oteapan y Chinameca, se puso a discusión del Pleno del Congreso, el presidente reconoció que dada la urgencia de cumplir con la sentencia de la controversia constitucional 11/2016, no se había cumplido con el requisito de distribuir el dictamen con por lo menos cuarenta y ocho horas de anticipación, aunque se encontraba publicado en la Gaceta Legislativa de ese día, por lo que solicitó dispensa respectiva, a lo que la asamblea asintió.

71. Asimismo, se dispensó su lectura, acto seguido el dictamen se sometió a votación, **sin que se obtuvieran las dos terceras partes requeridas de conformidad con el artículo 33, fracción XI, de la Constitución del Estado,**¹⁵ **por lo que el presidente declaró que el dictamen no había sido aprobado.**

72. Posteriormente, el treinta de enero de dos mil veinte¹⁶ se puso de nueva cuenta a consideración del Pleno del Congreso el proyecto de decreto por el que se establece el límite territorial de los Municipios de Oteapan y Chinameca. El presidente reconoció nuevamente que dada la urgencia de cumplir con la sentencia de la controversia constitucional 11/2016, no se había satisfecho con el requisito de distribuir el dictamen con por lo menos cuarenta y ocho horas de anticipación, por lo que solicitó dispensa respectiva, a lo que la asamblea asintió.

73. Asimismo, se dispensó su lectura, y acto seguido se sometió a votación, obteniendo en esta ocasión 47 votos a favor y 1 en contra, por lo que al haber obtenido el voto favorable de las dos terceras partes del Congreso del Estado se declaró aprobado y se envió al Poder Ejecutivo para ser publicado.

74. Una vez establecido lo anterior, debe decirse que esta Suprema Corte ha reconocido la amplia deferencia de los órganos legislativos para determinar

¹⁵ "Artículo 33. Son atribuciones del Congreso:

"...

"XI. Aprobar, por el voto de las dos terceras partes de sus integrantes, previa opinión del o los Ayuntamientos interesados y del gobernador del Estado, conforme a los requisitos que establezca la ley: a) La fijación del territorio, límites y extensión que corresponda a cada Municipio; ..."

¹⁶ Foja 135 del expediente principal.



su agenda legislativa, lo que incluye la posibilidad de determinar que algunos temas deban resolverse con urgencia. La mayoría de las legislaciones en la materia establecen una facultad de este tipo y se ha reconocido su utilidad y validez, siempre y cuando su ejercicio se realice de manera excepcional, plenamente justificada y en condiciones de regularidad.

75. El artículo 49 de la Ley Orgánica del Congreso Local, establece la facultad de dicho órgano de dispensar los trámites reglamentarios del proceso legislativo en el caso de urgencia u obviedad cuando se determine por el voto calificado de las dos terceras partes de los diputados presentes o cuando esté por terminar algún periodo de sesiones. Esto se dispone en los siguientes términos:

"Artículo 49. ...

"En el caso de urgencia u obviedad, calificado por el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes, o cuando esté por terminar algún período de sesiones, el Congreso podrá dispensar los trámites reglamentarios."

76. La ley no permite que el Congreso Local dispense los trámites legislativos de manera discrecional, sino que exige el cumplimiento de requisitos tasados: (I) que se actualice un caso de urgencia u obviedad y (II) se decrete por el voto calificado de las dos terceras partes de los diputados presentes.

77. En el caso concreto, en ambas ocasiones se dispensó el trámite reglamentario de distribución de las cuarenta y ocho horas previas a la realización de la sesión y la lectura, por estar publicado ya en la Gaceta Legislativa, y de la lectura del acta no se observa que se haya certificado fehacientemente la existencia de una votación calificada para lograr la dispensa del trámite legislativo (pues se realizó mediante votación económica), ni tampoco el ofrecimiento de una motivación que permita acreditar la urgencia de la dispensa.¹⁷

78. Si bien, se adujo que la razón de la dispensa consistió en la necesidad de cumplir con la sentencia de la controversia constitucional 11/2016, lo cierto es

¹⁷ Criterio similar se sostuvo al resolver la acción de inconstitucionalidad 61/2019.



que no se esgrimió una motivación al respecto, es decir no se dieron razones suficientes y de peso para justificar el retardo en el cumplimiento, así como el nexos causal que obligara a que la aprobación del dictamen fuera prácticamente instantánea.

79. Al respecto, debe tenerse en cuenta **que desde el diez de febrero de dos mil diecisiete, se ordenó al Poder Legislativo del Estado informar del cumplimiento de la sentencia de la controversia constitucional 11/2016**, después de diversos requerimientos (más de quince), por acuerdo de dieciséis de enero de dos mil veinte, al no haber remitido constancias que acreditaran su cumplimiento, se hizo efectivo un apercibimiento hecho al Congreso del Estado consistente en una multa.

80. En este contexto, la necesidad de cumplir con la sentencia emitida por la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación no puede considerarse como una razón suficiente que justifique el caso de urgencia para la dispensa del trámite legislativo, sobre todo si se tiene en cuenta que el Congreso del Estado contó con más de dos años para hacerlo de manera adecuada.

81. Lo anterior es así, ya que no se expusieron argumentos sólidos que demuestren la necesidad de omitir los trámites parlamentarios sin que se afectara el principio democrático, pues no se aprecia una relación medio-fin entre el tiempo para que el Congreso pudiera cumplir con la sentencia de la controversia constitucional 11/2016 y la dispensa del procedimiento legislativo, pues **de las pruebas es posible advertir que a pesar de haber tenido tres años para cumplir con la sentencia el dictamen fue aprobado unas horas antes de que se solicitara la dispensa del trámite legislativo**, lo que impidió que se diera un ejercicio democrático respecto del mismo.

82. Por razones similares, el Tribunal Pleno declaró fundada la controversia constitucional 35/2020, en la que se determinó que la existencia de diversos requerimientos para acatar una ejecutoria no son una justificación suficiente para dispensar requisitos del procedimiento legislativo, particularmente, si ha habido varios de ellos que no fueron atendidos por la autoridad vinculada.¹⁸

¹⁸ Ponente: Ministra Norma Lucía Piña Hernández, 15 de noviembre de 2022. Mayoría de ocho votos a favor de la propuesta, el señor Ministro Pérez Dayán, con razones adicionales; el señor Ministro



83. La ejecución de la dispensa (de la que, se reitera, no existe certeza sobre la votación efectiva para su aprobación), aunado a que, como sostiene la parte actora, la publicación del proyecto en la Gaceta Parlamentaria ocurrió con una anticipación menor a veinticuatro horas, conlleva que ninguno de los requisitos que permiten a quienes integran el órgano representativo informarse debidamente de la iniciativa se viera satisfecho. Por el contrario, queda en evidencia que el proyecto se sometió a votación con la mayor brevedad.

84. Esa situación, no obstante, resulta en una afectación de mayor relevancia, ya que no solamente se soslayaron etapas secundarias o menores del procedimiento ordinario –de las que se pudiera sopesar su carácter indispensable o tenerlas por solventadas mediante un desarrollo de la discusión que llevara a considerar que, finalmente, quedaron satisfechos sus propósitos–, sino que se comprometió la deliberación efectiva de la propuesta, la cual requiere que quienes tienen derecho al voto hayan conocido de manera íntegra y oportuna lo que se someterá a su aprobación.

85. En otras palabras, no se garantiza el derecho de participación de las fuerzas políticas con la sola votación formal precedida de un periodo destinado al debate; pues permitir a los distintos actores parlamentarios expresar su opinión en condiciones efectivas y democráticas no equivale a brindar la oportunidad material de intervenir antes de la votación, puesto que el debate debe ser libre e informado, lo cual requiere que existan condiciones suficientes para que quienes integran el órgano legislativo conozcan, reflexionen y formen una opinión sobre la iniciativa que habrán de votar.

86. Así lo resolvió el Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 150/2017 y su acumulada 153/2017, en la que declaró la invalidez del decreto impugnado, porque el dictamen no fue publicado en la gaceta parlamentaria veinticuatro horas antes de la sesión del Pleno en la que fue puesto a debate y a votación, ni se cumplió con la regla de dar dos lecturas en sesiones consecu-

presidente Zaldívar Lelo de Larrea, con voto aclaratorio para justificar el sentido de su voto y con voto en contra de la señora Ministra Esquivel Mossa, quien anunció voto particular; de la señora Ministra Ortiz Ahlf y del señor Ministro Pardo Rebolledo.



tivas del Pleno, por lo que no existió certeza de que las minorías o, inclusive, las mayorías parlamentarias pudieran conocer oportunamente su contenido.¹⁹

87. Por tal motivo, la omisión del reparto anticipado del proyecto (que, además, no quedó debidamente justificada), en conjunto con la poca anticipación con la que se publicó en la gaceta, generaron una situación en la que era insuficiente el tiempo para conocer y formar una opinión sobre el asunto a votar, con lo que se afectó la deliberación, pues el Congreso carecía de condiciones para considerar que aquélla resultaba efectiva y cumplía con sus fines.

88. La necesidad de acatar la sentencia de la controversia constitucional antes citada de este Alto Tribunal no hace evidente el hecho de que se requieran omitir ciertos trámites parlamentarios. Por el contrario, ello demanda el más estricto cumplimiento de los trámites al momento de deliberar y aprobar el dictamen. Más aún, cuando lo que se encuentra en conflicto es el territorio de un Municipio, pues conforme a precedentes se deben observar estándares elevados, además de haber contado con tiempo suficiente para hacerlo de forma adecuada.²⁰

89. Esto es, la naturaleza de la controversia cuya resolución está a cargo del órgano representativo genera implicaciones no solamente jurídicas, sino también políticas, por la definición del territorio sobre el que corresponderá una u otra administración; económicas, para los Ayuntamientos en conflicto, e, inclusive, sociales, pues indudablemente se afectará de manera directa a quienes habitan las zonas cuyos límites están sujetos a definición. Por tanto, resultaba necesario garantizar un estudio profundo del caso, para su subsecuente deliberación, y no priorizar solamente la urgencia.

90. No obstante que el cumplimiento de las ejecutorias es un aspecto de orden público, reconocido por el artículo 17, párrafo séptimo, de la Constitución

¹⁹ Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 150/2017 y su acumulada 153/2017, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministro Alberto Pérez Dayán, 29 de agosto de 2022.

²⁰ Similares consideraciones se sostuvieron al resolver la controversia constitucional 158/2016, en sesión de veintiséis de junio de dos mil diecinueve, por unanimidad de cinco votos. Ministro ponente: Luis María Aguilar Morales.



Federal, en los casos en que está vinculado con la labor parlamentaria, los órganos obligados deben procurar en igual grado la prontitud en la observancia de las sentencias y el respeto de las formalidades mínimas que sirven de garantía para los actos formal o materialmente legislativos.

91. Ello, pues no solamente evitan descuidar los valores democráticos que su naturaleza representativa les exige, sino que, incluso, permite mejores condiciones para analizar las actuaciones a las que quedaron constreñidos, a fin de poder acatar los términos exactos de lo juzgado, y evitar, en su caso, ulteriores controversias.

92. Por consiguiente, no es viable considerar que la celeridad que requiere el acatamiento de una sentencia, por sí, justifica pasar por alto requisitos que no constituyen meras formalidades, sino salvaguardas para una mejor actuación de la autoridad vinculada al cumplimiento.

93. Por otro lado, también debe tenerse en cuenta lo dispuesto en el artículo 51 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Veracruz.

"Artículo 51. Desechada alguna iniciativa de ley o **decreto, no podrá ser propuesta de nuevo en el mismo periodo de sesiones**, pero esto no impedirá que algunos de sus artículos formen parte de otra. Esta disposición no regirá tratándose de la ley de ingresos y del presupuesto de egresos."

94. En el referido artículo se establece una prohibición expresa al Poder Legislativo del Estado para presentar en el mismo periodo de sesiones un decreto que haya sido desechado, impidiéndole insistir sobre un punto que no ha logrado el consenso necesario para ser aprobado.

95. Al respecto, tal como fue reconocido por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 83/2009, normas como la referida buscan que se deje pasar un tiempo, que no es sino el que media entre un periodo de sesiones legislativas y otro, para que se pueda volver a reflexionar sobre un tema que no ha logrado consenso suficiente al interior del órgano legislativo.

96. Con ello, se busca inhibir que, ante la insistencia de quienes estén interesados en sacar adelante un decreto o proyecto de ley, en un corto plazo se ocupe el tiempo en algo que el Congreso ha estimado, debe dejarse para otro momento.



97. Por otro lado, de un análisis integral tanto de la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Veracruz como del Reglamento para el Gobierno Interior del Poder Legislativo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, específicamente de sus artículos 127 y 31, fracción VIII,²¹ se establece que la votación general en contra implica el desechamiento total del dictamen y, por ende, de la iniciativa.

98. Inclusive, el artículo 139 del mismo reglamento reconoce la posibilidad de devolver un dictamen a las comisiones, para una nueva dictaminación, siempre y cuando la mayoría así lo determine; de lo contrario, se tendrá por desechada la iniciativa en su totalidad.²² No obstante, en autos no obra prueba de que fuera aprobada o aun sometida a discusión la devolución a comisiones de la propuesta.

99. Por el contrario, el proyecto de decreto fue sometido ante el Pleno del Congreso sin haber obtenido la votación requerida de las dos terceras partes por lo que se consideró que el mismo no fue aprobado y, por tanto, debe entenderse que fue desechado, dos días después (treinta de enero de dos mil veinte) el proyecto de decreto referido fue presentado nuevamente ante el Pleno, aun cuando se tenía una prohibición expresa al respecto, cuestión que actualiza otra violación al procedimiento legislativo.

100. En la ya citada acción de inconstitucionalidad 83/2009, el Pleno de esta Suprema Corte, determinó que el decreto entonces impugnado no podía ser sometido a votación en el mismo periodo de sesiones, porque la votación por devolver el dictamen a la comisión fue desfavorable (y, por ende, la iniciativa se entendía desechada). Por tanto, si en este asunto ni siquiera se propuso dicha

²¹ "Artículo 127. La votación de los dictámenes en lo general será nominal.

"Aprobado un dictamen en lo general, los artículos no reservados se tendrán por aprobados.

"De no aprobarse un dictamen en lo general, la asamblea decidirá, en votación económica, si se devuelve el proyecto a la comisión dictaminadora para que lo modifique o si la iniciativa contenida en el dictamen se tiene por desechada."

"Artículo 31. Son atribuciones del presidente, además de las establecidas por el artículo 24 de la ley, las siguientes: ...

"VIII. Declarar, después de que sean contadas las votaciones, por conducto del secretario, que las mociones o propuestas han sido aprobadas o desechadas, ..."

²² "Artículo 139. Sólo podrá ser devuelto un dictamen a comisión, si la mayoría de los integrantes de ésta así lo solicita, o por la aprobación de un voto particular o de una moción suspensiva. La votación general en contra implica el desechamiento total del dictamen y, por ende, de la iniciativa."



devolución, para reiterar el proyecto mediante un nuevo dictamen, por mayoría de razón, procede entender que éste fue desechado.

101. Tomando en cuenta todo lo expuesto con anterioridad y el cúmulo de violaciones procesales que se actualizan en el caso concreto, es posible concluir que el decreto impugnado es inconstitucional, ya que:

- El legislador no ofreció una motivación suficiente para sustentar la dispensa del trámite legislativo, que ordinariamente hubiera permitido a los legisladores contar con una copia del dictamen legislativo con al menos cuarenta y ocho horas de anticipación para familiarizarse con la propuesta y reflexionar sobre su contenido para hacerse de una posición propia.

- Adicionalmente, los diputados sólo tuvieron acceso al contenido del dictamen mediante la publicación en la Gaceta Parlamentaria, publicación que se realizó en todo caso en un plazo brevísimo (menor a veinticuatro horas).

- No se constató que la dispensa se hubiera decretado por la mayoría calificada requerida reglamentariamente ya que no constan los votos.

- El dictamen fue desechado en una primera ocasión y listado dos días después, a pesar de que existe una prohibición expresa de listar en el mismo periodo de sesiones un proyecto de decreto que fue desechado.

102. Aunado a lo anterior, el hecho de que el dictamen a discutir correspondiera a la resolución de un conflicto de límites territoriales que tiene un impacto particularmente notorio en los intereses tanto de las autoridades como de los habitantes de los Municipios, ello reforzaba la necesidad de propiciar las condiciones para una deliberación plural, informada, con la certeza de votos necesarios y en los tiempos que señala la ley respectiva.

103. Lo que no ocurrió, ya que se privilegió la conclusión del expediente sobre la satisfacción de las formalidades necesarias para colocar a las y los integrantes del Congreso Local en posición de dilucidar el caso de la mejor manera.

104. Por tanto, esta Segunda Sala considera que el cúmulo de irregularidades del procedimiento legislativo en este caso genera un potencial invalidante suficiente para declarar la inconstitucionalidad del procedimiento legislativo.



105. Así, debe declararse la inconstitucionalidad del Decreto Número 547 de treinta de enero de dos mil veinte, publicado el cuatro de febrero del dos mil veinte, bajo el tomo CCI, número extraordinario 050, por el Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz, sin que ello implique ningún pronunciamiento en relación con su contenido y fondo.

106. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por mayoría de cuatro votos de los Ministros Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf (ponente), Javier Laynez Potisek y presidente Alberto Pérez Dayán. La Ministra Yasmín Esquivel Mossa emitió su voto en contra y manifestó que formulará voto particular.

VIII. EFECTOS. DECLARATORIA DE INVALIDEZ

107. En términos de los artículos 41, 43, 44 y 45 de la ley reglamentaria de la materia, las sentencias deben contener los alcances y efectos de éstas, así como fijar con precisión los órganos obligados a cumplirla, las normas generales respecto de las cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Además, se debe fijar la fecha a partir de la cual la sentencia producirá sus efectos.

108. La declaración de invalidez del Decreto Número 547 de treinta de enero de dos mil veinte, publicado el cuatro de febrero del dos mil veinte, bajo el tomo CCI, número extraordinario 050, por el Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz, surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Poder Legislativo de la entidad.

109. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por mayoría de cuatro votos de los Ministros Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf (ponente), Javier Laynez Potisek y presidente Alberto Pérez Dayán. La Ministra Yasmín Esquivel Mossa emitió su voto en contra y manifestó que formulará voto particular.

IX. DECISIÓN

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



PRIMERO.—Es procedente y fundada la controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se declara la invalidez del decreto impugnado.

TERCERO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave y en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

Notifíquese; haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, devuélvase el expediente a la sección de trámite de controversias constitucionales y de acciones de inconstitucionalidad, para los efectos legales a que haya lugar.

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por mayoría de cuatro votos de los Ministros Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf (ponente), Javier Laynez Potisek y presidente Alberto Pérez Dayán. La Ministra Yasmín Esquivel Mossa emitió su voto en contra y manifestó que formulará voto particular.

Firman el Ministro presidente de la Segunda Sala y la Ministra ponente, con la secretaria de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

En términos de lo dispuesto en los artículos 3, fracción XXI, 73, fracción II, 111, 113, 116, octavo y duodécimo transitorios de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como en el segundo párrafo de artículo 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 ejecutoria relativa a la acción de inconstitucionalidad 11/2016 citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 24 de marzo de 2017 a las 10:27 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 40, Tomo I, marzo de 2017, página 457, con número de registro digital: 27037.

Esta sentencia se publicó el viernes 26 de mayo de 2023 a las 10:31 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SOBRESEIMIENTO POR AUSENCIA DE CAUSA DE PEDIR (LOS EFECTOS GENERADOS POR LA REALIZACIÓN Y APLICACIÓN DE LAS OBSERVACIONES FORMULADAS POR EL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE SINALOA A LOS DECRETOS 271, 272, 273, 274, 275, 276, 277, 278, 279, 281, 282, 283, 284, 285, 286, 287, 288, 289, 290, 291, 292, 293 Y 294, EMITIDOS POR LA SEXAGÉSIMA TERCERA LEGISLATURA DEL CONGRESO DEL ESTADO).

II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. NO SE ACTUALIZA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA RELATIVA A LA INEXISTENCIA DEL ACTO IMPUGNADO EN LA RECONVENCIÓN CUANDO ÉSTE QUEDÓ ACREDITADO (DECLARATORIA DE CONCLUSIÓN DE LA REVISIÓN DE LAS CUENTAS PÚBLICAS CORRESPONDIENTES AL EJERCICIO FISCAL DOS MIL DIECISIETE EMITIDA POR LA COMISIÓN DE FISCALIZACIÓN DE LA SEXAGÉSIMA TERCERA LEGISLATURA DEL CONGRESO DEL ESTADO DE SINALOA EL VEINTIOCHO DE OCTUBRE DE DOS MIL DIECINUEVE).

III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PLAZO PARA SU PROMOCIÓN TRATÁNDOSE DE ACTOS ES EL DE TREINTA DÍAS HÁBILES POSTERIORES AL EN QUE SURTA EFECTOS LA NOTIFICACIÓN DE LA RESOLUCIÓN O ACUERDO QUE SE RECLAME CONFORME A LA LEY DEL PROPIO ACTO; AL EN QUE EL ACTOR HAYA TENIDO CONOCIMIENTO DE ELLOS O DE SU EJECUCIÓN; O, AL EN QUE EL ACTOR SE OSTENTE SABEDOR DE LOS MISMOS, DE CONFORMIDAD CON EL ARTÍCULO 21, FRACCIÓN I, DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LA MATERIA.

IV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ES INFUNDADA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PLANTEADA POR EL CONGRESO LOCAL RELATIVA A LA EXTEMPORANEIDAD DE LA DEMANDA RECONVENCIONAL, AL HABERSE IMPUGNADO EL ACTO RECLAMADO DENTRO DEL PLAZO PREVISTO PARA TAL EFECTO CONTADO A PARTIR DEL DÍA SIGUIENTE AL EN QUE EL ACTOR RECONVENCIONISTA SE OSTENTÓ SABEDOR DEL MISMO (DECLARATORIA DE CONCLUSIÓN DE LA REVISIÓN DE LAS CUENTAS PÚBLICAS CORRESPONDIENTES AL EJERCICIO FISCAL DOS MIL DIECISIETE EMITIDA POR LA COMISIÓN DE FISCALIZACIÓN DE LA SEXAGÉSIMA TERCERA LEGISLATURA DEL CONGRESO DEL ESTADO DE SINALOA EL VEINTIOCHO DE OCTUBRE DE DOS MIL DIECINUEVE).



V. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SOBRESEIMIENTO POR EXTEMPORANEIDAD DE LA RECONVENCIÓN AL TENER CONOCIMIENTO DEL ACTO RECLAMADO CON ANTERIORIDAD (DECRETOS 271, 272, 273, 274, 275, 276, 277, 278, 279, 281, 282, 283, 284, 285, 286, 287, 288, 289, 290, 291, 292, 293 Y 294, EMITIDOS POR LA SEXAGÉSIMA TERCERA LEGISLATURA DEL CONGRESO DEL ESTADO DE SINALOA).

VI. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE SINALOA TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA CONTRA ACTOS DEL PODER EJECUTIVO DE ESA MISMA ENTIDAD FEDERATIVA EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 105, FRACCIÓN I, INCISO H), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

VII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PERSONA TITULAR DE LA VICEPRESIDENCIA DE LA MESA DIRECTIVA DEL CONGRESO DEL ESTADO DE SINALOA TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DEL PODER LEGISLATIVO DE LA ENTIDAD CUANDO LA PERSONA TITULAR DE LA PRESIDENCIA LE DELEGA LAS FACULTADES DE REPRESENTACIÓN DE ESE ÓRGANO LEGISLATIVO (ARTÍCULOS 42, FRACCIÓN XX Y 43 DE LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO DEL ESTADO DE SINALOA).

VIII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ES INFUNDADA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PLANTEADA POR EL EJECUTIVO LOCAL RELATIVA A LA FALTA DE LEGITIMACIÓN PROCESAL ACTIVA DEL VICEPRESIDENTE DE LA MESA DIRECTIVA DEL CONGRESO DEL ESTADO DE SINALOA, AL HABERSE ACREDITADO LA DELEGACIÓN DE LAS FACULTADES DE REPRESENTACIÓN POR PARTE DE LA PRESIDENTA (OFICIOS DE UNO DE OCTUBRE DE DOS MIL DIECINUEVE MEDIANTE LOS CUALES EL GOBERNADOR DEL ESTADO FORMULA OBSERVACIONES A LOS DECRETOS 271, 272, 273, 274, 275, 276, 277, 278, 279, 281, 282, 283, 284, 285, 286, 287, 288, 289, 290, 291, 292, 293 Y 294, EMITIDOS POR LA SEXAGÉSIMA TERCERA LEGISLATURA DEL CONGRESO DEL ESTADO DE SINALOA).

IX. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PERSONA TITULAR DE LA DIRECCIÓN DE ASUNTOS JURÍDICOS DE LA SECRETARÍA GENERAL DE GOBIERNO DEL ESTADO DE SINALOA TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVER



LA RECONVENCIÓN EN REPRESENTACIÓN DEL TITULAR DEL PODER EJECUTIVO DE ESA ENTIDAD (ARTÍCULOS 46 DEL REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARÍA GENERAL DE GOBIERNO, 10 DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, ASÍ COMO 16, FRACCIÓN XXXVIII Y 36 DEL REGLAMENTO ORGÁNICO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, TODOS DEL ESTADO DE SINALOA).

X. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA REPRESENTACIÓN LEGAL DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE SINALOA RECAE EN LA PERSONA TITULAR DE LA DIRECCIÓN DE ASUNTOS JURÍDICOS DE LA SECRETARÍA GENERAL DE GOBIERNO DE ESA ENTIDAD (ARTÍCULOS 46 DEL REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARÍA GENERAL DE GOBIERNO, 10 DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, ASÍ COMO 16, FRACCIÓN XXXVIII Y 36 DEL REGLAMENTO ORGÁNICO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, TODOS DEL ESTADO DE SINALOA).

XI. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PERSONA QUE PRESIDEN LA MESA DIRECTIVA DEL CONGRESO DEL ESTADO DE SINALOA TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL DE ÉSTE (ARTÍCULO 42, FRACCIÓN XX, DE LA LEY ORGÁNICA PARA EL CONGRESO DEL ESTADO DE SINALOA).

XII. 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.

XIII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SOBRESEIMIENTO POR FALTA DE INTERÉS LEGÍTIMO DEL EJECUTIVO LOCAL ACTOR RECONVENCIONISTA, ANTE LA INEXISTENCIA DE UN PRINCIPIO DE AGRAVIO EN PERJUICIO DE SU ESFERA COMPETENCIAL (DECLARATORIA DE CONCLUSIÓN DE LA REVISIÓN DE LAS CUENTAS PÚBLICAS CORRESPONDIENTES AL EJERCICIO FISCAL DOS MIL DIECISIETE EMITIDA POR LA COMISIÓN DE FISCALIZACIÓN DE LA SEXAGÉSIMA TERCERA LEGISLATURA DEL CONGRESO DEL ESTADO DE SINALOA EL VEINTIOCHO DE OCTUBRE DE DOS MIL DIECINUEVE, Y EN VÍA DE CONSECUENCIA, LOS DECRETOS 271, 272, 273, 274, 275, 276, 277, 278, 279, 281, 282, 283, 284, 285, 286, 287, 288, 289, 290, 291, 292, 293 Y 294).



XIV. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. ES IMPROCEDENTE CONTRA EL EJERCICIO DEL DERECHO DE VETO, PUES AL CONSTITUIR UN MEDIO DE CONTROL POLÍTICO, NO ES SUSCEPTIBLE DE ANÁLISIS EN SEDE JUDICIAL (OFICIOS DE UNO DE OCTUBRE DE DOS MIL DIECINUEVE MEDIANTE LOS CUALES EL GOBERNADOR DEL ESTADO FORMULA OBSERVACIONES A LOS DECRETOS 271, 272, 273, 274, 275, 276, 277, 278, 279, 281, 282, 283, 284, 285, 286, 287, 288, 289, 290, 291, 292, 293 Y 294, EMITIDOS POR LA SEXAGÉSIMA TERCERA LEGISLATURA DEL CONGRESO DEL ESTADO DE SINALOA).

XV. PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES. SU FINALIDAD Y LÍMITES A NIVEL ESTATAL CONFORME A LO PREVISTO POR EL ARTÍCULO 116, PÁRRAFO PRIMERO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

XVI. DIVISIÓN DE PODERES. PARA EVITAR LA VULNERACIÓN A ESTE PRINCIPIO EXISTEN PROHIBICIONES IMPLÍCITAS REFERIDAS A LA NO INTRO MISIÓN, A LA DEPENDENCIA Y A LA NO SUBORDINACIÓN ENTRE LOS PODERES DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.

XVII. DIVISIÓN DE PODERES. EL QUE ESTE PRINCIPIO SEA FLEXIBLE SÓLO SIGNIFICA QUE ENTRE ELLOS EXISTE UNA COLABORACIÓN Y COORDINACIÓN EN LOS TÉRMINOS ESTABLECIDOS, PERO NO LOS FACULTA PARA ARROGARSE FACULTADES QUE CORRESPONDEN A OTRO PODER, SINO SOLAMENTE AQUELLAS QUE LAS QUE LA PROPIA CONSTITUCIÓN LES ASIGNA.

XVIII. DERECHO DE VETO. CONSTITUYE UN MEDIO DE CONTROL POLÍTICO CUYO EJERCICIO REPRESENTA EL PRINCIPAL CONTRAPESO DEL TITULAR DEL PODER EJECUTIVO CONTRA LA ACTIVIDAD DEL ÓRGANO LEGISLATIVO A FIN DE LOGRAR UN EQUILIBRIO INTERINSTITUCIONAL ENTRE AMBOS.

XIX. DERECHO DE VETO EN EL ESTADO DE SINALOA. SU EJERCICIO NO ES ILIMITADO EN TANTO QUE EXISTEN ACTOS QUE POR SU PROPIA NATURALEZA NO PUEDEN SER OBJETO DE AQUÉL ATENTO AL PRINCIPIO DE



NO INTERVENCIÓN Y PORQUE ADEMÁS LAS OBSERVACIONES QUE EN SU CASO SE FORMULEN POR EL PODER EJECUTIVO ESTATAL PUEDEN SUPERARSE POR EL CONGRESO LOCAL CON LA RATIFICACIÓN DEL PROYECTO DE LEY O DECRETO MEDIANTE VOTACIÓN CALIFICADA, DE CONFORMIDAD CON LO DISPUESTO POR EL ARTÍCULO 46 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE ESA ENTIDAD.

XX. CUENTA PÚBLICA ESTATAL Y MUNICIPAL EN EL ESTADO DE SINALOA. BASES DEL RÉGIMEN LOCAL QUE RIGE SU REVISIÓN.

XXI. CUENTA PÚBLICA ESTATAL Y MUNICIPAL EN EL ESTADO DE SINALOA. FACULTAD EXCLUSIVA DEL CONGRESO LOCAL PARA REVISARLAS, FISCALIZARLAS Y APROBARLAS A TRAVÉS DEL PROCEDIMIENTO DE FISCALIZACIÓN LLEVADO A CABO POR LA AUDITORÍA SUPERIOR DEL ESTADO EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 43, FRACCIÓN XII, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE ESA ENTIDAD.

XXII. CUENTA PÚBLICA ESTATAL Y MUNICIPAL. SU REVISIÓN POR EL CONGRESO LOCAL TIENE POR OBJETO EVALUAR LOS RESULTADOS DE LA GESTIÓN FINANCIERA, COMPROBAR SI SE HA AJUSTADO A LOS CRITERIOS SEÑALADOS POR EL PRESUPUESTO Y, A TRAVÉS DE LA AUDITORÍA SUPERIOR DEL ESTADO, PROMOVER EL FINCAMIENTO DE RESPONSABILIDADES EN EL PROCEDIMIENTO DE FISCALIZACIÓN CUANDO LOS RECURSOS PÚBLICOS NO SE EJERZAN CONFORME AL MARCO NORMATIVO APLICABLE.

XXIII. CUENTA PÚBLICA ESTATAL Y MUNICIPAL. EL DECRETO EMITIDO POR EL CONGRESO LOCAL QUE CALIFICA AQUÉLLA COMO APROBADA, DESAPROBADA, RECHAZADA O NO APROBADA ES UN ACTO ESENCIALMENTE POLÍTICO EN TANTO ÉSTE, EN EJERCICIO DE LA SOBERANÍA DEL PUEBLO, TIENE LA OBLIGACIÓN DE REVISARLAS Y FISCALIZARLAS.

XXIV. DERECHO DE VETO EN EL ESTADO DE SINALOA. NO PUEDE EJERCERSE TRATÁNDOSE DE LOS ACTOS POR LOS QUE EL CONGRESO LOCAL APRUEBA O RECHAZA LOS DICTÁMENES DE LOS INFORMES INDIVIDUALES DE LA REVISIÓN Y FISCALIZACIÓN DE LA CUENTA PÚBLICA DE LOS



PODERES LEGISLATIVO, EJECUTIVO Y JUDICIAL DE ESA ENTIDAD, ASÍ COMO DE DIVERSOS MUNICIPIOS PRESENTADOS POR LA AUDITORÍA SUPERIOR DEL ESTADO EN TANTO QUE ES FACULTAD EXCLUSIVA DE AQUÉL EL CONTROL LEGISLATIVO DEL PRESUPUESTO A TRAVÉS DE SU REVISIÓN ENTÉRMINOS DEL ARTÍCULO 43, FRACCIÓN XII, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA ENTIDAD (INVALIDEZ DE LOS OFICIOS DE UNO DE OCTUBRE DE DOS MIL DIECINUEVE MEDIANTE LOS CUALES EL GOBERNADOR DEL ESTADO FORMULA OBSERVACIONES A LOS DECRETOS 271, 272, 273, 274, 275, 276, 277, 278, 279, 281, 282, 283, 284, 285, 286, 287, 288, 289, 290, 291, 292, 293 Y 294, EMITIDOS POR LA SEXAGÉSIMA TERCERA LEGISLATURA DEL CONGRESO DEL ESTADO DE SINALOA).

XXV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS A PARTIR DE SU NOTIFICACIÓN AL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE SINALOA (INVALIDEZ DE LOS OFICIOS DE UNO DE OCTUBRE DE DOS MIL DIECINUEVE MEDIANTE LOS CUALES EL GOBERNADOR DEL ESTADO FORMULA OBSERVACIONES A LOS DECRETOS 271, 272, 273, 274, 275, 276, 277, 278, 279, 281, 282, 283, 284, 285, 286, 287, 288, 289, 290, 291, 292, 293 Y 294, EMITIDOS POR LA SEXAGÉSIMA TERCERA LEGISLATURA DEL CONGRESO DEL ESTADO DE SINALOA).

XXVI. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EFECTOS DE LA DECLARACIÓN DE INVALIDEZ QUE OBLIGA AL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE SINALOA A PUBLICAR LOS DECRETOS 271, 272, 273, 274, 275, 276, 277, 278, 279, 281, 282, 283, 284, 285, 286, 287, 288, 289, 290, 291, 292, 293 Y 294 EN UN PLAZO NO MAYOR A SETENTA Y DOS HORAS CONTADAS A PARTIR DEL DÍA SIGUIENTE AL EN QUE SURTA EFECTOS LA NOTIFICACIÓN QUE SE LE REALICE, PARA LO CUAL DEBERÁ INFORMAR A LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN SOBRE SU CUMPLIMIENTO DENTRO DE LAS VEINTICUATRO HORAS SIGUIENTES (INVALIDEZ DE LOS OFICIOS DE UNO DE OCTUBRE DE DOS MIL DIECINUEVE MEDIANTE LOS CUALES EL GOBERNADOR DEL ESTADO FORMULA OBSERVACIONES A LOS DECRETOS 271, 272, 273, 274, 275, 276, 277, 278, 279, 281, 282, 283, 284, 285, 286, 287, 288, 289, 290, 291, 292, 293 Y 294, EMITIDOS POR LA SEXAGÉSIMA TERCERA LEGISLATURA DEL CONGRESO DEL ESTADO DE SINALOA).



CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 331/2019. CONGRESO DEL ESTADO DE SINALOA. 30 DE NOVIEMBRE DE 2022. PONENTE: MINISTRO LUIS MARÍA AGUILAR MORALES. SECRETARIA: ÚRSULA HERNÁNDEZ MAQUIVAR.

ÍNDICE TEMÁTICO

	Apartado	Decisión	Págs.
I.	COMPETENCIA	La Segunda Sala es competente para conocer del presente asunto.	28
II.	PRECISIÓN DE LAS NORMAS, ACTOS U OMISIONES RECLAMADAS	<p>Se tienen por efectivamente impugnados los siguientes actos:</p> <p>a) Los oficios de uno de octubre de dos mil diecinueve mediante los cuales el gobernador del Estado formula observaciones a los Decretos 271, 272, 273, 274, 275, 276, 277, 278, 279, 281, 282, 283, 284, 285, 286, 287, 288, 289, 290, 291, 292, 293 y 294, emitidos por la Sexagésima Tercera Legislatura del Congreso del Estado de Sinaloa;</p> <p>b) La declaratoria de conclusión de la revisión de las cuentas públicas correspondientes al ejercicio fiscal dos mil diecisiete, emitida el treinta y uno de octubre de dos mil diecinueve, atribuida a la Comisión de Fiscalización de la Sexagésima Legislatura del Congreso del Estado, y;</p> <p>c) En vía de consecuencia, los Decretos 271, 272, 273, 274, 275, 276, 277, 278, 279, 281, 282, 283, 284, 285, 286, 287, 288, 289, 290, 291, 292, 293 y 294 que fueron materia de observaciones.</p>	29
III.	EXISTENCIA DEL ACTO IMPUGNADO	Sí existen los actos impugnados. Se de-sestima la causal de improcedencia planteada por el Poder Legislativo demandado en la reconvención.	37



IV.	OPORTUNIDAD	<p>a) La demanda promovida por el Congreso del Estado de Sinaloa es oportuna.</p> <p>b) La demanda de reconvencción planteada por el Poder Ejecutivo del Estado es oportuna por cuanto hace a la impugnación de la declaratoria de conclusión de la revisión de las cuentas públicas correspondientes al ejercicio fiscal dos mil diecisiete. Se desestima la causal de improcedencia planteada por el Poder Legislativo demandado.</p> <p>La demanda de reconvencción es extemporánea por lo que hace a los Decretos impugnados, por lo que se sobresee en la reconvencción en relación con dichos actos.</p>	40
V.	LEGITIMACIÓN ACTIVA	<p>a) La demanda presentada por el Congreso del Estado de Sinaloa fue presentada por parte legitimada. Se desestima la causal de improcedencia planteada por el Poder Ejecutivo demandado.</p> <p>b) La demanda de reconvencción planteada por el Poder Ejecutivo del Estado fue presentada por parte legitimada.</p>	56
VI.	LEGITIMACIÓN PASIVA	<p>a) El órgano demandado en la controversia constitucional presentada por el Congreso del Estado tiene legitimación pasiva.</p> <p>b) El órgano demandado en la reconvencción presentada por el Poder Ejecutivo del Estado tiene legitimación pasiva.</p>	61
VII.	CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO	<p>La causal de improcedencia planteada por el Poder Legislativo demandado en la reconvencción es fundada. Se sobresee en la reconvencción planteada por el Ejecutivo del Estado, por falta de interés legítimo.</p>	62



VIII.	ESTUDIO DE FONDO	Se declara la invalidez de los oficios de uno de octubre de dos mil diecinueve mediante los cuales el gobernador del Estado de Sinaloa formula observaciones a los Decretos 271, 272, 273, 274, 275, 276, 277, 278, 279, 281, 282, 283, 284, 285, 286, 287, 288, 289, 290, 291, 292, 293 y 294, emitidos por la Sexagésima Tercera Legislatura del Congreso del Estado de Sinaloa.	67
IX.	EFFECTOS Declaratoria de invalidez	Se declara la invalidez de los oficios referidos.	90
	1. Plazo	1. Se determina que el Poder Ejecutivo del Estado deberá publicar los Decretos 271, 272, 273, 274, 275, 276, 277, 278, 279, 281, 282, 283, 284, 285, 286, 287, 288, 289, 290, 291, 292, 293 y 294, en un plazo no mayor a setenta y dos horas contadas a partir del día siguiente al en que surta efectos la notificación que se le realice, debiendo informar a esta Suprema Corte sobre el cumplimiento dentro de las veinticuatro horas siguientes.	90
	1. Fecha a partir de la que surte efectos la declaratoria general de invalidez	La declaratoria de invalidez surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de la sentencia al Poder Ejecutivo del Estado de Sinaloa.	90
		PRIMERO.—Es parcialmente procedente y fundada la controversia constitucional promovida por el Congreso del Estado de Sinaloa y es improcedente la reconvencción planteada por el Poder Ejecutivo del Estado de Sinaloa. SEGUNDO.—Se sobresee en la controversia constitucional promovida por el Congreso del Estado de Sinaloa respecto de los actos consistentes en " <i>Los efectos que puedan darse como consecuencia de la realización y aplicación de las observaciones a los decretos de referencia</i> ", en términos del considerando II de esta ejecutoria.	



<p>X.</p>	<p>2. DECISIÓN</p>	<p>TERCERO.—Se sobreseee en la reconven- ción planteada por el Poder Ejecutivo del Estado de Sinaloa, en términos del consi- derando VII de esta ejecutoria.</p> <p>CUARTO.—Se declara la invalidez de los oficios de uno de octubre de dos mil diecinueve, mediante los cuales el go- bernador del Estado de Sinaloa formula observaciones a los Decretos 271, 272, 273, 274, 275, 276, 277, 278, 279, 281, 282, 283, 284, 285, 286, 287, 288, 289, 290, 291, 292, 293 y 294, emitidos por la Sexagésima Tercera Legislatura del Congreso del Estado de Sinaloa, la cual surtirá sus efectos a partir de la notifica- ción de los puntos resolutivos de esta sentencia al Poder Ejecutivo del Estado de Sinaloa.</p> <p>QUINTO.—Se ordena al Poder Ejecutivo del Estado de Sinaloa a publicar los Decretos 271, 272, 273, 274, 275, 276, 277, 278, 279, 281, 282, 283, 284, 285, 286, 287, 288, 289, 290, 291, 292, 293 y 294, emitidos por la Sexagésima Tercera Legislatura del Congreso del Estado de Sinaloa en un plazo no mayor a setenta y dos horas contadas a partir del día si- guiente al en que surta efectos la notifi- cación que se le realice, debiendo informar a esta Suprema Corte sobre el cumplimiento dentro de las veinticuatro horas siguientes, en términos del consi- derando IX de esta ejecutoria.</p> <p>SEXTO.—Publíquese esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación, en el <i>Sema- nario Judicial de la Federación</i> y en el Periódico Oficial del Estado de Sinaloa.</p>	<p>91</p>
------------------	---------------------------	--	-----------

Ciudad de México. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al treinta de noviembre de dos mil veintidós emite la siguiente:



SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la controversia constitucional 331/2019, promovida por el Congreso del Estado de Sinaloa, en contra del Poder Ejecutivo del Estado de Sinaloa.

ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

1. Presentación de la demanda por el Poder Legislativo del Estado de Sinaloa. Por escrito presentado el treinta de octubre de dos mil diecinueve en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Juan Ramón Torres Navarro, quien se ostentó como vicepresidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Sinaloa, promovió controversia constitucional en contra del Poder Ejecutivo de dicha entidad federativa, en contra de los actos siguientes:

- Los oficios de uno de octubre de dos mil diecinueve, mediante los cuales el gobernador constitucional formula observaciones a los Decretos 271, 272, 273, 274, 275, 276, 277, 278, 279, 281, 282, 283, 284, 285, 286, 287, 288, 289, 290, 291, 292, 293 y 294.

- Los efectos y las consecuencias de la realización y la aplicación de las observaciones a los decretos.

2. Asimismo, señaló como terceros interesados a los Municipios del Estado de Sinaloa, al Colegio de Bachilleres del Estado, Centro de Ciencias de Sinaloa, Instituto de Capacitación para el Trabajo del Estado, Instituto Sinaloense de Cultura Física y el Deporte, Instituto Municipal de Cultura, Turismo y Arte de Mazatlán, Junta de Agua Potable y Alcantarillado de los Municipios de Ahome, Culiacán y Mazatlán, Hospital Civil de Culiacán, Instituto Sinaloense de la Cultura, Instituto Sinaloense de la Infraestructura Física Educativa, Universidad Autónoma Intercultural de Sinaloa, Servicios de Educación Pública Descentralizada del Estado, Servicios de Salud de Sinaloa, Poder Judicial del Estado de Sinaloa, Secretarías de Obras Públicas, de Administración y Finanzas, de Turismo y de Seguridad Pública, todas del gobierno del Estado, así como al Centro de Ejecución de las Consecuencias Jurídicas de Culiacán.



3. Antecedentes de la controversia constitucional. El Poder Legislativo del Estado manifestó que el presente medio de control constitucional tiene como antecedentes los siguientes:

A. El veinte de febrero de dos mil diecinueve, la Auditoría Superior del Estado de Sinaloa presentó a la Comisión de Fiscalización del Congreso del Estado cuarenta informes individuales de la revisión y fiscalización superior de los recursos públicos de dos mil diecisiete.

B. El once, doce y diecinueve de julio de dos mil diecinueve, respectivamente, la Comisión de Fiscalización del Congreso del Estado emitió veintitrés dictámenes, los cuales fueron sometidos a consideración del Pleno del Congreso del Estado.

C. En sesiones de veintitrés, veinticinco, treinta y treinta y uno de julio de dos mil diecinueve, el Congreso del Estado emitió los decretos siguientes:

- **Decreto 271**, mediante el cual se aprueba el rechazo determinado por la Auditoría Superior del Estado relativo al informe individual de la revisión y fiscalización superior de la cuenta pública, del Municipio de Angostura, Sinaloa, correspondiente al ejercicio fiscal dos mil diecisiete;

- **Decreto 272**, mediante el cual se aprueba el rechazo determinado por la Auditoría Superior del Estado relativo al informe individual de la revisión y fiscalización superior de la cuenta pública, del Municipio de Badiraguato, Sinaloa, correspondiente al ejercicio fiscal dos mil diecisiete;

- **Decreto 273**, mediante el cual se aprueba el rechazo determinado por la Auditoría Superior del Estado relativo al informe individual de la revisión y fiscalización superior de la cuenta pública, del Municipio El Fuerte, Sinaloa, correspondiente al ejercicio fiscal dos mil diecisiete;

- **Decreto 274**, mediante el cual se aprueba el rechazo determinado por la Auditoría Superior del Estado relativo al informe individual de la revisión y fiscalización superior de la cuenta pública, del Municipio de Elota, Sinaloa, correspondiente al ejercicio fiscal dos mil diecisiete;



• **Decreto 275**, mediante el cual se aprueba el rechazo determinado por la Auditoría Superior del Estado relativo al informe individual de la revisión y fiscalización superior de la cuenta pública, del Municipio de Escuinapa, Sinaloa, correspondiente al ejercicio fiscal dos mil diecisiete;

• **Decreto 276**, mediante el cual se aprueba el rechazo determinado por la Auditoría Superior del Estado relativo al informe individual de la revisión y fiscalización superior de la cuenta pública, del Municipio de Guasave, Sinaloa, correspondiente al ejercicio fiscal dos mil diecisiete;

• **Decreto 277**, mediante el cual se aprueba el rechazo determinado por la Auditoría Superior del Estado relativo al informe individual de la revisión y fiscalización superior de la cuenta pública, del Municipio de Mocorito, Sinaloa, correspondiente al ejercicio fiscal dos mil diecisiete;

• **Decreto 278**, mediante el cual se aprueba el rechazo determinado por la Auditoría Superior del Estado relativo al informe individual de la revisión y fiscalización superior de la cuenta pública, del Municipio de Navolato, Sinaloa, correspondiente al ejercicio fiscal dos mil diecisiete;

• **Decreto 279**, mediante el cual se aprueba el rechazo determinado por la Auditoría Superior del Estado relativo al informe individual de la revisión y fiscalización superior de la cuenta pública, del Municipio del Rosario, Sinaloa, correspondiente al ejercicio fiscal dos mil diecisiete;

• **Decreto 281**, mediante el cual se aprueba el rechazo determinado por la Auditoría Superior del Estado relativo al informe individual de la revisión y fiscalización superior de la cuenta pública, del Municipio de Sinaloa, Sinaloa, correspondiente al ejercicio fiscal dos mil diecisiete;

• **Decreto 282**, mediante el cual se rechaza la aprobación determinada por la Auditoría Superior del Estado relativo al informe individual de la revisión y fiscalización superior de la cuenta pública, del Municipio de Ahome, Sinaloa, correspondiente al ejercicio fiscal dos mil diecisiete;

• **Decreto 283**, mediante el cual se rechaza la aprobación determinada por la Auditoría Superior del Estado relativo al informe individual de la revisión y



fiscalización superior de la cuenta pública, del Municipio de Choix, Sinaloa, correspondiente al ejercicio fiscal dos mil diecisiete;

- **Decreto 284**, mediante el cual se rechaza la aprobación determinada por la Auditoría Superior del Estado relativo al informe individual de la revisión y fiscalización superior de la cuenta pública, del Municipio de Concordia, Sinaloa, correspondiente al ejercicio fiscal dos mil diecisiete;

- **Decreto 285**, mediante el cual se rechaza la aprobación determinada por la Auditoría Superior del Estado relativo al informe individual de la revisión y fiscalización superior de la cuenta pública, del Municipio de Cosalá, Sinaloa, correspondiente al ejercicio fiscal dos mil diecisiete;

- **Decreto 286**, mediante el cual se rechaza la aprobación determinada por la Auditoría Superior del Estado relativo al informe individual de la revisión y fiscalización superior de la cuenta pública, del Municipio de Culiacán, Sinaloa, correspondiente al ejercicio fiscal dos mil diecisiete;

- **Decreto 287**, mediante el cual se rechaza la aprobación determinada por la Auditoría Superior del Estado relativo al informe individual de la revisión y fiscalización superior de la cuenta pública, del Municipio de Mazatlán, Sinaloa, correspondiente al ejercicio fiscal dos mil diecisiete;

- **Decreto 288**, mediante el cual se rechaza la aprobación determinada por la Auditoría Superior del Estado relativo al informe individual de la revisión y fiscalización superior de la cuenta pública, del Municipio de Salvador Alvarado, Sinaloa, correspondiente al ejercicio fiscal dos mil diecisiete;

- **Decreto 289**, mediante el cual se rechaza la aprobación determinada por la Auditoría Superior del Estado relativo al informe individual de la revisión y fiscalización superior de la cuenta pública, del Municipio de San Ignacio, Sinaloa, correspondiente al ejercicio fiscal dos mil diecisiete;

- **Decreto 290**, mediante el cual se rechaza la aprobación técnica determinada por la Auditoría Superior del Estado relativa a la revisión de fiscalización superior de los recursos públicos del informe general ejecutivo, de la cuenta pública, correspondiente al ejercicio fiscal dos mil diecisiete;



• **Decreto 291**, mediante el cual se rechaza la aprobación técnica determinada por la Auditoría Superior del Estado relativa a los informes individuales de la revisión y fiscalización superior de los recursos públicos de los entes públicos estatales y municipales siguientes: Colegio de Bachilleres del Estado de Sinaloa; Centro de Ciencias de Sinaloa; Instituto de Capacitación para el Trabajo del Estado de Sinaloa; Instituto Sinaloense de la Cultura Física y el Deporte; Instituto Municipal de la Cultura, Turismo y Arte de Mazatlán; Junta de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio de Ahome; Junta Municipal de Agua Potable y Alcantarillado de Culiacán y Junta Municipal de Agua Potable y Alcantarillado de Mazatlán, así como mediante el cual se aprueba el rechazo técnico relativo a los informes individuales de la revisión y fiscalización superior de los recursos públicos del Hospital Civil de Culiacán, Instituto Sinaloense de la Cultura, Instituto Sinaloense de la Infraestructura Física Educativa, Universidad Autónoma Intercultural de Sinaloa, Servicios de Educación Pública Descentralizada del Estado de Sinaloa y de los Servicios de Salud de Sinaloa.

• **Decreto 292**, mediante el cual se rechaza la aprobación técnica determinada por la Auditoría Superior del Estado relativa al informe individual de la revisión y fiscalización superior de los recursos públicos de la cuenta pública, del Poder Legislativo del Estado de Sinaloa, correspondiente al ejercicio fiscal dos mil diecisiete;

• **Decreto 293**, mediante el cual se rechaza la aprobación determinada por la Auditoría Superior del Estado relativa al informe individual de la revisión y fiscalización superior de los recursos públicos de la cuenta pública del Poder Judicial del Estado de Sinaloa, correspondiente al ejercicio fiscal dos mil diecisiete;

• **Decreto 294**, mediante el cual se rechaza la aprobación técnica determinada por la Auditoría Superior del Estado relativo a los informes individuales de la revisión y fiscalización superior de los recursos públicos de la Secretaría de Administración y Finanzas, de la Secretaría de Turismo y de la Secretaría de Obras Públicas del Gobierno del Estado de Sinaloa, correspondiente al ejercicio fiscal dos mil diecisiete, y mediante el cual se aprueba el rechazo técnico determinado por la Auditoría Superior del Estado relativo a los informes individuales de la revisión y fiscalización superior de los recursos públicos de la cuenta pública dos mil diecisiete, correspondiente a la Secretaría de Seguridad Pública y del



Centro de Ejecución de las Consecuencias Jurídicas del Delito de Culiacán, hoy Centro Penitenciario "Aguaruto".

D. El Congreso del Estado remitió los Decretos de referencia al Poder Ejecutivo del Estado **a fin de que fueran promulgados y publicados en el Periódico Oficial de la entidad.**

E. El uno de octubre de dos mil diecinueve, el gobernador del Estado formuló observaciones a los decretos de referencia; siendo estas observaciones lo que se combate en el presente medio de control constitucional.

4. Conceptos de invalidez. En su demanda, el Congreso del Estado de Sinaloa, en primer lugar, aclara que el presente medio de control constitucional no es promovido para que la Suprema Corte de Justicia de la Nación califique las observaciones formuladas por el Poder Ejecutivo, sino que los argumentos se dirigen a evidenciar la **falta de atribución constitucional del gobernador para formular observaciones a los decretos de referencia.** Sentado ello, expuso, en esencia, los siguientes conceptos de invalidez:

"Primero. Las observaciones formuladas por el Poder Ejecutivo Estatal a los **Decretos 292, 293 y 294**, por los que se rechaza la aprobación técnica determinada por la Auditoría Superior del Estado relativa a los informes individuales de la revisión y fiscalización de los recursos públicos de las cuentas públicas de los Poderes Legislativo, Judicial y Ejecutivo del Estado de Sonora, vulneran el principio de supremacía constitucional y las facultades exclusivas conferidas al Legislativo.

"Lo anterior, porque el artículo 116 de la Constitución Federal impide la concentración del poder público de los Estados en una sola persona o corporación, por lo que debe dividirse y garantizarse la distribución horizontal de competencias. Ello también es reconocido por la Constitución Local, en cuyos artículos 19, 20 y 43, fracción XXII, se desarrolla la división de poderes y, a su vez, diseña un sistema de pesos y contrapesos con lineamientos específicos y en el cual no se prevé la posibilidad de intromisiones de un poder en el ejercicio de las facultades exclusivas de otro, que pudiera generar dependencia o subordinación.



"No obstante, el Poder Ejecutivo Local, basándose en una interpretación distorsionada del sistema de pesos y contrapesos, pretende fundamentar su intromisión en la facultad genérica prevista en el artículo 65, fracción XXV, de la Constitución Estatal, que establece como facultad y obligación del gobernador las demás que le confieran la Constitución General y Local, así como las derivadas de ellas que no estén expresamente atribuidas o reservadas a los Poderes de la Federación o a los otros Poderes del Estado; facultad que sólo puede aplicarse para posibilitar el efectivo ejercicio de las atribuciones inherentes a su rama gubernamental.

"Aunado a ello, la intromisión en las facultades del Congreso, por parte del gobernador, podría obstaculizar la función exclusiva que le fue conferida a la Legislatura para la revisión de las cuentas públicas, máxime que el Ejecutivo es uno de los órganos sujetos a revisión. Lo anterior, ha sido sostenido por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la controversia constitucional 52/2004, en el sentido de que no todos los decretos emitidos por el Legislativo son observables por el Ejecutivo, pues si bien es cierto que la facultad de veto aplica de manera genérica al proceso legislativo, también lo es que se debe identificar la naturaleza de éstos para determinar si es procedente o no la formulación de observaciones.

"Así, por su naturaleza, los decretos que se deriven del ejercicio de la facultad exclusiva de revisión de las cuentas públicas no pueden ser objeto de observaciones por parte del Ejecutivo para desecharlos en todo o en parte.

"En otro orden de ideas, es importante destacar que la atribución que pretende adjudicarse al Ejecutivo Local podría desnaturalizar el mecanismo de revisión de cuentas públicas debido a que, como ente revisado, siempre se va a inconformar en relación con los decretos que no aprueben su cuenta pública, lo que implicaría que, automáticamente, se requiriera una mayoría de dos terceras partes de los diputados presentes en el Congreso para que las cuentas públicas del Ejecutivo puedan superar un eventual ejercicio de veto y, consecuentemente, ser objeto de un decreto de no aprobación. A su vez, ello resultaría desproporcionado y contrario a la igualdad institucional, pues mientras la cuenta pública del Poder Judicial Local y de organismos autónomos podrá ser objeto de no aprobación con la votación de mayoría simple de los integrantes del Congreso,



para la no aprobación de una cuenta del Ejecutivo Estatal, en los hechos, será necesario el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes que deberán superar el veto formulado.

"Por tanto, se solicita la declaración de invalidez de las observaciones formuladas a los Decretos 292, 293 y 294, y su publicación en el Periódico Oficial del Estado.

"Segundo. Mediante la formulación de observaciones a los decretos **292, 293 y 294**, el gobernador, además de atribuirse la facultad de formular observaciones a un decreto no observable, pretende adjudicarse una función de tribunal constitucional, al intentar resolver un supuesto conflicto competencial entre el Congreso del Estado y la Auditoría Superior del Estado, siendo que dicha facultad está reservada constitucionalmente a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, mediante las controversias constitucionales.

"En el Estado de Sinaloa no existe una jurisdicción constitucional local y frente a ello, el Ejecutivo estatal pretende asumir un rol de garante de la regularidad constitucional en relación con supuestas invasiones de competencias por parte del Congreso del Estado a las atribuciones de la Auditoría Superior de la entidad, lo cual se desprende de las propias observaciones formuladas, en las que indica que el dictamen de la Comisión de Fiscalización y su aprobación por parte del Pleno resultan violatorios del artículo 53, fracción II, de la Constitución del Estado, así como de los artículos 54 Bis y 54 Bis A de la Ley de la Auditoría Superior del Estado de Sinaloa, pues, en su opinión, la Comisión de Fiscalización y el Pleno del Congreso carecen de facultades para realizar consideraciones sobre los hechos relacionados con las recomendaciones, acciones, pliegos de observaciones y solicitudes de inicio de procedimientos de presunta responsabilidad administrativa, dado que ello es una facultad técnica de la Auditoría Superior del Estado.

"La clara intención del gobernador de auto adjudicarse la función de garante constitucional se aprecia desde las consideraciones previas de sus observaciones, en las que indica: 'En principio, se estima oportuno mencionar que el derecho que le otorga la Constitución Política del Estado al titular del Poder Ejecutivo de formular observaciones a las leyes y decretos aprobados por la Legislatura constituye



un medio de control constitucional no jurisdiccional de índole político, que tiene como finalidad esencial establecer un sistema de pesos y contrapesos entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo’.

"Es importante precisar que, al resolver la controversia constitucional 115/2014, la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostuvo que el objeto de la revisión de las cuentas públicas incluye el examen y la consecuente aprobación de éstas, debido a que es, precisamente, el Poder Legislativo el facultado para verificar que se hayan aplicado correctamente los recursos aprobados por él mismo en el presupuesto. En ese tenor, no se puede limitar el actuar del Legislativo a examinar únicamente los informes rendidos por la Auditoría Superior del Estado, sino que puede, en el ejercicio de sus facultades, revisar cualquier aspecto de la cuenta pública.

"Tercero. Mediante las observaciones a los decretos **271, 272, 273, 274, 275, 276, 277, 278, 281, 282, 283, 284, 285, 286, 287, 288 y 289**, por los que se rechazan y también se aprueban algunos de los informes individuales emitidos a través de la Auditoría Superior del Congreso del Estado, que contienen información técnica sobre la fiscalización que realiza el Poder Legislativo respecto de las cuentas públicas de los Municipios, el Ejecutivo Estatal se arroja una facultad de representante legal o de gestor en relación con los intereses de todos los Municipios del Estado de Sinaloa, lo cual vulnera lo dispuesto por los artículos 115, fracciones I, II y IV, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal, pues dicho ordenamiento establece que no debe existir autoridad intermedia entre los Ayuntamientos y los Poderes del Estado.

"De manera sistemática, la fracción I primer párrafo del artículo 115 de la Constitución Federal establece que las funciones de gobierno interno de los Municipios serán desarrolladas por sus propios Ayuntamientos; en consonancia con ello, la fracción II del citado precepto constitucional señala que los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica como gobiernos distintos al gobierno del Estado. En este sentido, puede actuar por sí, sin intervención de alguna otra autoridad, en aquellas competencias otorgadas por la Constitución y las leyes que derivan de ella.

"En concordancia, el artículo 115, fracción IV, último párrafo, de la Constitución Federal, otorga a las Legislaturas Locales la atribución de revisar y fiscalizar



las cuentas públicas de los Municipios, de modo que, al vetar los decretos del Congreso, no sólo desconoce dicha facultad constitucional, sino que desconoce de facto a los gobiernos municipales, quienes constituyen entes diferenciados de los Poderes del Estado.

"De este modo, en atención al principio de supremacía constitucional, si el gobernador consideró que los decretos resultaban inconstitucionales, tal circunstancia no le daba atribución de observarlos, sino, más bien, debió publicarlos y esperar a que los Municipios, en su entera autonomía, promovieran controversia constitucional.

"Sirve de sustento a lo anterior lo determinado por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en la aludida controversia constitucional 52/2004, así como lo sostenido en la tesis P./J. 72/2000, de rubro: 'CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LOS ARTÍCULOS 45 Y 58, FRACCIÓN VI, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE TAMAULIPAS, QUE FACULTAN AL CONGRESO DE ESA ENTIDAD PARA REVISAR Y CALIFICAR LAS CUENTAS PÚBLICAS MUNICIPALES, NO TRANSGREDEN EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.'

"En tal contexto, se considera que el actuar del gobernador violenta los principios de división de poderes, de no intervención, de legalidad, la prohibición de autoridades intermedias entre gobiernos municipales y el Estado, así como de supremacía constitucional, sirviendo de apoyo las jurisprudencias del Tribunal Pleno números P./J. 9/2006, P./J. 78/2009, P./J. 81/2003, P./J. 98/99 y P./J. 97/99, cuyos rubros, respectivamente, son: 'PRINCIPIO DE DIVISIÓN FUNCIONAL DE PODERES. SUS CARACTERÍSTICAS. '; 'DIVISIÓN DE PODERES. EL QUE ESTE PRINCIPIO SEA FLEXIBLE SÓLO SIGNIFICA QUE ENTRE ELLOS EXISTE UNA COLABORACIÓN Y COORDINACIÓN EN LOS TÉRMINOS ESTABLECIDOS, PERO NO LOS FACULTA PARA ARROGARSE FACULTADES QUE CORRESPONDEN A OTRO PODER, SINO SOLAMENTE AQUELLOS QUE LA PROPIA CONSTITUCIÓN LES ASIGNA. '; 'ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD Y CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES PUEDE SER MATERIA DE ESTUDIO EN UNA U OTRA VÍA. '; 'CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL CONTROL DE LA REGULARIDAD CONSTITUCIONAL A CARGO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA



NACIÓN, AUTORIZA EL EXAMEN DE TODO TIPO DE VIOLACIONES A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.'; y 'CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LOS OBJETIVOS DEL ORDEN JURÍDICO CONSTITUCIONAL SON LA ASIGNACIÓN DE COMPETENCIA Y EL CONTROL DE SU EJERCICIO POR LAS AUTORIDADES DE LOS DEMÁS ÓRDENES JURÍDICOS.'."

5. Admisión y trámite. Mediante proveído de cuatro de noviembre de dos mil diecinueve, el Ministro presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo bajo el número 331/2019 y lo turnó al Ministro Luis María Aguilar Morales.

6. Posteriormente, por acuerdo de cinco de noviembre de dos mil diecinueve, el Ministro instructor admitió a trámite la demanda y, entre otras cosas, tuvo por demandado al Poder Ejecutivo del Estado de Sinaloa, ordenó su emplazamiento y le requirió para que enviara las copias certificadas de las documentales relacionadas con los actos impugnados. Por otro lado, no tuvo como terceros interesados a quienes fueron señalados con ese carácter por el Poder Legislativo actor, al no advertirse el perjuicio o afectación que podría producirse en su esfera jurídica la resolución que se llegara a dictar.

7. Por último, ordenó dar vista a la Fiscalía General de la República y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal, a fin de que manifestaran lo que a sus representaciones correspondiera.

8. Certificación del plazo para contestar la demanda. El seis de diciembre de dos mil diecinueve, la secretaria de la Sección de Trámite de Controversias Constitucionales y Acciones de Inconstitucionalidad de esta Suprema Corte certificó que el plazo de treinta días concedido a la autoridad demandada transcurrió del nueve de diciembre de dos mil diecinueve al seis de febrero de dos mil veinte.

9. Contestación del Poder Ejecutivo del Estado de Sinaloa. Por escrito depositado en la oficina de correos de la localidad el seis de febrero de dos mil veinte y recibido el dos de marzo siguiente en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Jesús Navarro Aispuro, quien se ostentó como director de Asuntos Jurídicos de la Secretaría



General de Gobierno, en representación del Poder Ejecutivo del Estado, dio contestación a la demanda de controversia constitucional, en la que hizo valer las siguientes causales de improcedencia y argumentos:

Causales de improcedencia

"**Única.** Se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII, en relación con los artículos 10, fracción I, y 11, párrafo primero, de la ley reglamentaria de la materia, **por falta de legitimación en el proceso de la parte actora**, dado que el Congreso del Estado compareció a juicio por conducto de una persona a quien le fue delegada la representación y no por medio de quien, en términos de la ley que los rige, cuenta con la representación legal para emprender la defensa del órgano legislativo.

"La representación legal del actor corresponde al presidente de la Mesa Directiva y, en términos del artículo 42 de la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Sinaloa, sólo ante la ausencia o incapacidad temporal de éste, podrán ejercerla los vicepresidentes en el orden de su designación.

"En el caso, la demanda fue suscrita por el diputado Juan Ramón Torres Navarro, en su carácter de vicepresidente de la Mesa Directiva, acompañando un acuerdo delegatorio de veintinueve de octubre de dos mil diecinueve, a efecto de acreditar la suplencia de la diputada Gloria Himelda Félix Niebla, en su carácter de presidenta de la Mesa Directiva.

"No obstante, en el caso no se está en presencia de una ausencia o incapacidad temporal, que son los supuestos referidos por la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Sinaloa para que el vicepresidente asuma las atribuciones del presidente de la Mesa Directiva, sino que se pretende ejercer dicha facultad con motivo de un acuerdo delegatorio que no es el supuesto previsto en ley para asumir las funciones del titular de la presidencia del órgano de dirección legislativo.

"Por tanto, no se actualizan los requisitos establecidos en el artículo 11 de la ley reglamentaria de la materia, porque un acuerdo delegatorio no puede tener el alcance de variar las reglas de la representación en el proceso.



"Contestación a los conceptos de invalidez. En cuanto a los conceptos de invalidez, el Poder Ejecutivo del Estado señala que la controversia constitucional 52/2004, citada por el actor en su demanda, no es aplicable al presente caso, en virtud de que en dicho asunto, se analizó si el gobernador del Estado de Tabasco tenía facultades para desechar el decreto expedido por el Congreso Local, mediante el cual se nombró al titular del órgano superior de fiscalización de la entidad.

"Por otra parte, sostiene que el veto es un mecanismo de colaboración entre poderes, a través del cual el Poder Ejecutivo tiene la posibilidad de intervenir en el proceso legislativo con el fin de realizar observaciones a los proyectos aprobados por los Congresos. Es una prerrogativa del órgano ejecutivo, consistente en la posibilidad de hacer llegar al órgano legislativo información, objeciones y cuestionamientos adicionales que pudieron haberse tomado en cuenta en el momento de discutirse la iniciativa durante el proceso legislativo respectivo. Se trata, como lo ha sustentado esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, de una institución constitucional que se desprende directamente del sistema de pesos y contrapesos y que atiende a la dimensión de colaboración institucional que deriva del principio de división de poderes.

"En el caso de Sinaloa, la facultad para formular observaciones a leyes o decretos está prevista en el artículo 46 de la Constitución Estatal y es desarrollada por los artículos 209 a 213 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado, de donde se obtiene la atribución del Ejecutivo Estatal para negar la sanción a los proyectos de ley o decreto que expida el Congreso y devolverlos con observaciones, a fin de que éstas sean tomadas en cuenta y el proyecto respectivo se examine y discuta de nuevo, pudiendo superarse el veto mediante el voto de las dos terceras partes del número total de miembros del Congreso.

"Arguye que el objeto de la facultad de observación es, en general, sobre las leyes o decretos, cuya definición establecida en la Ley Orgánica del Congreso del Estado, coincide con lo establecido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cuanto a que las leyes regulan situaciones generales, abstractas e impersonales, mientras que el decreto a situaciones particulares, concretas e individuales.



"Sostiene que la propia Constitución Local, así como la Ley Orgánica del Congreso del Estado, partiendo de la libertad de configuración que la Constitución Federal concede a las entidades federativas, prevén la atribución general del gobernador para formular observaciones, previendo expresamente los casos de excepción, los cuales son de interpretación estricta y consisten en: **1)** cuando aquél ejerza funciones de colegiado electoral o de jurado; **2)** en los decretos de convocatoria a elecciones para servidores públicos del Estado y Municipios; **3)** en los decretos de apertura y clausura de los periodos extraordinarios de sesiones; y **4)** reformas constitucionales.

"De igual forma, considera que, de la regulación relativa a las facultades exclusivas al Congreso del Estado, tampoco se advierte una excepción a la facultad de formular observaciones, pues si bien los preceptos que regulan el procedimiento de revisión y fiscalización de las cuentas públicas no establecen expresamente que el gobernador podrá formular observaciones al decreto aprobado, lo cierto es que la regla general es que las observaciones proceden respecto de todos los proyectos de ley o decretos, salvo las excepciones establecidas expresamente en la Constitución Estatal.

"Por tanto, considera que el gobernador del Estado de Sinaloa se encuentra legalmente facultado para formular observaciones respecto de los **Decretos 292, 293 y 295.**

"En otro orden de ideas, luego de conceptualizar lo que a su juicio es el principio de división de poderes así como los mandatos prohibitivos de no intromisión, no dependencia y no subordinación, señala que el derecho del Ejecutivo Estatal de formular observaciones a los decretos es una figura que se desprende directamente del sistema de pesos y contrapesos, propio del principio de división de poderes, pero acotado a no ser una oportunidad para subordinar al Poder Legislativo a los intereses del Ejecutivo y, por ende, debe ser limitado, es decir, debe ser superable conforme a los mecanismos que la norma constitucional establezca; cita en apoyo a su argumento, la tesis P./J. 52/2005, de rubro: "DIVISIÓN DE PODERES. EL EQUILIBRIO INTERINSTITUCIONAL QUE EXIGE DICHO PRINCIPIO NO AFECTA LA RIGIDEZ DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL."



"En este sentido, la competencia del Poder Legislativo para revisar y fiscalizar las cuentas públicas es de gran trascendencia, dado que impacta todo el orden normativo local, lo que justifica la intervención del Ejecutivo para aportar información o formular objeciones y cuestionamientos adicionales, que pudieron no haberse tomado en cuenta durante el procedimiento respectivo.

"Por otro lado, en cuanto a las observaciones formuladas a los **Decretos 271, 272, 273, 274, 275, 276, 277, 278, 281, 282, 283, 284, 285, 286, 287, 288 y 289**, por los que se rechazan y/o aprueban las cuentas públicas municipales, reitera que se trata de un medio de control constitucional no jurisdiccional de índole político que tiene como finalidad esencial establecer un sistema de contrapesos entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo.

"Aunado a ello, refiere que, conforme al principio de legalidad establecido en el artículo 16 de la Constitución Federal, las autoridades únicamente pueden hacer lo que la ley expresamente les permite, por ello el Congreso Estatal debió ceñirse al procedimiento establecido en la Constitución Local y la Ley de la Auditoría Superior del Estado, evitando establecer cargas, plazos y consecuencias, a través de los decretos. Máxime que sus efectos no se agotan al interior del Poder Legislativo, sino que impactan a otros ámbitos.

"Por otra parte, el sistema de rendición y fiscalización de las cuentas públicas ha pasado de ser de orden político a ser completamente jurídico pues se inscribe dentro de los mecanismos institucionales del Sistema Nacional Anticorrupción y las entidades federativas reprodujeron este esquema al interior de sus diseños normativos.

"Así, la rendición de las cuentas públicas y la fiscalización que de ellas hacen las instancias fiscalizadoras constituyen mecanismos de control de poder. Por tanto, el órgano del Estado encargado de llevar a cabo la función constitucional de fiscalizar las cuentas públicas debe hacerlo en atención a los procedimientos y las formalidades previstas en ley y con base en instrumentos y elementos técnicos jurídicos.

Con base en ello, la reforma constitucional estatal de ocho de septiembre de dos mil diecisiete, modificó el modelo de fiscalización de la cuenta pública



en el Estado de Sinaloa, con el objeto de que se realice con base en instrumentos técnicos y especializados, como son los informes individuales y el informe general ejecutivo del resultado de la fiscalización superior, cuya elaboración está sustentada en normas jurídicas constitucionales y secundarias y bajo parámetros internacionales, tales como las normas internacionales de las entidades fiscalizadoras superiores, emitidas por la Asociación Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores, del Consejo Económico y Social de la Organización de las Naciones Unidas, de la cual el Estado Mexicano es miembro.

"La finalidad de la reforma fue transitar de un esquema de fiscalización altamente politizado a uno de naturaleza técnica, sin despojar al Poder Legislativo de su facultad de fiscalización. Todo ello, debido a que el esquema anterior se prestó con frecuencia al intercambio de favores políticos en el seno del Congreso, es decir, se presumía que los partidos políticos intercambiaban el apoyo para aprobarse las cuentas públicas en aquellos Municipios donde eran gobierno. En este sentido, la actuación del grupo parlamentario con mayoría en el Congreso del Estado y las demás fracciones legislativas que hacen bloque con él, incurrieron en una serie de irregularidades en la dictaminación de los informes individuales y en el informe general ejecutivo de fiscalización superior de la cuenta pública del ejercicio fiscal dos mil diecisiete, al exacerbar el elemento político en el proceso de revisión de los informes, al margen de las disposiciones jurídicas; y, al hacerlo, desvirtúan el modelo constitucional de la fiscalización superior de la cuenta pública.

"Es en este contexto que, en aras de salvaguardar la constitucionalidad en el ejercicio de las atribuciones normativas de cada poder público, así como el equilibrio de poderes, los principios de certeza, seguridad jurídica y de legalidad, el Poder Ejecutivo del Estado realizó diversas observaciones a los decretos por los que se aprueban los dictámenes respecto de los informes de la Auditoría Superior del Estado en relación con las cuentas públicas."

10. Reconvencción del Poder Ejecutivo del Estado de Sinaloa. Al dar contestación a la demanda, Jesús Navarro Aispuro, quien se ostentó como director de Asuntos Jurídicos de la Secretaría General de Gobierno del Estado de Sinaloa, reconvinó a la parte actora principal, señalando como acto impugnado la declaratoria de conclusión de la revisión de las cuentas públicas correspondientes al



ejercicio fiscal dos mil diecisiete, emitida bajo su dicho el treinta y uno de octubre de dos mil diecinueve por la Comisión de Fiscalización de la Sexagésima Tercera Legislatura del Congreso del Estado de Sinaloa y, *en vía de consecuencia*, los decretos 271, 272, 273, 274, 275, 276, 277, 278, 279, 281, 282, 283, 284, 285, 286, 287, 288, 289, 290, 291, 292, 293 y 294 observados.

11. Asimismo, señaló como terceros interesados a los Municipios del Estado de Sinaloa, al Colegio de Bachilleres del Estado, Centro de Ciencias de Sinaloa, Instituto de Capacitación para el Trabajo del Estado, Instituto Sinaloense de la Cultura Física y el Deporte, Instituto Municipal de Cultura, Turismo y Arte de Mazatlán, Junta de Agua Potable y Alcantarillado de los Municipios de Ahome, Culiacán y Mazatlán, Hospital Civil de Culiacán, Instituto Sinaloense de la Cultura, Instituto Sinaloense de la Infraestructura Física Educativa, Universidad Autónoma Intercultural de Sinaloa, Servicios de Educación Pública Descentralizada del Estado, Servicios de Salud de Sinaloa, Poder Judicial del Estado de Sinaloa, Secretarías de Obras Públicas, de Administración y Finanzas, de Turismo y de Seguridad Pública, todas del Gobierno del Estado, así como al Centro de Ejecución de las Consecuencias Jurídicas de Culiacán.

12. Antecedentes de la reconvención. El Poder Ejecutivo del Estado de Sinaloa manifestó como antecedentes de la reconvención los mismos señalados por el actor en su demanda adicionando únicamente el relativo a que el treinta y uno de enero de dos mil veinte, tuvo conocimiento de que la Comisión de Fiscalización de la Sexagésima Tercera Legislatura del Congreso del Estado emitió la Declaratoria de Conclusión de la Revisión de las Cuentas Públicas correspondiente al ejercicio fiscal dos mil diecisiete.

13. Conceptos de invalidez. El Poder actor vía reconvención, hizo valer un único concepto de invalidez en el que hizo valer, en esencia, los siguientes argumentos:

"La Comisión de Fiscalización del Congreso del Estado carece de facultades constitucionales y legales para dictar la Declaratoria de Conclusión de la Revisión de las Cuentas Públicas correspondiente al ejercicio fiscal dos mil diecisiete, lo que resulta violatorio del principio de legalidad, fundamentación, motivación, competencia, división de poderes y de supremacía constitucional, reconocidos



en los artículos 16, 116 y 133 de la Constitución General (sic), tomando en cuenta la tesis de la Segunda Sala de este Alto Tribunal, correspondiente a la Séptima Época, de rubro: 'DIVISIÓN DE PODERES. SISTEMA CONSTITUCIONAL DE CARÁCTER FLEXIBLE.'

"Si bien, en términos de la Ley Orgánica del Congreso y de la Ley de la Auditoría Superior, ambas del Estado de Sinaloa, la Comisión de Fiscalización tiene atribuciones para analizar y discutir las iniciativas de ley, proyectos de decretos y demás asuntos que le sean turnados, a efecto de elaborar los dictámenes correspondientes, ello no implica una facultad para dictar la Declaratoria de Conclusión de la Revisión de las Cuentas Públicas. Mucho menos para introducir atribuciones u obligaciones que no están consignadas en la propia Constitución en un asunto de excepción en el que se prevé la colaboración entre poderes.

"Lo anterior, aun cuando esta Suprema Corte ha establecido que el principio de división de poderes no constituye un sistema rígido e inflexible, sino que admite excepciones, las cuales tienen que encontrarse previstas expresamente en la Constitución.

"En el caso en estudio, se presenta esta situación de excepción, porque la Constitución del Estado de Sinaloa prevé como facultad exclusiva del Pleno del Congreso de la entidad concluir la revisión de la cuenta pública, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 43, fracciones XXII y XXII Bis, de la Constitución Local, 30, fracción II, y 54 Bis de la Ley de la Auditoría Superior del Estado de Sinaloa.

"Luego entonces, debe señalarse que el Poder Legislativo del Estado no ha resuelto las observaciones del gobernador, en franca violación a lo dispuesto en el artículo 43, fracción XXII, párrafo cuarto, de la Constitución Estatal, el cual establece que el Congreso del Estado concluirá la revisión de la cuenta pública, a más tardar, el treinta y uno de octubre del año siguiente al de su presentación, lo que representa un mandato de ejercicio obligatorio, el cual, al no cumplirse, vicia todo el procedimiento de revisión de la cuenta pública que llevó a la emisión de los decretos respecto de los que se reformularon observaciones.



"Sirve de apoyo a lo anterior, en cuanto a que en este tipo de competencias el órgano legislativo no tiene la opción de decidir si expide o no un determinado decreto, la tesis P./J. 10/2006, de rubro: 'ÓRGANOS LEGISLATIVOS. TIPOS DE FACULTADES O COMPETENCIAS DERIVADAS DEL PRINCIPIO DE DIVISIÓN FUNCIONAL DE PODERES.'

"En este sentido, se insiste, la Comisión de Fiscalización no cuenta con facultades legales para dictar la declaratoria de conclusión de la revisión de las cuentas públicas correspondientes al ejercicio dos mil diecisiete, pues sus funciones se limitan a analizar y discutir las iniciativas de ley, los proyectos de decreto y demás asuntos que les sean turnados por la Mesa Directiva para elaborar, en su caso, los dictámenes correspondientes; los cuales no constituyen una resolución definitiva que, en sí misma, ponga fin a un asunto.

"Ello se acredita incluso tomando en cuenta que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido, mediante jurisprudencia firme, que cuando dicho dictamen se impugne en una controversia constitucional debe sobreseerse en el procedimiento, por no constituir un acto definitivo; sirve de apoyo a lo anterior la tesis P./J. 88/2004, de rubro: 'CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. DEBE SOBRESERSE CUANDO SE IMPUGNAN LOS DICTÁMENES DE LAS COMISIONES LEGISLATIVAS, YA QUE CONSTITUYEN ACTOS QUE FORMAN PARTE DE UN PROCEDIMIENTO Y NO RESOLUCIONES DEFINITIVAS QUE PONGAN FIN A UN ASUNTO.'

"Así, se reitera que, en términos de lo dispuesto por el artículo 43, fracciones XXII, párrafos primero y cuarto, y XXII Bis, de la Constitución del Estado, la Comisión de Fiscalización no cuenta con las facultades constitucionales para dictar la declaratoria referida, puesto que es facultad exclusiva del Pleno del Congreso del Estado concluir la revisión de la cuenta pública, al discutir, aprobar o, en su caso, rechazar el dictamen del informe general del resultado, así como los informes individuales de la revisión y fiscalización de la cuenta pública del Gobierno del Estado y de los Municipios.

"En tal sentido, para que sea válida la declaratoria de conclusión de la revisión de las cuentas públicas correspondientes al ejercicio dos mil diecisiete, desde el punto de vista constitucional, es necesario, en primer lugar, que la



Constitución expresamente consigne la facultad a favor de la Comisión de Fiscalización o que la función respectiva sea estrictamente necesaria para hacer efectivas las facultades que le sean exclusivas y, en segundo lugar, que la función se ejerza únicamente en los casos expresamente autorizados o indispensables para hacer efectiva una facultad propia de dicha comisión, puesto que es de explorado derecho que las reglas de excepción son de aplicación estricta. Más aún, cuando se está en presencia de facultades de un Poder que se relaciona con otro.

"Resulta aplicable la tesis P./J. 50/2000, de rubro: 'FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. SU CUMPLIMIENTO CUANDO SE TRATE DE ACTOS QUE NO TRASCIENDAN, DE MANERA INMEDIATA, LA ESFERA JURÍDICA DE LOS PARTICULARES.'

"Por todo ello, se solicita la declaratoria de invalidez de la declaratoria de conclusión de la revisión de las cuentas públicas correspondientes al ejercicio fiscal 2017, dictada por la Comisión de Fiscalización, así como, en vía de consecuencia, de todo el procedimiento de fiscalización, incluyendo desde luego los decretos 271, 272, 273, 274, 275, 276, 277, 278, 279, 281, 282, 283, 284, 285, 286, 287, 288, 289, 290, 291, 292, 293 y 294, por virtud de los cuales el Congreso del Estado rechazó las cuentas públicas del Poder Ejecutivo del Estado de Sinaloa.

"Aunado a ello, se insiste que el Congreso del Estado incumplió con el mandato contenido en el artículo 43, fracción XXII, párrafo cuarto, de la Constitución Estatal, el cual establece una fecha límite para su actuar, por lo que al haber incurrido en una omisión legislativa de carácter absoluto en el desempeño de una facultad o competencia de ejercicio obligatorio, se generó una violación directa de la Constitución Local que aún subsiste, ya que el Congreso no ha subsanado dicha omisión. Por ello, los Decretos también deben ser expulsados del orden jurídico estatal, pues en este caso nos encontramos ante una acción de invalidez y no de condena al cuerpo legislativo del Estado de Sinaloa para producir leyes.

"Por consiguiente, las facultades del Congreso del Estado para concluir la revisión de la cuenta pública deben interpretarse enmarcadas y limitadas por



los principios de división de poderes y de autonomía de cada uno de ellos. Sirven de apoyo, por analogía, las tesis P. CLVIII/2000 y P./J. 78/2009, de rubros: 'PODERES DE LA FEDERACIÓN. LAS ATRIBUCIONES DE UNO RESPECTO DE LOS OTROS SE ENCUENTRAN LIMITATIVAMENTE PREVISTAS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LAS LEYES QUE A ELLA SE AJUSTAN.' y 'DIVISIÓN DE PODERES. EL QUE ESTE PRINCIPIO SEA FLEXIBLE SÓLO SIGNIFICA QUE ENTRE ELLOS EXISTE UNA COLABORACIÓN Y COORDINACIÓN EN LOS TÉRMINOS ESTABLECIDOS, PERO NO LOS FACULTA PARA ARROGARSE FACULTADES QUE CORRESPONDEN A OTRO PODER, SINO SOLAMENTE AQUELLOS QUE LA PROPIA CONSTITUCIÓN LES ASIGNA.'."

14. Admisión y trámite de la reconvención. Mediante proveído de cuatro de marzo de dos mil veinte, el Ministro instructor tuvo a Jesús Navarro Aispuro, en su carácter de director de Asuntos Jurídicos de la Secretaría General de Gobierno del Estado de Sinaloa, dando contestación a la demanda, en representación del Poder Ejecutivo Estatal; asimismo, lo tuvo señalando domicilio en esta ciudad, designando delegados y ofreciendo pruebas; hecho lo anterior, ordenó correr traslado a la parte actora principal, a la Fiscalía General de la República y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal, con copia simple del referido escrito de contestación de demanda.

15. Adicionalmente, mediante dicho proveído, el Ministro instructor admitió a trámite la reconvención planteada por el Poder Ejecutivo Estatal, sin perjuicio de los motivos de improcedencia que pudieran advertirse al momento de dictar sentencia.

16. En consecuencia, ordenó emplazar al Poder Legislativo del Estado de Sinaloa a efecto de que presentara su contestación a la reconvención y, al hacerlo, remitiera, en copia certificada, las documentales relacionadas con los actos impugnados.

17. Además, en atención a lo solicitado por el actor reconvencional, determinó que no había lugar a tener como terceros interesados a los entes y órganos fiscalizados, al no advertir algún perjuicio o afectación que pudiera producirse en su esfera competencial con motivo de la sentencia que se llegara a dictar.



18. Finalmente, dio vista a la Fiscalía General de la República, para que, hasta antes de la celebración de la audiencia de ley, manifestara lo que a su representación correspondiera en relación con la reconvenición, así como a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal, con la finalidad de que si consideraba que la materia del juicio trascendía a sus funciones constitucionales, manifestara lo que a su esfera competencial conviniera, hasta antes de la celebración de la audiencia de ley.

19. Certificación del plazo para presentar contestación a la reconvenición. El veintiuno de septiembre de dos mil veinte, la secretaria de la Sección de Trámite de Controversias Constitucionales y Acciones de Inconstitucionalidad de esta Suprema Corte certificó que el plazo de treinta días concedido a la autoridad demandada reconvenicional para producir contestación transcurrió del veintidós de septiembre al cuatro de noviembre de dos mil veinte.

20. Contestación del Poder Legislativo del Estado de Sinaloa a la reconvenición. Por escrito depositado en la oficina de correos de la localidad el veintiséis de octubre de dos mil veinte y recibido el treinta de octubre siguiente en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Poder Legislativo del Estado de Sinaloa, por conducto de Roxana Rubio Valdez, quien se ostentó como la presidenta de la Mesa Directiva de la Sexagésima Tercera Legislatura del Congreso del Estado de Sinaloa, dio contestación a la demanda de reconvenición en los términos siguientes:

"Causales de sobreseimiento.

"Primera. El Poder demandado en la reconvenición, señaló que se actualiza el motivo de sobreseimiento previsto en el artículo 20, fracción III, de la ley reglamentaria de la materia, **por inexistencia del acto materia de la reconvenición**, consistente en la Declaratoria de Conclusión de la Revisión de las Cuentas Públicas correspondientes al ejercicio fiscal dos mil diecisiete, emitida, a decir del Poder Ejecutivo Local, el treinta y uno de octubre de dos mil diecinueve, por la Comisión de Fiscalización.



"Lo anterior, en virtud de que el acto jurídico realizado en dicha fecha fue la **presentación ante el Pleno del Congreso de la declaratoria mencionada**. En dicha sesión, los diputados de los distintos grupos parlamentarios emitieron pronunciamiento sobre el particular y ninguno de ellos expresó su inconformidad con el procedimiento para su formulación. En realidad, el Pleno del Congreso participó en la elaboración de la declaratoria, analizando el documento hecho por la comisión, el cual se le dio lectura íntegra la sesión, se expusieron consideraciones en cuanto su contenido y, finalmente, el máximo órgano colegiado mostró su conformidad tácita en relación con el procedimiento.

"La puesta a disposición de la declaratoria puede apreciarse en el Diario de Debates correspondiente, prueba fehaciente de la inexistencia del acto materia de la reconvención, debido a que dicha decisión no fue aprobada unilateral y exclusivamente por la Comisión de Fiscalización, sino por el Pleno del Congreso.

"**Segunda.** Se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VII, de la ley reglamentaria, debido a que la reconvención fue ejercida **fuera del plazo previsto en el artículo 21 del mismo ordenamiento**. Esto, dado que se pretende la invalidez de un acto del treinta y uno de octubre de dos mil diecinueve, el cual fue publicado ese mismo día en la Gaceta Parlamentaria del Congreso del Estado de Sinaloa, visible en la página de *Internet* oficial del órgano legislativo. Además, desde esa fecha se han realizado diversas diligencias de ejecución derivadas de la declaratoria, las cuales han sido del conocimiento del Poder Ejecutivo.

"Por tanto, resulta inverosímil que el actor reconvencional haya tenido conocimiento del acto impugnado hasta el treinta y uno de enero de dos mil veinte. Así, al contabilizar el tiempo transcurrido entre dicha fecha y el dos de marzo de dos mil veinte, en que se presentó la demanda reconvencional, resulta evidente que transcurrió en exceso el plazo legal. Sirve de apoyo la tesis 1a. XCVII/2009, de rubro: 'RECONVENCIÓN EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LOS PLAZOS PARA IMPUGNAR POR ESA VÍA ACTOS O NORMAS GENERALES SON LOS PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 21 DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.'



"**Tercera.** Asimismo, se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII, de la ley reglamentaria de la materia, en virtud de que el actor **no expone, ni acredita cuál es su principio de afectación, el cual no puede ser suplido por este Alto Tribunal.** En efecto, el actor reconvenional se limita a señalar que la Comisión de Fiscalización invadió la competencia del Pleno del Congreso, pero no explica cuál sería la afectación sufrida en su ámbito competencial; sirven de apoyo las tesis P./J. 42/2015 (10a.) y 1a. CXXIX/2014 (10a.), de rubros: '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.' y 'SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE EN CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. NO PUEDE ASUMIRLA LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PARA ACREDITAR QUE LOS ACTOS IMPUGNADOS SON SUSCEPTIBLES DE CAUSAR AFECTACIÓN AL ACTOR.'

"**Cuarta.** En la reconvenición, el accionante atribuye a la Comisión de Fiscalización la emisión de la declaratoria de conclusión de la revisión de las cuentas públicas correspondientes al ejercicio fiscal dos mil diecisiete, cuando el actor en la controversia principal es el Congreso del Estado de Sinaloa. Por tanto, debe observarse que el Poder Ejecutivo identifica a dicha comisión como un **tercero distinto al Congreso del Estado de Sinaloa** y, por tanto, constituye una causal de sobreseimiento la pretensión de reconvenir a un tercero. Sirve de apoyo a lo anterior la tesis 2a. XXIII/2005, de rubro: 'CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA RECONVENCIÓN SÓLO PUEDE HACERSE VALER EN CONTRA DEL ACTOR Y NO DE TERCEROS.'

"**Contestación a los conceptos de invalidez.** El Poder Legislativo del Estado, señaló que los conceptos de invalidez resultan infundados, en virtud de que el emisor de la Declaratoria impugnada fue el Congreso del Estado y no un ente distinto, como se desprende de la página cuarenta de la declaratoria en la que textualmente se lee: "este Congreso, por conducto de la Comisión de Fiscalización, hace la declaratoria de sostener el rechazo de las cuentas públicas establecido en los decretos que contienen los informes general e individuales y no aprobar el ejercicio del gasto público del año 2017, con relación a las cuentas de los entes públicos, poderes, organismos y entes fiscalizados.



"Siendo evidente que, con ello, se dio cabal cumplimiento al mandato previsto en el artículo 43, fracción XXII, párrafo cuarto, de la Constitución Estatal, en cuanto obliga al Congreso del Estado a concluir la revisión de la cuenta pública, a más tardar, el treinta y uno de octubre del año siguiente al de su presentación.

"Aunado a ello, en la declaratoria en comento, el Congreso manifestó su rechazo de las cuentas públicas establecido en los decretos que contienen los informes general e individual y no aprobar el ejercicio del gasto público de dos mil diecisiete, en relación con las cuentas de los entes públicos, poderes, organismos y entes fiscalizados.

"Es decir, tal declaratoria revela que, previamente a ella, ya existía un rechazo patentizado vía decretos por parte del Congreso del Estado, en relación con las cuentas públicas y, por ello, queda fuera de lugar que la autoría de ese rechazo y declaratoria de conclusión se pretenda adjudicar a la Comisión de Fiscalización. Lo anterior puede acreditarse de la lectura a los decretos, de los cuales se desprende que desde antes del treinta y uno de julio de dos mil diecinueve, el Congreso del Estado ya había rechazado las cuentas públicas correspondientes al ejercicio fiscal dos mil diecisiete.

"En relación con lo anterior, se tiene que conforme al artículo 53 de la Constitución Estatal, la facultad originaria para fiscalizar y revisar las cuentas públicas le corresponde al Congreso y, en términos de los artículos 54 Bis y 54 Bis A de la Ley de la Auditoría Superior del Estado (vigente a la época de los hechos) el trabajo de la Comisión de Fiscalización se limita a estudiar el informe general y los informes individuales respectivos, para someter a votación del Pleno del Congreso el dictamen correspondiente, con la anticipación necesaria para que éste lo valore, a más tardar, el treinta y uno de julio del año siguiente al de la presentación de la cuenta pública.

"Por tanto, es claro que la Comisión de Fiscalización apegó su actuar a la Ley de la Auditoría Superior del Estado pues, tal como lo reconoce el actor reconvenicional en su escrito, para antes del treinta y uno de julio de dos mil diecinueve, la Auditoría Superior del Estado se pronunció sobre veintitrés dictámenes.

"Asimismo, en relación a dichos dictámenes, se destaca como un hecho notorio que el Congreso del Estado expidió la resolución correspondiente con



anterioridad al treinta y uno de julio de dos mil diecinueve, y con ello también emitió una resolución mediante decreto en el sentido que en ellos se observa, y de los que se desprende que el Congreso del Estado, y no la Comisión de Fiscalización, patentizó su rechazo a las cuentas públicas correspondientes al ejercicio fiscal de dos mil diecisiete.

"Conforme a lo expresado, de la revisión de la cuenta pública no se puede concluir, en los términos expuestos, que se vulneró lo ordenado constitucional o legalmente, ni por el Pleno de la Cámara de Diputados, ni por la Comisión Permanente de Fiscalización, pues sólo han actuado para dar cumplimiento al procedimiento, conforme a sus facultades y obligaciones exclusivas de fiscalización del control del gasto público, lo cual no es otra cosa que evaluar oportunamente los resultados de la gestión financiera, comprobar si se han ajustado las instituciones a los criterios señalados por el presupuesto y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos de los programas del ejercicio anterior.

"Por ello y toda vez que los dictámenes sobre las cuentas públicas fueron aprobados al treinta y uno de julio de dos mil diecinueve, se debe tener por cumplido el plazo jurídico para su dictaminación oportuna por parte de la Comisión de Fiscalización y para su aprobación oportuna por parte del Congreso del Estado.

"Además, debe señalarse que los dictámenes correspondientes a los informes general e individuales de cuentas públicas, en un primer momento, requieren ser elaborados, votados y aprobados por la Comisión de Fiscalización y, en un segundo momento, sometidos al Pleno del Congreso para su discusión, aprobación o rechazo.

"Independientemente de ello, también debe observarse que la facultad de fiscalizar las cuentas es del Congreso del Estado; no de la Auditoría Superior, ni de la Comisión de Fiscalización, la cual, de conformidad con el artículo 53, fracción II, de la Constitución Local, sólo propone un proyecto de dictamen desde el veinte de febrero, que inicia el procedimiento de revisión, hasta el treinta y uno de julio; y, con posterioridad, se finaliza el análisis, a más tardar, el treinta y uno de octubre; por lo que, en todo momento, quien tiene la última palabra en este tema es el Poder Legislativo; de ahí lo infundado del concepto de invalidez en estudio.



"Por último, debe destacarse que el accionante tiene razón sólo en el sentido de que el Congreso del Estado será el que determine la conclusión de la revisión de la cuenta pública (a más tardar el treinta y uno de octubre de cada año, siendo en este caso en el dos mil diecinueve) lo cual empezó con el análisis de los informes general e individuales de dichas cuentas enviados el veinte de febrero de dos mil diecinueve, así como con los decretos emitidos el treinta y uno de julio siguiente al haberse analizado y decretado su rechazo. Así, fue ese día cuando se determinó la no aprobación del gasto público por insuficiencia de acreditación según datos técnicos de los propios informes, así como por falta de entrega de datos para solventar las inconsistencias detectadas.

"Ello, pues después de emitido el dictamen el treinta y uno de julio de dos mil diecinueve, inicia un proceso diferente en el que los entes fiscalizados ya no cuentan con oportunidad de enviar documentación, por lo que ya sólo restaba el informe final de la Auditoría Superior del Estado sobre la situación de la falta de solventaciones, a efecto de determinar lo relativo a la responsabilidad de los entes fiscalizados.

"Por tanto, acorde a lo dispuesto en el artículo 43, fracción XXII, de la Constitución del Estado, el Congreso del Estado debe concluir el proceso de fiscalización de las cuentas públicas según la información con la que cuente.

"En ese sentido, la declaratoria emitida por el Congreso se realizó conforme a la propuesta de la Comisión Permanente de Fiscalización, por ser ésta el órgano coordinador entre el Pleno del Congreso y la Auditoría Superior del Estado, lo que no quiere decir que dicha comisión realizó la declaratoria, sino que fue el Pleno del Congreso quien participó y emitió la declaratoria respectiva.

"Por último, sostiene que el Poder Ejecutivo no expuso argumentos que evidenciaran la invalidez de las distintas etapas que conforman el procedimiento de revisión, por lo que además de infundado, el concepto de invalidez es inoperante."

21. Acuerdo de contestación a la reconvención de demanda. Mediante proveído de cinco de noviembre de dos mil veinte dictado por el Ministro instruc-



tor, se tuvo a Roxana Rubio Valdez, quien se ostentó como presidenta de la Mesa Directiva de la Sexagésima Tercera Legislatura del Congreso del Estado de Sinaloa, dando contestación a la reconvenición de demanda, en representación del Poder Legislativo de la entidad; reiterando el autorizado y el domicilio señalados en autos, así como ofreciendo pruebas.

22. Asimismo, se ordenó correr traslado a la actora reconvenicional, a la Fiscalía General de la República y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal.

23. Finalmente, se señalaron las diez horas del siete de enero de dos mil veintiuno para que tuviera verificativo la audiencia de ofrecimiento y desahogo de pruebas y alegatos, mediante el sistema de videoconferencias.

24. Audiencia de ofrecimiento y desahogo de pruebas y alegatos. El siete de enero de dos mil veintiuno, se celebró la audiencia de ley, en la que se hizo constar la relación de las pruebas ofrecidas durante la instrucción por las partes, así como que éstas no formularon alegatos en el presente medio de control constitucional.

25. Cierre de instrucción. Posteriormente, mediante acuerdo del mismo día, el Ministro instructor admitió las pruebas ofrecidas por las partes y, dado que éstas no formularon alegatos, cerró instrucción a efecto de elaborar el proyecto de resolución correspondiente.

26. Radicación en la Segunda Sala. Previa solicitud del Ministro ponente, el presidente de este Alto Tribunal mediante proveído de veinticuatro de octubre de dos mil veintidós, ordenó enviar el presente asunto a la Segunda Sala para su resolución. En consecuencia, por acuerdo de tres de noviembre de dos mil veintidós, su presidenta determinó que ésta se avocaría a su conocimiento, por lo que ordenó la remisión de los autos al Ministro ponente para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.

I. COMPETENCIA

27. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente controversia constitucional, en términos de lo



dispuesto por los artículos 105, fracción I, inciso h), de la Constitución Federal,¹ 10, fracción I,² y 11, fracción V,³ de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (vigentes al comienzo del procedimiento),⁴ en relación con los puntos segundo, fracción I,⁵ y tercero,⁶ del Acuerdo General del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación Número 5/2013, toda vez que se plantea un conflicto entre el Poder Legislativo del Estado de Sinaloa con el Poder Ejecutivo de dicha entidad federativa, sin que se haya impugnado una norma general.

¹ **Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

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

"...

"h) Dos poderes de una misma entidad federativa; ..."

² **Artículo 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; ..."

³ **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; ..."

⁴ En relación con lo dispuesto por el artículo quinto transitorio del "Decreto por el que se expide la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y la Ley de Carrera Judicial del Poder Judicial de la Federación; se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 constitucional; de la Ley Federal de Defensoría Pública; de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y del Código Federal de Procedimientos Civiles", publicado en el Diario Oficial de la Federación el siete de junio de dos mil veintiuno, que establece lo siguiente:

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

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." (énfasis añadido)

⁶ **"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."



28. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales (ponente), Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y presidenta Yasmín Esquivel Mossa.

II. PRECISIÓN DE LAS NORMAS, ACTOS U OMISIONES RECLAMADAS

29. De conformidad con el artículo 41, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,⁷ deben fijarse las normas generales y actos que serán objeto de estudio en la presente acción de inconstitucionalidad.

30. De la lectura integral de la demanda presentada por el Poder Legislativo del Estado de Sinaloa, se advierte que impugna los siguientes actos:

a. Los oficios de uno de octubre de dos mil diecinueve mediante los cuales el gobernador del Estado formula observaciones a los Decretos 271, 272, 273, 274, 275, 276, 277, 278, 279, 281, 282, 283, 284, 285, 286, 287, 288, 289, 290, 291, 292, 293 y 294, emitidos por la Sexagésima Tercera Legislatura del Congreso del Estado de Sinaloa, y;

b. Los efectos que puedan darse como consecuencia de la realización y aplicación de las observaciones a los decretos de referencia.

31. Por su parte, en la demanda de reconvención presentada por el Poder Ejecutivo del Estado de Sinaloa, se señalaron como actos impugnados los siguientes:

a. La declaratoria de conclusión de la revisión de las cuentas públicas correspondientes al ejercicio fiscal dos mil diecisiete, emitida el treinta y uno de octubre de dos mil diecinueve, bajo su dicho, por la Comisión de Fiscalización de la Sexagésima Tercera Legislatura del Congreso del Estado, y;

⁷ "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; ..."



b. En vía de consecuencia, los Decretos 271, 272, 273, 274, 275, 276, 277, 278, 279, 281, 282, 283, 284, 285, 286, 287, 288, 289, 290, 291, 292, 293 y 294 sobre los cuales se formularon observaciones.

32. Ahora bien, no pasa inadvertido que, en su demanda, el actor en la reconvencción hace alusiones sobre una omisión en la que, a su juicio, incurrió el Poder Legislativo del Estado de Sinaloa, en relación con lo dispuesto en el artículo 43, fracción XXII, párrafo cuarto, de la Constitución Política del Estado, el cual establece que el Congreso del Estado **deberá concluir la revisión de la cuenta pública a más tardar el treinta y uno de octubre del año siguiente al de su presentación.**

33. Sin embargo, de una lectura integral a sus argumentos, puede advertirse que dicha omisión la hace depender de que, a su juicio, la declaratoria de conclusión de la revisión de las cuentas públicas correspondientes al ejercicio fiscal dos mil diecisiete no fue emitida por quien debía hacerlo. Esto es, que al haber sido emitida, según su dicho, por la Comisión de Fiscalización genera que, a la fecha, persista el incumplimiento de la obligación a cargo del Pleno del Congreso relativa a concluir la revisión de la cuenta pública, así como de resolver las observaciones formuladas.

34. Lo anterior puede corroborarse con la lectura de los siguientes párrafos de la demanda de reconvencción, los cuales, para pronta referencia, se transcriben a continuación:

"... la declaratoria de conclusión de la revisión de las cuentas públicas correspondientes al ejercicio fiscal 2017, emitida a los treinta y un días del mes de octubre del año dos mil diecinueve, por la Comisión de Fiscalización de la LXIII Legislatura del H. Congreso del Estado de Sinaloa, viola los principios constitucionales de división de poderes y de supremacía constitucional ... **al arrojarse la mencionada Comisión una facultad que es exclusiva del Pleno del Congreso del Estado de Sinaloa ...**

"... La **Comisión de Fiscalización** de la LXIII Legislatura del H. Congreso del Estado de Sinaloa, **carece de facultades constitucionales y legales para dictar la declaratoria de conclusión de la revisión de las cuentas públicas correspondientes al ejercicio fiscal 2017 ...**



"... en la Constitución Política del Estado de Sinaloa se prevé como **facultad exclusiva del Pleno del Congreso del Estado de Sinaloa concluir la revisión de la cuenta pública**, de acuerdo a lo dispuesto por los **artículos 43, fracciones XXII y XXII Bis**, de la Constitución Política del Estado de Sinaloa, conforme a los cuales es facultad exclusiva del Pleno del Congreso del Estado de Sinaloa, el concluir la revisión de la cuenta pública, al discutir, aprobar o rechazar, en su caso, el dictamen del informe general del resultado, así como de los informes individuales de la revisión y fiscalización de la cuenta pública del gobierno del Estado y de los gobiernos municipales.

"Luego entonces, debe señalarse que el Poder Legislativo del Estado de Sinaloa no ha resuelto las observaciones del Gobernador Constitucional del Estado de Sinaloa, en franca violación a lo dispuesto por el artículo 43, fracción XXII, cuarto párrafo, de la Constitución Política del Estado de Sinaloa, el cual establece que: 'El Congreso del Estado concluirá la revisión de la cuenta pública a más tardar el 31 de octubre del año siguiente al de su presentación' ...

"... La Comisión de Fiscalización no cuenta con facultades legales para dictar la declaratoria de conclusión de la revisión de las cuentas públicas correspondientes al ejercicio fiscal 2017, pues sus funciones se limitan a analizar y discutir las iniciativas de ley, los proyectos de Decreto y demás asuntos que les sean turnados ...

"En tales condiciones, la declaratoria de conclusión de la revisión de las cuentas públicas correspondientes al ejercicio fiscal 2017, viola los principios constitucionales de división de poderes y de supremacía constitucional, que consagran los artículos 116 y 133 de la Constitución Federal, **al arrojarse la mencionada comisión una facultad que es exclusiva del Pleno del Congreso del Estado de Sinaloa ...**

"Por consiguiente, esta H. Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá **declarar la invalidez de la Declaratoria de Conclusión de la Revisión de las Cuentas Públicas Correspondientes al Ejercicio Fiscal dos mil diecisiete, dictada por la Comisión de Fiscalización de la LXIII Legislatura** del H. Congreso del Estado, así como en vía de consecuencia, de todo el procedimiento de fiscalización incluyendo desde luego los decretos ... por virtud de los cuales el Con-



greso del Estado de Sinaloa decide rechazar las cuentas públicas del Poder Ejecutivo del Estado de Sinaloa ...

"Aunado a que, se insiste, el **Congreso del Estado de Sinaloa incumplió con el mandato contenido en el artículo 43, fracción XXII, cuarto párrafo, de la Constitución Política del Estado de Sinaloa, el cual establece una fecha límite para su actuar**, por lo que al haber incurrido en una **omisión legislativa de carácter absoluto en el desempeño de una facultad o competencia de ejercicio obligatorio**, ello generó una violación directa a la Constitución Estatal que aún subsiste, ya que el Congreso Local no ha subsanado dicha omisión. ...". (énfasis añadido)

35. Lo anterior, a juicio de esta Segunda Sala, hace evidente que el Poder Ejecutivo del Estado de Sinaloa, cuando alega que el Congreso del Estado ha "incurrido en una omisión legislativa de carácter absoluto en el desempeño de una facultad o competencia de ejercicio obligatorio" lo que pretende y lo que de hecho solicita de manera recurrente, es que esta Suprema Corte declare la invalidez, por un lado, de la declaratoria de conclusión de la revisión de las cuentas públicas correspondientes al ejercicio fiscal dos mil diecisiete, a su juicio emitida por la Comisión de Fiscalización de la Sexagésima Tercera Legislatura del Congreso del Estado, al ser facultad exclusiva del Congreso del Estado y, por otra parte, y en vía de consecuencia, de los diversos decretos respecto de los que dicho Poder formuló observaciones.

36. En este contexto, se advierte que **no se está en presencia de un acto impugnado distinto al que ya fue incorporado a la litis** (la declaratoria de conclusión de la revisión de las cuentas públicas correspondientes al ejercicio fiscal dos mil diecisiete referida) pues la "omisión" que se le atribuye al Congreso del Estado –de no haber concluido la revisión de la cuenta pública– derivaría, en todo caso, de la invalidez de la declaratoria referida, por incompetencia de su órgano emisor.

37. De esta manera, el estudio de la declaratoria referida y de la alegada "omisión" sería esencialmente el mismo, el cual se circunscribe a determinar si la emisión de la referida declaratoria fue emitida por quien no tiene facultades para hacerlo.



38. Resulta aplicable, por lo que informa, la jurisprudencia P./J. 113/2010, que es del tenor literal siguiente:

"CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. EL PLAZO PARA PROMOVERLA CONTRA UNA OMISIÓN DERIVADA DE UN ACTO POSITIVO QUE NO SE CONTROVERTIÓ OPORTUNAMENTE ES EL QUE RIGE LA IMPUGNACIÓN DE ÉSTE.

"Si bien es cierto que como lo estableció el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis jurisprudencial P./J. 43/2003, de rubro: 'CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. CUANDO SE TRATE DE OMISIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA A DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN.', cuando se trate de omisiones, la oportunidad para impugnarlas a través de la controversia constitucional se actualiza día a día, mientras aquéllas subsistan, también lo es que **tal criterio no es aplicable cuando se impugnan las consecuencias directas de un acto positivo** que no se controvertió oportunamente, como es la falta de remisión al Congreso del Estado de Jalisco del dictamen técnico y del expediente de un Magistrado del Supremo Tribunal de Justicia local tres meses antes de que concluyera su nombramiento para determinar lo relativo a su ratificación, a la que **por ser una consecuencia necesaria** del acuerdo del Supremo Tribunal de Justicia del Estado en el que determinó que el indicado juzgador es inamovible por haber sido ratificado con anterioridad, **no se le puede atribuir el carácter de omisión para los efectos de la controversia**, por lo que el plazo para controvertir la aludida falta de remisión es el mismo que rige para la impugnación del acuerdo del que deriva, sin que sea válido sujetarlo a la regla prevista en la jurisprudencia mencionada."⁸ (énfasis añadido)

39. Derivado de lo anterior y toda vez que la existencia de la alegada "omisión" que se le atribuye al Congreso del Estado, consistente en no haber concluido la revisión de la cuenta pública del ejercicio fiscal del dos mil diecisiete, depende en realidad de la decisión que se tome respecto de si quien emitió la declaratoria de conclusión es competente para ello, es que esta Segunda Sala considera que dentro de la litis del presente asunto no debe incluirse dicha "omisión".

⁸ **Registro digital: 163194**; Pleno; Novena Época; *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*; Tomo XXXIII, enero de 2011, página 2716.



40. Ahora bien, no pasa inadvertido que de la transcripción efectuada hace unos momentos, se advierte que el Poder Ejecutivo actor en la reconvención se duele de que "*El Poder Legislativo del Estado de Sinaloa **no ha resuelto las observaciones del Gobernador Constitucional del Estado de Sinaloa, en franca violación a lo dispuesto por el artículo 43, fracción XXII, cuarto párrafo, de la Constitución Política del Estado de Sinaloa el cual establece que: 'El Congreso del Estado concluirá la revisión de la cuenta pública a más tardar el 31 de octubre del año siguiente al de su presentación' ...***"

41. Sobre ello, si bien tal omisión no dependería de lo que se resuelva, en su caso, de la competencia de quien emitió la declaratoria de conclusión referida (pues incluso aunque se concluyera que aquélla fue emitida por órgano competente, ello no equivaldría a afirmar que el Congreso solventó las observaciones del Ejecutivo) lo cierto es que por la manera en que está construida la demanda de reconvención, no puede afirmarse que, dentro de las causas de pedir del actor reconvencional se encuentra, además de lo ya expuesto, la relativa a alegar una omisión de competencia de ejercicio obligatorio a cargo del Congreso del Estado de no resolver sus observaciones.

42. Se afirma lo anterior, pues además de que el Poder Ejecutivo no ofrece argumento o fundamento legal alguno para sostener que el Congreso se encontraba obligado a hacerlo, lo cierto es que su argumento **lo hace depender, de nueva cuenta, del incumplimiento al artículo 43, fracción XXII, de la Constitución del Estado** y el cual, como ya se ha dicho, es la disposición que obliga al Congreso del Estado a concluir la revisión de la cuenta pública a más tardar el treinta y uno de octubre de dos mil diecinueve.

43. Derivado de ello, esta Segunda Sala advierte que todas las líneas argumentativas que ofrece el actor en la reconvención se centran en una misma premisa, a saber, que la "Declaratoria de conclusión de la revisión de las cuentas públicas correspondientes al ejercicio fiscal dos mil diecisiete" no fue emitida por quien debía hacerlo, esto es, por el Congreso del Estado de Sinaloa, sino por la Comisión de Fiscalización, lo cual tiene como consecuencia, a juicio del actor, que a la fecha el Congreso del Estado no ha concluido la revisión de la cuenta pública, en clara contravención con la fecha perentoria prevista para ese efecto en la Constitución del Estado.



44. Por lo anterior, y de la lectura integral de la demanda, esta Segunda Sala considera que pese a la mención resaltada, en la causa de pedir del Poder Ejecutivo actor no se encuentra la relativa a alegar una omisión de competencia de ejercicio obligatorio atribuida al Congreso del Estado por no resolver sus observaciones.

45. Por otro lado, en relación con los actos señalados como impugnados por el Poder Legislativo del Estado, consistentes en "*Los efectos que puedan darse como consecuencia de la realización y aplicación de las observaciones a los decretos de referencia*", esta Segunda Sala estima que **debe sobreseerse** en la controversia constitucional, con fundamento en el artículo 19, fracción VIII, en relación con los artículos 22, fracciones IV y VII, y 20, fracción II, de la ley reglamentaria de la materia⁹ (vigentes al comienzo del procedimiento)¹⁰ pues esta Suprema Corte de Justicia de la Nación no puede analizar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de actos que no se impugnaron específicamente, de conformidad con la tesis **P./J. 64/2009**, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL.

⁹ **Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes:

"...

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

Artículo 22. El escrito de demanda deberá señalar:

"...

"IV. La norma general, acto u omisión cuya invalidez se demande, así como, en su caso, el medio oficial en que se hubieran publicado;

"...

"VII. Los conceptos de invalidez."

Artículo 20. El sobreseimiento procederá en los casos siguientes:

"...

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

¹⁰ En relación con lo dispuesto por el artículo quinto transitorio del "Decreto por el que se expide la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y la Ley de Carrera Judicial del Poder Judicial de la Federación; se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 constitucional; de la Ley Federal de Defensoría Pública; de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y del Código Federal de Procedimientos Civiles", publicado en el Diario Oficial de la Federación el siete de junio de dos mil veintiuno, que establece lo siguiente:

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



EL ACTOR DEBE SEÑALAR EN SU DEMANDA DE MANERA ESPECÍFICA LOS ACTOS Y NORMAS QUE IMPUGNE Y NO REALIZAR UNA MANIFESTACIÓN GENÉRICA O IMPRECISA DE ELLOS.¹¹

46. Por lo anterior, la litis en el presente asunto se conforma con los siguientes actos:

a. Los oficios de uno de octubre de dos mil diecinueve mediante los cuales el gobernador del Estado formula observaciones a los Decretos 271, 272, 273, 274, 275, 276, 277, 278, 279, 281, 282, 283, 284, 285, 286, 287, 288, 289, 290, 291, 292, 293 y 294, emitidos por la Sexagésima Tercera Legislatura del Congreso del Estado de Sinaloa;

b. La declaratoria de conclusión de la revisión de las cuentas públicas correspondientes al ejercicio fiscal dos mil diecisiete, emitida el treinta y uno de octubre de dos mil diecinueve, atribuida a la Comisión de Fiscalización de la Sexagésima Tercera Legislatura del Congreso del Estado, y;

c. En vía de consecuencia, los Decretos 271, 272, 273, 274, 275, 276, 277, 278, 279, 281, 282, 283, 284, 285, 286, 287, 288, 289, 290, 291, 292, 293 y 294 que fueron materia de observaciones.

47. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales (ponente), Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y presidenta Yasmín Esquivel Mossa.

III. EXISTENCIA DEL ACTO IMPUGNADO

48. De conformidad con lo dispuesto en la fracción I del artículo 41 de la ley reglamentaria, las sentencias deben contener la apreciación de las pruebas que acrediten la existencia de las normas generales o actos materia de la controversia.

¹¹ Con datos de localización siguientes: **Registro digital: 166990**; Pleno; Novena Época; *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*; Tomo XXX, julio de 2009, página 1461.



49. En primer lugar, se tiene por acreditada la existencia de los actos señalados en el considerando anterior, identificados en los **incisos a) y c)**, toda vez que los Decretos 271, 272, 273, 274, 275, 276, 277, 278, 279, 281, 282, 283, 284, 285, 286, 287, 288, 289, 290, 291, 292, 293 y 294, emitidos por el Congreso del Estado, así como los oficios de uno de octubre de dos mil diecinueve mediante los cuales el Poder Ejecutivo formuló observaciones a los referidos decretos, fueron acompañados por dichos Poderes en sus escritos respectivos.

50. En segundo lugar, en relación con el acto identificado en el considerando anterior, en el **inciso b)**, el Congreso del Estado de Sinaloa, al dar contestación a la demanda de reconvención presentada por el Poder Ejecutivo, argumenta que se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 20, fracción III, de la ley reglamentaria de la materia,¹² toda vez que, a su juicio, el acto reclamado consistente en la "declaratoria de conclusión de la revisión de las cuentas públicas correspondientes al ejercicio fiscal dos mil diecisiete, emitida el treinta y uno de octubre de dos mil diecinueve por la Comisión de Fiscalización de la Sexagésima Tercera Legislatura del Congreso del Estado", es **inexistente**.

51. Ello, pues a decir del Congreso, el acto jurídico realizado en dicha fecha fue la presentación de la declaratoria mencionada ante el Pleno del Congreso.

52. Derivado de lo anterior, el demandado reconvencional afirma que la puesta a disposición de la declaratoria al Pleno del Congreso –la cual puede apreciarse en el Diario de Debates correspondiente– acredita la inexistencia del acto materia de la reconvención, debido a que la referida declaratoria **no fue aprobada de manera unilateral y exclusivamente** por la Comisión de Fiscalización, sino por el Pleno del Congreso.

53. Esta Segunda Sala considera que resulta **infundada** la causal de improcedencia hecha valer, pues de las constancias que obran en el expediente se advierte, en primer lugar, que el veintiocho de octubre de dos mil diecinueve, la

¹² **Artículo 20.** El sobreseimiento procederá en los casos siguientes:

"...

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



Comisión de Fiscalización emitió la "Declaratoria de conclusión de la revisión de las cuentas públicas correspondientes al ejercicio fiscal de 2017" y, en segundo lugar, que dicha declaratoria fue presentada al Pleno del Congreso el treinta y uno de octubre siguiente.

54. Así, aunque el actor reconvencional incorrectamente señala que la Comisión de Fiscalización del Congreso del Estado emitió la declaratoria el treinta y uno de octubre de dos mil diecinueve, lo cierto es que obra constancia en autos de que ésta tuvo lugar el veintiocho de octubre de dos mil diecinueve, siendo que una errata en la cita de la fecha de su emisión no puede conducir a tener por inexistente dicho acto.

55. Pero además, los argumentos con los que el Poder Ejecutivo sostiene que la Comisión de Fiscalización –y no el Pleno del Congreso– emitió la declaratoria referida el treinta y uno de octubre de dos mil diecinueve, muy probablemente se debe a que si bien en la sesión celebrada ese día se le dio lectura al documento signado por los integrantes de la Comisión de Fiscalización, lo cierto es que **no fue sometido a votación del Pleno del Congreso.**

56. Lo anterior se acredita con la transcripción de la sesión de treinta y uno de octubre de dos mil diecinueve, la cual, para pronta referencia, se inserta a continuación:

"Acta de la sesión pública ordinaria celebrada por la Sexagésima Tercera Legislatura del H. Congreso del Estado Libre y Soberano de Sinaloa, el día jueves 31 de octubre de 2019.

"...

"3. Declaratoria de la Comisión de Fiscalización, sobre el informe final de la revisión de las cuentas públicas, correspondientes al ejercicio fiscal 2017.

"La secretaría procedió a dar lectura a dicho documento, que a la letra dice: ...

"La diputada **presidenta dijo:** Habiéndose dado lectura a la declaratoria, procede informar al Pleno que la determinación para participar en relación a las



cuentas públicas correspondientes al ejercicio fiscal del 2017, se han anotado en el orden siguiente: en primer término la diputada Karla de Lourdes Montero Alatorre, la segunda participación diputado Édgar Augusto González Zatarain, y en tercer lugar el diputado Jorge Iván Villalobos Seáñez, la diputada Ana Cecilia Moreno Romero y el diputado Marco Antonio Zazueta Zazueta.

" ...

"La diputada **presidenta** dijo: Concluidas las participaciones en este tema, pasamos al cuarto punto del orden del día ..."¹³ (énfasis añadido)

57. Tomando en cuenta lo anterior, esas dos circunstancias (la fecha en la que la Comisión de Fiscalización emitió la declaratoria referida y lo ocurrido en la sesión de treinta y uno de octubre de dos mil diecinueve) si bien son cuestiones que, en su caso, deberán ser tomadas en cuenta en el estudio de fondo, lo cierto es que no conducen a estimar que la "declaratoria de conclusión de la revisión de las cuentas públicas correspondientes al ejercicio fiscal dos mil diecisiete, emitida el treinta y uno de octubre de dos mil diecinueve por la Comisión de Fiscalización de la Sexagésima Tercera Legislatura del Congreso del Estado" resulta inexistente; muy por el contrario, dichas circunstancias son las que dan cuenta de su existencia.

58. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales (ponente), Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y presidenta Yasmín Esquivel Mossa.

IV. OPORTUNIDAD

59. Conforme al artículo 21, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal (vigente al inicio del pro-

¹³ La sesión de treinta y uno de octubre de dos mil diecinueve del Pleno del Congreso del Estado de Sinaloa, para pronta referencia, es consultable en la siguiente liga: https://gaceta.congresosinaloa.gob.mx:3001/pdfs/sesiones/63/Debate_98.pdf



cedimiento), el plazo para promover controversia constitucional, tratándose de actos, es 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 éstos.

A. Oportunidad en la presentación de la demanda del Poder Legislativo del Estado de Sinaloa

60. Como se precisó en el considerando relativo a la precisión de la litis, el Poder Legislativo impugna los oficios de uno de octubre de dos mil diecinueve, mediante los cuales el gobernador constitucional formuló observaciones a los Decretos 271, 272, 273, 274, 275, 276, 277, 278, 279, 281, 282, 283, 284, 285, 286, 287, 288, 289, 290, 291, 292, 293 y 294, emitidos por la Sexagésima Tercera Legislatura del Congreso del Estado de Sinaloa.

61. En el caso, de las constancias que en copia certificada fueron acompañadas al escrito de demanda, así como a su contestación, se advierte que los oficios impugnados fueron recibidos en la oficialía del Congreso del Estado de Sinaloa el uno de octubre de dos mil diecinueve, por lo que el plazo de treinta días para promover la controversia **transcurrió del dos de octubre al trece de noviembre de dos mil diecinueve.**¹⁴

62. En consecuencia, toda vez que la demanda de controversia constitucional fue recibida en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal el **treinta de octubre de dos mil diecinueve**, se estima que su presentación fue **oportuna**.

¹⁴ En términos de los artículos 2o. y 3o. de la ley reglamentaria de la materia y 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (vigente al inicio del procedimiento) se descontaron del cómputo los días cinco, seis, doce, trece, diecinueve, veinte, veintiséis y veintisiete de octubre, así como dos, tres, nueve y diez de noviembre, todos del dos mil diecinueve, al haber sido sábados y domingos; así como el primero de noviembre de dos mil diecinueve, declarado inhábil en términos de lo establecido en el punto primero, inciso n), del Acuerdo del Tribunal Pleno Número 18/2013, de diecinueve de noviembre de dos mil trece.



B. Oportunidad en la presentación de la reconvencción presentada por el Poder Ejecutivo del Estado de Sinaloa

63. Como quedó precisado, el gobernador del Estado reconvino al Congreso de la entidad, demandando la declaratoria de conclusión de la revisión de las cuentas públicas correspondientes al ejercicio fiscal dos mil diecisiete, emitida por la Comisión de Fiscalización de la Sexagésima Tercera Legislatura y, *en vía de consecuencia*, de los Decretos 271, 272, 273, 274, 275, 276, 277, 278, 279, 281, 282, 283, 284, 285, 286, 287, 288, 289, 290, 291, 292, 293 y 294 observados.

64. Al respecto, el artículo 26, párrafo segundo,¹⁵ de la ley reglamentaria establece que la parte demandada podrá reconvenir a la actora al contestar la demanda, aplicándose al efecto lo dispuesto en la propia ley para la demanda y contestación originales.

65. Declaratoria impugnada. Por lo que hace a la declaratoria de conclusión de la revisión de las cuentas públicas correspondientes al ejercicio fiscal de dos mil diecisiete, emitida, al interior de la Comisión de Fiscalización del Congreso, el veintiocho de octubre de dos mil diecinueve, y leída ante el Pleno del Congreso el treinta y uno de octubre siguiente, el Poder Ejecutivo del Estado manifiesta que tuvo conocimiento de ella el **treinta y uno de enero de dos mil veinte**.

66. En relación con ello, el Poder Legislativo demandado sostiene que en el caso se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VII, de la ley reglamentaria de la materia, toda vez que la reconvencción fue ejercida **fuera del plazo previsto para ello**, pues se impugnan actuaciones que, desde su aprobación, fueron publicadas en la Gaceta Parlamentaria del Congreso del Estado de Sinaloa, visibles en la página de *Internet* oficial del órgano legislativo. Asimismo, sostiene que se han realizado diversas diligencias de ejecución derivadas, precisamente, de la declaratoria de conclusión, las que han

¹⁵ "Artículo 26. ...

"Al contestar la demanda, la parte demandada podrá, en su caso, reconvenir a la actora, aplicándose al efecto lo dispuesto en esta ley para la demanda y contestación originales."



sido del conocimiento del Poder Ejecutivo y, por tanto, resulta inverosímil que haya tenido conocimiento del acto impugnado hasta el treinta y uno de enero de dos mil veinte.

67. A fin de realizar el examen que corresponde, conviene aclarar que de frente a las manifestaciones expuestas tanto por el actor como por el demandado en la reconvenición (lo cual no se desvirtúa con ninguna de las constancias que obran en el expediente en que se actúa) puede advertirse que la disputa en torno a la oportunidad para impugnar la declaratoria de conclusión de la revisión de las cuentas públicas correspondientes al ejercicio fiscal de dos mil diecisiete, **no se centra en que exista una notificación realizada conforme a la ley del propio acto, sino en el momento en el que el Poder Ejecutivo tuvo conocimiento de la referida declaratoria.**

68. Sobre ese supuesto, hay que recordar que es la propia ley reglamentaria de la materia, en su artículo 21, fracción I, la que otorga la potestad al órgano, entidad o Poder actor para manifestar la fecha en la que se ostente sabedor o haya tenido conocimiento de los actos impugnados; manifestación que deberá tomarse por cierta, salvo que exista **prueba en contrario** que acredite de manera indubitable y con elementos que otorguen **plena certeza** de la fecha en que se haya tenido conocimiento de los actos impugnados, sin que pueda inferirse con base en meras presunciones.

69. Sirve de sustento a lo anterior la tesis aislada 1a. CCXCIX/2014 (10a.), de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PLAZO PARA LA PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA. CASO EN QUE EL ÓRGANO, ENTIDAD O PODER ACTOR SE OSTENTA COMO SABEDOR O MANIFIESTA TENER CONOCIMIENTO DE LOS ACTOS IMPUGNADOS (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 21 FRACCIÓN I DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LA MATERIA)."¹⁶

¹⁶ **Cuyo texto y datos de localización son los siguientes:** "Para efectos del cómputo para la presentación de la demanda, el citado precepto legal otorga la potestad al órgano, entidad o poder actor para manifestar la fecha en la que se ostente sabedor o haya tenido conocimiento de los actos impugnados; manifestación que está sujeta a prueba en contrario, prueba que deberá acreditarse de manera indubitable y con elementos de juicio que otorguen plena certeza de la fecha en que se haya tenido conocimiento de los actos impugnados y no inferirse con base en meras presunciones.



70. Ahora bien, es cierto que, como lo expone el Poder Legislativo demandado en la reconvenición, la sesión del Pleno del Congreso, celebrada el treinta y uno de octubre de dos mil diecinueve –en la cual se le dio lectura a la declaratoria emitida por la Comisión de Fiscalización– fue publicada en la Gaceta Parlamentaria del Congreso del Estado de Sinaloa.¹⁷

71. No obstante, en este caso en concreto, por las particularidades que a continuación se resaltarán, la publicidad de dicha sesión **no desvirtúa** la manifestación que el actor hizo en la demanda de reconvenición respecto al momento en que tuvo conocimiento de la declaratoria impugnada.

72. Tampoco obsta el hecho de que el Poder Legislativo manifieste que con motivo de la declaratoria impugnada se han realizado diversas diligencias para ejecutarla, pues lo cierto es que **no ofreció constancia alguna que acredite esa afirmación**.

73. Ahora bien, en principio podría pensarse que diversas circunstancias desvirtúan la afirmación del Poder Ejecutivo en el sentido de que tuvo conocimiento de la declaratoria impugnada tres meses después de su emisión al interior de la Comisión de Fiscalización y de su presentación ante el Pleno del Congreso. Dichas circunstancias serían las siguientes:

74. Primero, que tanto las reuniones de la Comisión de Fiscalización, así como del Congreso del Estado, son **públicas**; además de que las versiones taquigráficas de dichas reuniones son **publicadas** en la página del Congreso. Y, por otra parte, que al ser el propio Poder Ejecutivo una entidad fiscalizada, puede presumirse que es conocedor de la existencia del procedimiento y, más aún, de la

Así, una vez admitida a trámite la demanda de controversia constitucional, la contraparte en el juicio podrá, ya sea en el recurso de reclamación que interponga o durante la secuela procesal de la instrucción de la controversia constitucional, aportar las pruebas que considere conducentes para desvirtuar la manifestación del actor respecto de la fecha en que se ostentó como sabedor o en que tuvo conocimiento de los actos impugnados, lo que deberá ser valorado en la sentencia correspondiente." **Registro digital: 2007240**; Primera Sala; Décima Época; *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*; Libro 9, agosto de 2014, Tomo I, página 539.

¹⁷ Consultable en la siguiente liga:

https://gaceta.congresosinaloa.gob.mx:3001/pdfs/sesiones/63/Debate_98.pdf



fecha perentoria con la que cuenta el Poder Legislativo para concluir la revisión de la cuenta pública, en términos de la propia Constitución del Estado, esto es, precisamente el treinta y uno de octubre del año siguiente al de su presentación.

75. No obstante que lo anterior pudiera ser cierto, también lo es que, por las particularidades que a continuación se resaltarán, y a fin de no impedir el estudio de fondo bajo **simples presunciones**, es que se tomará la fecha señalada en la demanda de reconvencción para efecto de hacer el cómputo respectivo para la impugnación de la declaratoria impugnada.

76. Dichas particularidades, si bien son propias del estudio de fondo y, por tanto, serán expuestas de manera breve, son las siguientes.

77. El procedimiento de revisión y fiscalización de la cuenta pública se encuentra regulado, principalmente, en la Constitución Política del Estado de Sinaloa, en la Ley de la Auditoría Superior del Estado de Sinaloa, así como en la Ley Orgánica del Congreso de dicha entidad federativa.

78. El artículo 43, fracción XXII, de la Constitución Política del Estado de Sinaloa que se encontraba vigente en el procedimiento de revisión y fiscalización de la cuenta pública del ejercicio fiscal dos mil diecisiete,¹⁸ establecía, en lo que interesa destacar, lo siguiente:

"Artículo 43. Son facultades exclusivas del Congreso del Estado, las siguientes:

¹⁸ El contenido normativo de la Constitución Política del Estado de Sinaloa vigente en el procedimiento de revisión y fiscalización de la cuenta pública del ejercicio fiscal dos mil diecisiete es el que fue modificado mediante la reforma publicada mediante Decreto de ocho de septiembre de dos mil diecisiete, cuyo artículo segundo transitorio preveía lo siguiente: **"SEGUNDO.** Las funciones de fiscalización y revisión del Congreso del Estado y de la Auditoría Superior del Estado derivadas del presente Decreto entrarán en vigor a partir de la revisión respectiva de las cuentas públicas del **ejercicio fiscal del año 2017**, conforme a sus tiempos de presentación y revisión ya establecidos en la Constitución Política del Estado." (énfasis añadido)

Esto es, se analiza la Constitución del Estado previo a la reforma que sufrió el diecisiete de agosto de dos mil veintidós (entre las reformas, destaca la que sufrió el artículo 43, fracción XXII, en el que se estableció que el Congreso del Estado de Sinaloa deberá concluir la revisión de la cuenta pública a más tardar el treinta de noviembre del año de su presentación).



"...

"XXII. **Revisar y fiscalizar la cuenta pública del año anterior, discutiendo, aprobando o rechazando, en su caso, un dictamen del informe general del resultado, así como de los informes individuales de la revisión y fiscalización de la cuenta pública del gobierno del Estado y de los gobiernos municipales,** elaborados por la Auditoría Superior del Estado, con el objeto de someterlo a votación del Pleno, evaluar los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas. La función de fiscalización se desarrollará conforme a los principios de legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad. Asimismo, deberán fiscalizar las acciones de los Municipios en materia de fondos, recursos locales y deuda pública. Los informes de auditoría de las entidades estatales de fiscalización tendrán carácter público.

"...

"El Congreso del Estado **concluirá la revisión de la cuenta pública a más tardar el 31 de octubre del año siguiente al de su presentación,** con base en el análisis de su contenido y en las conclusiones técnicas del informe general ejecutivo del resultado de la fiscalización superior, a que se refiere la sección V, del capítulo II, del título IV de esta Constitución, sin menoscabo de que el trámite de las observaciones, recomendaciones y acciones promovidas por la Auditoría Superior del Estado, seguirá su curso en términos de lo dispuesto en dicha sección."

79. El precepto recién transcrito establece que es facultad exclusiva del Congreso del Estado la revisión y fiscalización de la cuenta pública del año anterior, discutiendo, aprobando o rechazando, en su caso, un dictamen del informe general del resultado, así como de los informes individuales de la revisión y fiscalización de la cuenta pública del gobierno del Estado y de los gobiernos municipales, los cuales son elaborados por la Auditoría Superior del Estado.

80. De lo anterior se colige que la facultad del Congreso del Estado de revisar y fiscalizar la cuenta pública, **se materializa o se lleva a cabo con la aprobación o rechazo, en su caso, de los dictámenes** que se presenten sobre el informe gene-



ral del resultado, así como de los informes individuales de la revisión y fiscalización de la cuenta pública del gobierno del Estado y de los gobiernos municipales.

81. Ahora bien, en la Ley de la Auditoría Superior del Estado de Sinaloa, vigente al momento del procedimiento del que derivan los actos impugnados,¹⁹ se establecía lo siguiente en cuanto al plazo para presentar dichos dictámenes:

Capítulo Tercero Bis

"De la conclusión de la revisión de la cuenta pública

Artículo 54 Bis. En aquellos casos en que la Comisión de Fiscalización detecte errores en el informe general o bien, considere necesario aclarar o profundizar el contenido del mismo, podrá solicitar a la Auditoría Superior del Estado la entrega por escrito de las explicaciones pertinentes, así como la comparecencia del titular de la Auditoría Superior del Estado o de otros servidores públicos de la misma, las ocasiones que considere necesarias, a fin de realizar las aclaraciones correspondientes, sin que ello implique la reapertura del informe general.

"La Comisión de Fiscalización podrá formular recomendaciones a la Auditoría Superior del Estado, las cuales serán incluidas en las conclusiones sobre el informe general.

"Artículo 54 Bis A. La Comisión de Fiscalización estudiará el informe general y los informes individuales. Asimismo, someterá a votación del Pleno el dicta-

¹⁹ El contenido normativo de la Ley de la Auditoría Superior del Estado de Sinaloa vigente en el procedimiento de revisión y fiscalización de la cuenta pública del ejercicio fiscal dos mil diecisiete es el que fue modificado mediante la reforma publicada el veintisiete de diciembre de dos mil diecisiete. Esto es, se analizan los preceptos vigentes antes de la reforma que sufrió dicho ordenamiento el siete de septiembre de dos mil veinte (Entre las reformas a resaltar es la que sufrió el artículo 54 Bis A, en el que se señaló que los dictámenes de la Comisión de Fiscalización deberían ser puestos a votación del Pleno del Congreso a más tardar el treinta y uno de octubre del año siguiente al de la presentación de la cuenta pública. En ese momento, la Constitución del Estado seguía señalando como fecha perentoria de conclusión de la cuenta pública el treinta y uno de octubre del año siguiente al de su presentación). Posteriormente, dicho ordenamiento fue reformado el diecisiete de agosto de dos mil veintidós, para señalar en el artículo 54 Bis A, que el Congreso del Estado debía concluir la revisión de las cuentas públicas a más tardar el treinta de noviembre del año de su presentación (fecha que se encuentra homologada con la prevista en la Constitución del Estado).



men correspondiente con la anticipación necesaria para que **éste lo valore a más tardar el 31 de julio del año siguiente al de la presentación de la cuenta pública, el cual será discutido y en su caso, aprobado o rechazado.**

"El dictamen deberá contar con el análisis pormenorizado de su contenido y estar sustentado en conclusiones técnicas del informe general y recuperando las discusiones técnicas realizadas en la comisión, para ello acompañará a su dictamen, en un apartado de antecedentes, el análisis realizado por la comisión.

"La aprobación del dictamen **no suspende el trámite de las acciones promovidas por la Auditoría Superior del Estado, mismas que seguirán el procedimiento previsto en esta ley.**" (énfasis añadido)

82. Como puede advertirse, mientras que en la Constitución del Estado se establecía como fecha para la conclusión de la revisión de la cuenta pública el **treinta y uno de octubre** del año siguiente al de su presentación, en la Ley de la Auditoría Superior se preveía como plazo perentorio **el treinta y uno de julio** del año posterior al de la presentación de la cuenta pública, para que el Pleno del Congreso valorara el dictamen de la Comisión de Fiscalización sobre el informe general y los informes individuales.

83. Respetando este último plazo, los Decretos 271, 272, 273, 274, 275, 276, 277, 278, 279, 281, 282, 283, 284, 285, 286, 287, 288, 289, 290, 291, 292, 293 y 294, por los cuales se rechazó la aprobación técnica y/o se aprobó el rechazo técnico determinado por la Auditoría Superior del Estado en los informes señalados, fueron aprobados por el Pleno del Congreso en sesiones de veintitrés, veinticinco, treinta y treinta y uno de julio, respectivamente.

84. Tomando en cuenta esa *aparente* discrepancia en la normatividad local, en las sesiones en las que se discutieron los dictámenes respectivos, se aprecia un desacuerdo sobre si resultaba posible someter a consideración del Pleno del Congreso los dictámenes en ese momento o, si por el contrario, era necesario esperarse al treinta y uno de octubre de dos mil diecinueve. Lo anterior puede apreciarse de distintas manifestaciones expresadas en las diferentes sesiones, como por ejemplo en las que a continuación se transcriben:



"Acta de la sesión pública ordinaria celebrada por la Sexagésima Tercera Legislatura del H. Congreso del Estado Libre y Soberano de Sinaloa, el día martes 23 de julio de 2019."²⁰

"...

"El diputado presidente concedió el uso de la palabra al diputado **Jorge Iván Villalobos Seáñez** ...

"En el ánimo de reformar la Constitución para homologar el artículo 37 en las fracciones del artículo 43, que son facultades exclusivas de este Congreso, solamente hay uno, en la Federación hay facultades exclusivas de diputados y facultades exclusivas de senadores, en el 74 y 76, respectivamente, aquí nada más tenemos un artículo 43 para regular las facultades que le son exclusivas al Congreso y ahí justamente se estableció que **el análisis y revisión de la cuenta pública concluye hasta el 31 de octubre del año siguiente al que se presenten.**

"Pero le agregaron una fracción XXII Bis que ha dado cuenta el presidente de la Comisión de Fiscalización, para justamente someter a la aprobación de esta soberanía, la aprobación o el rechazo de los dictámenes derivados de dichos informes.

"Por qué creemos que evidentemente **esta reforma se hizo de manera imprecisa, se hizo de manera incorrecta,** y hay que decirlo, hay una contravención de la norma local a nivel constitucional y a nivel secundario, con la reforma federal.

"Por qué lo digo, porque en dicha fracción, en el artículo 43, fracción XXII Bis y el correlativo o los correlativos en la Ley de Auditoría Superior del Estado, específicamente en los artículos 54, 69 y 69 Bis A, **se establece una revisión a más tardar en julio, y esto es lo que nos tiene en este menester ahorita.**

²⁰ La sesión de veintitrés de julio de dos mil diecinueve del Pleno del Congreso del Estado de Sinaloa, para pronta referencia, es consultable en la siguiente liga: https://gaceta.congresosinaloa.gob.mx:3001/pdfs/sesiones/63/Debate_77.pdf



"Es decir, **si la cuenta pública finaliza su revisión el 31 de octubre, los honorables legisladores de la pasada Legislatura establecieron una revisión intermedia, con qué objeto, con el objeto de que la Auditoría Superior del Estado estableciera unos informes preliminares** en los que determinara los avances de la fiscalización efectuada, y estos avances son los que se plasman en el informe general que se presentó por ahí en febrero, y que esta soberanía en el salón contiguo, en el periodo extraordinario, a solicitud de la comparecencia de la auditora, presentó dicho informe.

"Luego entonces estos dos artículos se contraponen a la reforma constitucional, es decir, esta comisión y este Pleno están facultados para revisar los dictámenes derivados de dichos informes.

"...

"Por qué lo digo, porque **si la propia Constitución Federal y las leyes establecen que la conclusión de las cuentas finaliza el último día de octubre, es un absurdo constitucional ilegal el hecho de que en mayo, como lo establece el artículo 54 de la Ley Superior del Estado, estamos aprobando preliminarmente un informe o un análisis que apenas va a la mitad ...**

"Yo por eso al interior de la Comisión de Fiscalización sometí a mis compañeras y compañeros legisladores, una redacción distinta, en el mismo sentido justamente de los dictámenes que se presentan hoy y en el cual manifestamos nuestro voto a favor, pero **justamente pretendiendo ser por lo menos o al menos más coincidentes con la norma constitucional, que insisto, tiene que ser reformada y el año que entra no encontrarnos en esta situación tan incómoda de estar ventilando cuestiones de naturaleza estrictamente técnica con un efecto mediático avasallador, por qué, porque el ejercicio de fiscalización concluye compañeras y compañeros legisladores, hasta octubre y estamos a finales de julio.**

"...

"El diputado presidente concedió el uso de la palabra a la diputada **Elva Margarita Inzunza Valenzuela ...**



"La comisión, **adelanta juicios y supuestos sin sustento**, se ha convertido en una instancia acusadora, **cuando todos sabemos que estos informes son preliminares y las cuentas públicas se finiquitan hasta el mes de octubre**.

"Pese al carácter de **informe preliminar**, en la Comisión de Fiscalización se están tomando determinaciones que a todas luces no están debidamente fundamentadas. ..."

"Acta de la sesión pública ordinaria celebrada por la Sexagésima Tercera Legislatura del H. Congreso del Estado Libre y Soberano de Sinaloa, el día jueves 25 de julio de 2019."²¹

"...

"El diputado presidente concedió el uso de la palabra al diputado **Jorge Iván Villalobos Seáñez** ...

"Reiterar que esta discusión, y consecuentemente hay que dejarlo muy claro compañeras y compañeros, lo que votemos el día de hoy no tendrá en lo sucesivo ningún efecto jurídico, por qué lo digo, porque **la solventación concluye hasta el último día de octubre**, y muy seguramente lo que aquí se apruebe o se desapruuebe va a ser contravenido por la propia Auditoría Superior del Estado, a la conclusión de las determinaciones técnicas el próximo 31 de octubre ...

"El diputado presidente concedió el uso de la palabra a la diputada **Gloria Himelda Félix Niebla** ...

"En el Grupo Parlamentario del PRI hemos estado muy atentos de cómo se ha venido esbozando y de cómo se ha venido confundiendo con una serie de **contradicciones legales que contienen tanto la Constitución Local como la ley adjetiva o la ley reglamentaria de la Auditoría Superior del Estado**, y también

²¹ La sesión de veinticinco de julio de dos mil diecinueve del Pleno del Congreso del Estado de Sinaloa, para pronta referencia, es consultable en la siguiente liga: https://gaceta.congresosinaloa.gob.mx:3001/pdfs/sesiones/63/Debate_78.pdf



cómo a modo se ha tratado de manejar nuestra Ley Orgánica en el Congreso, que por cierto ya urge que le entremos al estudio, por favor.

"... se dejó una laguna en el 54 Bis de la Ley de la Auditoría Superior del Estado en donde dice que el Congreso conocerá de los dictámenes que recaigan de la revisión del informe presentado desde el mes de febrero por parte de la Auditoría, en el segundo periodo ordinario de sesiones, pero partiendo de una situación de jerarquía de la norma, hay que atender lo que mandata la Constitución ante esa contradicción de leyes normativas, y en esa situación a la que debemos de ceñirnos, y debemos de reconocer el exceso en el que incurrió la comisión.

"...

"El diputado **Jorge Iván Villalobos Seáñez** ...

"...

"Yo creo compañeras y compañeros legisladores que hay que centrar la discusión, lo que **hoy motiva la discusión anticipada de estos informes es un artículo que no debiera existir que es el artículo de la Ley de la Auditoría y que lo menciono es de manera ilegal y es contradictorio al proceso constitucional.** Y al existir estamos hoy en día anticipando una discusión que necesariamente habrá de efectuarse en el mes de octubre, cuando el órgano de fiscalización superior ratifique, confirme lo que anticipadamente ha establecido en los informes generales e individuales ..."

"Acta de la sesión pública ordinaria celebrada por la Sexagésima Tercera Legislatura del H. Congreso del Estado Libre y Soberano de Sinaloa, el día martes 30 de julio de 2019."²²

²² La sesión de treinta de julio de dos mil diecinueve del Pleno del Congreso del Estado de Sinaloa, para pronta referencia, es consultable en la siguiente liga: https://gaceta.congresosinaloa.gob.mx:3001/pdfs/sesiones/63/Debate_79.pdf



"El diputado presidente concedió el uso de la palabra al diputado **Jorge Iván Villalobos Seáñez** ...

"En este caso el momento procesal oportuno para rechazar las cuentas públicas, tiene que ser hasta que se concluya el trabajo, lo único que estamos haciendo al día de hoy es continuar prejuzgando sobre una situación jurídica y de hecho que no está terminada.

"...

"La diputada **Graciela Domínguez Nava,** ...

"Diputado Villalobos, **la ley no prevé informes preliminares, ni definitivos, lo que sí nos mandata la ley es al informe general y los informes individuales,** y que éstos los tiene que dictaminar la Comisión de Fiscalización y someterlos al Pleno, no hay ilegalidad en el trabajo que hace la Comisión de Fiscalización. Usted mismo ha reconocido aquí en tribuna, que **la ley no está diseñada de manera adecuada para que en el tiempo que la ASE concluya su trabajo este Pleno dé su opinión, y lo hemos dicho todos, el problema es que la ley está así, y por lo tanto actuar de otra manera, al margen de cómo nos establece la ley, los mecanismos, pues si sería actuar en la ilegalidad. Por eso, aunque hasta el 31 de octubre la Auditoría cierra el proceso, nosotros no podemos violentar la facultad que tenemos que es hasta el 31 de julio para que el Pleno se pronuncie en el tema de los informes de las cuentas públicas.**

"Por lo tanto, queremos dejar y reiterar una y otra vez que se está actuando en el marco de la ley, y recordar de nuevo que fue la Legislatura pasada con mayoría priista quien hizo esta ley, y que efectivamente **es una ley que no sabemos de dónde se inspiraron porque tiene todos estos problemas,** y también el presupuesto con el que actuó para hacer estos trabajos de auditoría durante el ejercicio 2017 no lo aprobó esta Legislatura, lo aprobó la anterior Legislatura, entonces, no vengán a decir que la Auditoría no realiza un mejor trabajo porque no se le autorizó un buen presupuesto, ese presupuesto también recayó en la mayoría priista de la Legislatura pasada.

"... El diputado presidente concedió el uso de la palabra al diputado **Jorge Iván Villalobos Seáñez,** por alusiones personales, quien dijo: Gracias presidente,



con su permiso. Qué bueno que quienes me han antecedido en el uso de la palabra finalmente estén llegando al punto que discutíamos hace una semana, y la verdad lo agradezco porque creo que la opinión pública y los medios de comunicación que nos hacen el favor de transmitir lo que aquí sucede, es importante saberlo. Es perfectamente cierto que **la ley en Sinaloa está mal**, claro que está mal, lo hemos dicho y hemos coincidido todos, y yo les pregunto compañeros ¿Que no este Congreso es el facultado para modificar las leyes que están mal? **Los invité la semana pasada y les reitero la invitación justamente he planteado iniciativas para modificar el orden constitucional presupuestal y no andar en los breches que nos tuvieron algunos compañeros en diciembre pasado**, para hacerlo acorde con el orden constitucional, claro que la Legislatura pasada cometió errores, ya lo hemos dicho y lo hemos reconocido, y esa denuncia nos tiene que conminar a este Congreso a **cambiar la ley, ...**

"Si la ley está mal, coincido en que por este año, **la legislación de este Estado lo contravenga**, modifiquen la Constitución, presentemos una iniciativa para el año que entra no estar en esta situación que no nos conduce a nada." (énfasis añadido)

85. Pese a tal discrepancia y desacuerdo, todos los dictámenes fueron aprobados por la mayoría requerida.

86. Ahora bien, en el documento emitido el veintiocho de octubre de dos mil diecinueve por la Comisión de Fiscalización, denominado "Declaratoria de conclusión de la revisión de las cuentas públicas correspondientes al ejercicio fiscal 2017", dicha comisión expuso los siguientes razonamientos:

- No obstante que la Constitución del Estado establece que la conclusión de la revisión de la cuenta pública debe darse a más tardar el treinta y uno de octubre, en la Ley de la Auditoría Superior se dispone que ello debe darse a más tardar el treinta y uno de julio, sin que refiera otra fecha posterior.

- Superada la facultad prevista en el artículo 43, fracción XXII, de la Constitución Política del Estado con la discusión y aprobación de los dictámenes del informe general y de los informes individuales de la revisión y fiscalización superior, en el segundo periodo ordinario de sesiones agotado el treinta y uno de julio,



"la conclusión prevista en el cuarto párrafo de la fracción XXII del artículo 43 de la Constitución Política del Estado, aunque carece de reglamentación para llevarla a cabo el treinta y uno de octubre, debe ser atendida materialmente conforme a la letra de dicho párrafo que señala:

"El Congreso del Estado concluirá la revisión de la cuenta pública a más tardar el 31 de octubre del año siguiente al de su presentación, con base en el análisis de su contenido y en las conclusiones técnicas del informe general."

• Por lo anterior, **a juicio de la Comisión**, la revisión de la cuenta pública debería concluir con una valoración del *reporte final* de la información, documentación o consideraciones aportadas por las entidades fiscalizadas en atención a las recomendaciones hechas por la Auditoría Superior del Estado, el cual en términos del artículo 50 Bis se le envía al Congreso después de los ciento veinte días hábiles en los que la Auditoría Superior del Estado se pronuncia sobre las respuestas emitidas, pero la ley reglamentaria no incluye tal reporte en su confuso apartado de la conclusión de la revisión de tal cuenta pública.

87. Tomando en cuenta el desarrollo del procedimiento de revisión y fiscalización de la cuenta pública del ejercicio fiscal dos mil diecisiete y, sobre todo, apreciándose que incluso en el interior del Congreso del Estado existía incertidumbre en torno a cuándo debía concluir la revisión de la cuenta pública y, además, a partir de qué actos podía entenderse como concluido el procedimiento respectivo, es que esta Segunda Sala no podría afirmar con certeza que el Ejecutivo del Estado necesariamente sabía que el treinta y uno de octubre se iba a remitir la referida declaratoria.

88. Más aún, del oficio a través del cual el Poder Ejecutivo del Estado formuló observaciones al Decreto 291, por el que se rechaza la aprobación técnica determinada por la Auditoría Superior del Estado relativa a la revisión y fiscalización superior de los recursos públicos del informe general ejecutivo, puede advertirse que, a su consideración, **era precisamente con la aprobación de los dictámenes del informe general y de los informes individuales cuando se concluía con la revisión de la cuenta pública.** Lo anterior puede apreciarse de la siguiente transcripción:



"... Máxime que en el capítulo de conclusión de la revisión de las cuentas públicas de la Ley de la Auditoría Superior del Estado, **señala que la Comisión de Fiscalización estudiará el informe general y los informes individuales.** Asimismo, someterá a votación del Pleno el Dictamen correspondiente con la anticipación necesaria para que éste lo valore a más tardar el **31 de julio del año siguiente** al de la presentación de la cuenta pública, el cual será discutido y en su caso, aprobado o rechazado.

"Lo que significa que **la conclusión de la revisión de las cuentas públicas culmina con la aprobación del dictamen correspondiente ...**"

89. Derivado de lo anterior, es que esta Segunda Sala considera que no existe prueba suficiente que desvirtúe la manifestación vertida por el Poder Ejecutivo actor sobre el momento en que tuvo conocimiento de la declaratoria impugnada y, en ese sentido, será el treinta y uno de enero de dos mil veinte la fecha a partir de la cual se realizará el cómputo de la oportunidad en la presentación de la demanda de reconvencción.

90. Así, tomando en cuenta dicha fecha, el plazo para presentar la demanda de reconvencción transcurrió del cuatro de febrero al diecisiete de marzo de dos mil veinte.²³

91. Por lo anterior, si la demanda de reconvencción fue recibida en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de

²³ En términos del artículo 74, fracción II, de la Ley Federal del Trabajo, en relación con el punto primero, inciso c), del Acuerdo del Tribunal Pleno Número 18/2013, de diecinueve de noviembre de dos mil trece, se descontó de dicho plazo el **tres de febrero de dos mil veinte**. Asimismo, en términos de los artículos 2o. y 3o. de la ley reglamentaria de la materia y 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (vigente al inicio del procedimiento) se descontaron del cómputo los días uno, dos, ocho, nueve, quince, dieciséis, veintidós, veintitrés y veintinueve de febrero; uno, siete, ocho, catorce y quince de marzo, todos de dos mil veinte, por **ser sábados y domingos**; así como el cinco de febrero, inhábil en términos de la normatividad señalada.

No pasa inadvertido el Acuerdo General Número 3/2020 emitido por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación; sin embargo no resulta necesario tomarlo en cuenta para el cómputo de la oportunidad, puesto que el primer día declarado inhábil mediante dicho acuerdo fue el dieciocho de marzo de dos mil veinte.



la Nación el **dos de marzo** de dos mil veinte, debe concluirse que su presentación es **oportuna**.

92. Decretos impugnados. Por último, esta Segunda Sala considera que respecto de los Decretos 271, 272, 273, 274, 275, 276, 277, 278, 279, 281, 282, 283, 284, 285, 286, 287, 288, 289, 290, 291, 292, 293 y 294, su impugnación fue presentada de manera **extemporánea**.

93. En efecto, los Decretos 271, 272, 273, 274, 275, 276, 277, 278 y 279, aprobados por el Congreso del Estado el veintitrés de julio de dos mil diecinueve, fueron enviados al Ejecutivo del Estado para su promulgación y publicación el **veinticuatro de julio de dos mil diecinueve**.

94. Por su parte, los Decretos 281, 282, 283, 284, 285, 286, 287 y 288, aprobados por el Congreso del Estado el veinticinco de julio de dos mil diecinueve, fueron enviados al Ejecutivo del Estado para su promulgación y publicación el **veintiséis de julio de dos mil diecinueve**.

95. En ese sentido, el plazo para impugnar los referidos decretos transcurrió del **primero de agosto al once de septiembre del dos mil diecinueve**.²⁴

96. Por su parte, los Decretos 290, 291, 292, 293 y 294, aprobados por el Congreso del Estado el treinta y treinta y uno de julio de dos mil diecinueve, respectivamente, fueron enviados al Ejecutivo del Estado para su promulgación y publicación el **uno de agosto de dos mil diecinueve**. En ese sentido, el plazo para impugnarlos transcurrió del **dos de agosto al doce de septiembre de dos mil diecinueve**.²⁵

²⁴ En términos del artículo 3 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (vigente al inicio del procedimiento) de dichos cómputos se descontaron todos los días de julio restantes. Asimismo, en términos de los artículos 2o. y 3o. de la ley reglamentaria de la materia y 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (vigente al inicio del procedimiento) se descontaron del cómputo los días tres, cuatro, diez, once, diecisiete, dieciocho, veinticuatro, veinticinco y treinta y uno de agosto, así como el primero, siete y ocho de septiembre, todos de dos mil diecinueve, por ser sábados y domingos.

²⁵ En términos de los artículos 2o. y 3o. de la ley reglamentaria de la materia y 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (vigente al inicio del procedimiento) se descontaron del cómputo



97. Por lo anterior, toda vez que la demanda de reconvencción fue recibida el **dos de marzo de dos mil veinte**, debe concluirse que su presentación es extemporánea, siendo irrelevante para arribar a dicha determinación el hecho de que se manifieste que los Decretos de referencia se impugnan "en vía de consecuencia", pues lo cierto es que, además de que dichos actos no son, en realidad, una consecuencia de la declaratoria de conclusión impugnada (sino que incluso puede resultar a la inversa) lo cierto es que una manifestación de ese carácter no libera al Poder Ejecutivo de cumplir con los requisitos de procedencia del medio de control constitucional intentado, como lo es la oportunidad en su impugnación.

98. En consecuencia, esta Segunda Sala considera que se actualiza la causal de sobreseimiento prevista en el artículo 20, fracción II, en relación con el artículo 19, fracción VII, de la ley reglamentaria de la materia²⁶ (vigente al inicio del procedimiento). Por tanto, se **sobresee en la reconvencción**, respecto de los Decretos 271, 272, 273, 274, 275, 276, 277, 278, 279, 281, 282, 283, 284, 285, 286, 287, 288, 289, 290, 291, 292, 293 y 294, aprobados por el Congreso del Estado, respectivamente, el veintitrés, veinticinco, treinta y treinta y uno de julio, todos de dos mil diecinueve.

99. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales (ponente), Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y presidenta Yasmín Esquivel Mossa.

V. LEGITIMACIÓN ACTIVA

100. Por cuanto hace a la legitimación activa, debe tenerse presente que el artículo 105, fracción I, inciso h), de la Constitución Política de los Estados Unidos

los días tres, cuatro, diez, once, diecisiete, dieciocho, veinticuatro, veinticinco y treinta y uno de agosto, así como el primero, siete y ocho de septiembre, todos de dos mil diecinueve, por ser sábados y domingos.

²⁶ "Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:

"...

"VII. Cuando la demanda se presentare fuera de los plazos previstos en el artículo 21; ..."

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

"...

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



Mexicanos,²⁷ otorga legitimación a los Poderes de un Estado para promover una controversia constitucional en contra de los actos, omisiones o normas emitidos por otro Poder de la misma entidad federativa.

101. Por su parte, los artículos 10, fracciones I y II, y 11, primer párrafo, ambos de la ley reglamentaria de la materia (vigente al inicio del procedimiento) prevén que tendrá el carácter de actor, la entidad, poder u órgano que promueva la controversia constitucional, quien deberá comparecer al juicio por conducto del funcionario que los represente, en términos de las normas que resulten aplicables.²⁸

A. Legitimación activa del Poder Legislativo del Estado de Sinaloa

102. En el caso de la controversia constitucional presentada por el Poder Legislativo del Estado de Sinaloa, el escrito de demanda fue suscrito por el diputado Juan Ramón Torres Navarro, quien se ostentó como vicepresidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado; carácter que se acredita con la copia certificada del acuerdo número treinta y uno, mediante el cual se eligió a la Mesa Directiva que funcionaría en el segundo año de ejercicio constitucional, emitido el uno de octubre de dos mil diecinueve por el Pleno del Congreso del Estado de Sinaloa.

²⁷ **Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: ...

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

"...

"h). Dos poderes de una misma entidad federativa; ..."

²⁸ **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; ..."

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 ..."



103. El promovente afirma que la representación legal que ostenta deriva de la delegación que para esa finalidad realizó la presidenta de la Mesa Directiva, lo cual también se encuentra acreditado en el caso, pues en el expediente obra constancia del acuerdo de veintinueve de octubre de dos mil diecinueve, mediante el cual la presidenta de la Mesa Directiva, con fundamento en los artículos 42, fracción XX y 43, ambos de la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Sinaloa, delegó al diputado Juan Ramón Torres Navarro las facultades de representación del Congreso del Estado de Sinaloa a fin de que suscribiera la presente controversia constitucional.

104. Dichos preceptos son del contenido literal siguiente:

"Artículo 42. El presidente de la Mesa Directiva tendrá la representación legal del Congreso, pudiendo delegarla en la persona o personas que considere conveniente; y tendrá las siguientes atribuciones:

"...

"XX. Representar al Congreso en juicio y fuera de él, con todas las facultades generales para pleitos y cobranzas y las especiales que requieran cláusula especial conforme a la ley, en términos de lo dispuesto en el primer párrafo del artículo 2,436 y en el artículo 2,469 del Código Civil para el Estado de Sinaloa y sus correlativos en todo el país ...

"Artículo 43. Los vice-presidentes auxiliarán al presidente en el desempeño de sus funciones, y lo suplirán en sus ausencias e impedimentos temporales, en el orden de su designación."

105. Como puede advertirse, los preceptos recién transcritos prevén, por un lado, que la representación legal del Congreso del Estado de Sinaloa recae en el presidente de la Mesa Directiva, quien podrá delegar esa representación *en la persona o personas que considere conveniente* (sin que se señale para ese respecto algún requisito adicional) y, por otra parte y como un supuesto diferenciado, que los vicepresidentes, en el orden de su designación, deberán suplir al presidente en sus ausencias e impedimentos temporales.



106. En este caso, y tomando en cuenta que fue la misma presidenta de la Mesa Directiva del Congreso del Estado quien, mediante acuerdo de veintinueve de octubre de dos mil diecinueve, delegó la representación del Poder Legislativo al vicepresidente promovente, es que esta Segunda Sala estima que el Poder Legislativo compareció por conducto de funcionario autorizado para ello.

107. No pasa inadvertido que, al contestar la demanda, el Poder Ejecutivo del Estado señala que en el caso se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII, en relación con los artículos 10, fracción I, y 11, párrafo primero, de la ley reglamentaria de la materia, por **falta de legitimación en el proceso de la parte actora**, dado que el Congreso del Estado compareció a juicio por conducto de una persona a quien le fue delegada la representación y no por medio de quien, en términos de la ley que los rige, cuenta con la representación legal para emprender la defensa del órgano legislativo.

108. Para sustentar su dicho, manifiesta que la representación legal del actor corresponde al presidente de la Mesa Directiva y, en términos del artículo 42 de la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Sinaloa, **sólo ante la ausencia o incapacidad temporal de éste**, podrán ejercerla los vicepresidentes en el orden de su designación y sin que en el caso se acredite dicha situación de ausencia o incapacidad, pues se pretende ejercer la facultad de representación con motivo de un acuerdo delegatorio que, insiste, no actualiza el supuesto previsto en ley para asumir las funciones del titular de la presidencia del órgano de dirección legislativo.

109. Esta Segunda Sala considera que los argumentos expuestos por el Poder Ejecutivo demandado son **infundados**, ya que, como fue expuesto hace unos momentos, en la ley que rige al Congreso del Estado de Sinaloa se prevén **dos supuestos diferenciados** que permiten que la representación de dicho Poder la ostente persona distinta al presidente de la Mesa Directiva. Primero, cuando el presidente delegue sus facultades de representación y, segundo, ante la ausencia o impedimento temporal de éste; supuesto en el cual, a diferencia del primero, la propia ley establece qué funcionario y en qué orden se ostentará la representación del Congreso.



110. En el caso se colma el primer supuesto normativo, pues, como quedó precisado, el vicepresidente de la Mesa Directiva acompañó copia certificada del acuerdo de veintinueve de octubre de dos mil diecinueve, suscrito por la presidenta de la Mesa Directiva del Congreso, mediante el cual se delegaron las facultades de representación del órgano legislativo al vicepresidente promovente, a efecto de que, en auxilio de las funciones que desempeña la presidencia de la citada Mesa Directiva, suscriba la presente demanda de controversia constitucional y represente al órgano legislativo ante esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

111. Por lo anterior, resulta **infundada** la causal de improcedencia hecha valer y, en consecuencia, se reconoce la legitimación activa del promovente actor.

112. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales (ponente), Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y presidenta Yasmín Esquivel Mossa.

B. Legitimación activa del Poder Ejecutivo del Estado de Sinaloa

113. En su demanda de reconvenición, el Poder Ejecutivo del Estado de Sinaloa compareció por conducto de Jesús Navarro Aispuro, quien se ostentó con el carácter de director de Asuntos Jurídicos de la Secretaría General de Gobierno; lo cual fue acreditado con la copia certificada de su nombramiento, suscrito el nueve de enero de dos mil diecisiete por el secretario General de Gobierno.

114. Además, de conformidad con el artículo 46 del Reglamento Interior de la Secretaría General de Gobierno,²⁹ en relación con lo dispuesto en los artículos 10

²⁹ **Artículo 46.** Corresponde a la Dirección de Asuntos Jurídicos, además de las facultades genéricas de los directores, el ejercicio de las siguientes atribuciones:

"...

"III. Representar los intereses del Poder Ejecutivo del Estado, y de las dependencias en toda clase de procedimientos judiciales y administrativos, sin perjuicio de que la puedan ejercitar directamente, en los términos de las leyes respectivas; ..."



de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Sinaloa,³⁰ y 16, fracción XXXVIII y 36 del Reglamento Orgánico de la Administración Pública del Estado de Sinaloa,³¹ el director de Asuntos Jurídicos cuenta con las facultades necesarias para comparecer a la presente controversia constitucional.

115. Por lo anterior, se le reconoce legitimación activa al Poder actor en la reconvención.

116. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales (ponente), Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y presidenta Yasmín Esquivel Mossa.

VI. LEGITIMACIÓN PASIVA

117. De manera correlativa a lo que sucede con la legitimación activa, los Poderes demandados deben comparecer por conducto de funcionario autorizado para ello.

A. Legitimación pasiva del Poder Ejecutivo del Estado de Sinaloa

118. El Poder Ejecutivo demandado, al contestar la demanda, compareció por conducto de Jesús Navarro Aispuro, quien acreditó su carácter de director

³⁰ **"Artículo 10.** La representación legal del Poder Ejecutivo Estatal será ejercida por la Secretaría General de Gobierno, o por la dependencia a que corresponda el asunto, según la distribución de competencias, por conducto de funcionario competente, en términos de lo establecido en el Reglamento Orgánico de la Administración Pública."

³¹ **"Artículo 16.** A la Secretaría General de Gobierno le corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

"...

"XXXVIII. Representar los intereses del Poder Ejecutivo, así como de los titulares de las dependencias en los procedimientos judiciales y administrativos correspondientes; ..."

"Artículo 36. En los procedimientos jurisdiccionales y administrativos, la representación corresponderá al servidor público a quien le asigne competencia el reglamento interior respectivo. En todo caso, será competente el titular de cada secretaría y, a falta de disposición expresa del reglamento, él o los funcionarios en quienes éste delegue tal facultad, debiendo ajustar su actuar en los procedimientos jurisdiccionales a los criterios jurídicos establecidos por la Secretaría General de Gobierno."



de Asuntos Jurídicos de la Secretaría General de Gobierno y el cual, conforme fue expuesto en el considerando anterior, cuenta con la representación legal del Poder Ejecutivo del Estado de Sinaloa.

119. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales (ponente), Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y presidenta Yasmín Esquivel Mossa.

B. Legitimación pasiva del Poder Legislativo del Estado de Sinaloa

120. El Poder Legislativo del Estado de Sinaloa, al dar contestación a la demanda de reconvención, compareció por conducto de la diputada Roxana Rubio Valdez, quien acreditó su carácter de presidenta de la Mesa Directiva de la Sexagésima Tercera Legislatura del Congreso del Estado, con la copia certificada del acuerdo número 75 por medio del cual se eligió a la Mesa Directiva que funcionaría durante el tercer año de ejercicio constitucional de la referida Legislatura, emitido el uno de octubre de dos mil veinte por el Congreso del Estado de Sinaloa.

121. Además, en términos del artículo 42, fracción XX, de la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Sinaloa, quien presida la Mesa Directiva tendrá la representación legal del Congreso.³²

122. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales (ponente), Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y presidenta Yasmín Esquivel Mossa.

³² **Artículo 42.** El presidente de la Mesa Directiva tendrá la representación legal del Congreso, pudiendo delegarla en la persona o personas que considere conveniente; y tendrá las siguientes atribuciones:

"...

"XX. Representar al Congreso en juicio y fuera de él, con todas las facultades generales para pleitos y cobranzas y las especiales que requieran cláusula especial conforme a la ley, en términos de lo dispuesto en el primer párrafo del artículo 2,436 y en el artículo 2,469 del Código Civil para el Estado de Sinaloa y sus correlativos en todo el país ..."



VII. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

123. A manera de síntesis, debe recordarse que esta Segunda Sala ya se ocupó de analizar la causal de improcedencia hecha valer por el Poder Ejecutivo demandado, relativa a la **falta de legitimación de la parte actora**, la cual fue calificada como infundada.

124. De la misma manera, fueron desestimadas las causales de improcedencia hechas valer por el Poder Legislativo demandado en la reconvencción, relativas a la **inexistencia** de la declaratoria de conclusión de la revisión de las cuentas públicas correspondientes al ejercicio fiscal de dos mil diecisiete, así como a la **extemporaneidad en la demanda**.

125. Asimismo, esta Segunda Sala de oficio decretó el sobreseimiento en relación con los siguientes actos:

- "Los efectos que puedan darse como consecuencia de la realización y aplicación de las observaciones a los decretos de referencia" señalados como impugnados por el Congreso del Estado de Sinaloa y;

- Decretos 271, 272, 273, 274, 275, 276, 277, 278, 279, 281, 282, 283, 284, 285, 286, 287, 288, 289, 290, 291, 292, 293 y 294, aprobados por el Congreso del Estado, respectivamente, el veintitrés, veinticinco, treinta y treinta y uno de julio, todos de dos mil diecinueve, señalados como impugnados por el Poder Ejecutivo del Estado de Sinaloa.

126. No obstante, restan por ser analizadas las causales de improcedencia hechas valer por el Poder demandado en la reconvencción, consistentes en: **1)** falta de interés legítimo y; **2)** la acción de reconvencción es presentada en contra de un tercero.

VI.1. Falta de interés legítimo

127. En su contestación a la demanda de reconvencción, el Congreso del Estado de Sinaloa afirma que debe sobreseerse en la controversia constitucional planteada por el Poder Ejecutivo del Estado, con fundamento en el artículo 20, fracción II, en relación con lo dispuesto por el artículo 19, fracción VIII, ambos



de la ley reglamentaria de la materia, toda vez que no se cumple con el principio de afectación, pues el actor reconvenional **no expone en qué medida o por qué razón le agravia el acto impugnado**, sino que sólo se limita a señalar que la Comisión de Fiscalización supuestamente invadió competencias del Pleno del Congreso y lo cual, de ser cierto, el órgano legitimado para ejercitar la acción debería ser dicho Pleno, y sin que esa omisión pueda suplirse por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en términos de la tesis aislada 1a. CXXIX/2014 (10a.), de rubro: "SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. NO PUEDE ASUMIRLA LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PARA ACREDITAR QUE LOS ACTOS IMPUGNADOS SON SUSCEPTIBLES DE CAUSAR AFECTACIÓN AL ACTOR."

128. Esta Segunda Sala considera que le asiste razón a la parte demandada en la reconvencción, toda vez que en el presente asunto se actualiza la causa de improcedencia invocada, pues efectivamente el Poder Ejecutivo del Estado carece de interés legítimo para promover una controversia constitucional en los términos planteados, toda vez que no señala qué facultad constitucional originaria se ve vulnerada con motivo de los actos impugnados, y sin que esta Segunda Sala esté en aptitud de suplir la deficiencia respecto de la procedencia de un medio de impugnación como el presente, en términos de la **tesis 1a. CXXIX/2014 (10a.)**³³ que menciona el Poder Legislativo demandado.

³³ Cuyos texto y datos de localización son los siguientes: "SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. NO PUEDE ASUMIRLA LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PARA ACREDITAR QUE LOS ACTOS IMPUGNADOS SON SUSCEPTIBLES DE CAUSAR AFECTACIÓN AL ACTOR. La suplencia de la queja deficiente parte de la premisa del conocimiento del derecho por parte del juzgador, por lo que aun cuando las partes no lo invoquen, éste debe aplicarlo. Ahora bien, el artículo 40 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 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, cuya finalidad radica en que prevalezcan la verdad y el orden constitucional, al margen de los buenos o malos argumentos; sin embargo, esta búsqueda de la verdad está delimitada a la litis, sin que puedan suplirse los presupuestos del ejercicio de la acción, ya que ello implicaría sustituirse en el promovente, además, porque no pueden ignorarse las normas y cargas procesales que permean al litigio constitucional y se encuentran previstas en la ley. En este sentido, el acreditamiento de la situación particular por la que los actos impugnados son susceptibles de causar afectación al actor es una carga procesal recaída en éste y, por ende, no puede asumirla el Alto Tribunal, mediante la suplencia de la queja deficiente.". **Registro digital: 2006102**; Primera Sala; Décima Época; *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*; Libro 5, abril de 2014, Tomo I, página 912. (énfasis añadido)



129. Ciertamente, el Tribunal Pleno ya ha sostenido en incontables ocasiones que en una controversia constitucional se acredita el interés legítimo cuando exista al menos un principio de agravio en perjuicio del actor.³⁴ Como es bien sabido, este agravio puede derivar no sólo de una invasión competencial en sentido estricto, "*sino de la afectación a cualquier ámbito que incida en su esfera regulada directamente desde la Constitución.*"³⁵ Lo anterior significa que, para que en una controversia constitucional se pueda concluir válidamente que se actualiza la causa de improcedencia relativa a la falta de interés legítimo, **tiene que quedar plenamente acreditado que en el escrito de demanda no se adujeron violaciones a preceptos constitucionales que reconozcan facultades a la parte actora.**

130. En el caso, tal como lo sostiene el Congreso del Estado demandado, los planteamientos del Poder Ejecutivo del Estado de Sinaloa no involucran algún agravio de carácter constitucional en su perjuicio, pues de la lectura pormenorizada del escrito de demanda se advierte que no se invocan afectaciones a alguna de sus competencias constitucionales, sino, en realidad, una vulneración a la facultad exclusiva del Pleno del Congreso de concluir la revisión de la cuenta pública, en términos de lo dispuesto por la normatividad local.

131. En efecto, en el escrito de demanda de reconvenición se aduce, en esencia, que la declaratoria de conclusión de la revisión de las cuentas públicas correspondientes al ejercicio fiscal dos mil diecisiete, vulnera los principios constitucionales de división de poderes y supremacía constitucional, toda vez que la Comisión de Fiscalización se arrojó una **facultad que es exclusiva del Pleno del Congreso del Estado de Sinaloa**, así como los principios de seguridad jurídica, al haber actuado fuera de los límites de las atribuciones constitucionales

³⁴ Véase la razón esencial de la jurisprudencia P./J. 83/2001 del Tribunal Pleno, cuyos rubro y datos de localización son los siguientes: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. INTERÉS LEGÍTIMO PARA PROMOVERLA."; **Registro digital: 189327**; Pleno; Novena Época; *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*; Tomo XIV, julio de 2001; página 875.

³⁵ En términos de la jurisprudencia P./J. 42/2015 (10a.) del Tribunal Pleno, cuyo rubro es: "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."; **Registro digital: 2010668**; Pleno; Décima Época; *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*; Libro 25, diciembre de 2015, Tomo I, página 33.



conferidas. Además, para argumentar tal vulneración, se invocan diversos artículos que regulan las diversas atribuciones de la Comisión de Fiscalización y los cuales, a juicio del Poder Ejecutivo actor, demuestran que dicha comisión legislativa *no cuenta con facultades legales para dictar la declaratoria* impugnada, sino que se trata de una facultad que debe ser ejercida exclusivamente por el Pleno del Congreso del Estado de Sinaloa al discutir, aprobar o rechazar, en su caso, el dictamen del informe del resultado, así como de los informes individuales de la revisión y fiscalización de la cuenta pública del gobierno del Estado y de los gobiernos municipales.

132. Por lo anterior y con independencia de que en el proceso de revisión y conclusión de la cuenta pública el propio Poder Ejecutivo es una de las entidades fiscalizadas, lo cierto es que no señala qué competencia constitucional se le vulnera con motivo de la emisión de la declaratoria referida.

133. Por lo anterior, y dado que la suplencia de la queja **no permite que esta Segunda Sala señale las afectaciones que los actos impugnados pudieran ocasionarle al promovente**, se considera que respecto de la totalidad de los actos impugnados por el Poder Ejecutivo del Estado de Sinaloa en la demanda de reconvencción, se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII, de la ley reglamentaria de la materia³⁶ (vigente al inicio del procedimiento), en relación con el diverso 105, fracción I, de la Constitución Federal.

134. Consecuentemente, la controversia constitucional promovida por el Poder Ejecutivo del Estado de Sinaloa debe **sobreseerse**, en términos del artículo 20, fracción II, de la ley reglamentaria de la materia.

135. Por lo anterior, resulta innecesario ocuparse del estudio de la causal de improcedencia restante.

136. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar

³⁶ **Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes:

"...

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



Morales (ponente), Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y presidenta Yasmín Esquivel Mossa.

VIII. ESTUDIO DE FONDO

137. Esta Segunda Sala considera que los conceptos de invalidez formulados por el Congreso del Estado de Sinaloa resultan **fundados**, a la luz de las siguientes consideraciones.

138. En su demanda, el Congreso del Estado de Sinaloa impugna los oficios de uno de octubre de dos mil diecinueve, mediante los cuales el gobernador del Estado formula observaciones a los Decretos 271, 272, 273, 274, 275, 276, 277, 278, 279, 281, 282, 283, 284, 285, 286, 287, 288, 289, 290, 291, 292, 293 y 294, emitidos por la Sexagésima Tercera Legislatura del Congreso del Estado de Sinaloa en materia de revisión de la cuenta pública del ejercicio fiscal dos mil diecisiete.

139. Lo anterior, si bien lo realiza con base en tres líneas argumentativas distintas, en todas ellas se encuentra un mismo argumento, a saber, el de la incompetencia del Poder Ejecutivo para ejercer el derecho de veto pues, a su juicio, al derivar dichos decretos de una facultad exclusiva del Congreso, los convierte en decretos *no observables*.

140. En efecto, en su **primer y segundo concepto de invalidez** ofrece distintos argumentos para sostener que el Poder Ejecutivo del Estado no podía formular observaciones a los **Decretos 292, 293 y 294**, por los que el Congreso rechaza la aprobación técnica determinada por la Auditoría Superior del Estado relativa a los informes individuales de la revisión y fiscalización de los recursos públicos de las cuentas públicas de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, pues además de que, por su naturaleza, los decretos que se deriven del ejercicio de la facultad exclusiva de revisión de las cuentas públicas no pueden ser objeto de observaciones por parte del Ejecutivo para desecharlos en todo o en parte, con dichas observaciones el gobernador del Estado se pretende adjudicar una función de tribunal constitucional, al intentar resolver un supuesto conflicto competencial entre el Congreso del Estado y la Auditoría Superior del Estado.



141. Mientras que en el **tercer concepto de invalidez**, además de reiterar que el Poder Ejecutivo no tiene competencia para observar los **Decretos 271, 272, 273, 274, 275, 276, 277, 278, 281, 282, 283, 284, 285, 286, 287, 288 y 289**, por los que se rechazan y también se aprueban algunos de los informes individuales emitidos a través de la Auditoría Superior del Congreso del Estado, que contienen información técnica sobre la fiscalización de las cuentas públicas de los Municipios pues, bajo su dicho, hace nugatoria la atribución que se le otorga al Congreso en el artículo 115, fracción IV, de revisar y fiscalizar la cuenta pública de los Municipios, sostiene que con tales observaciones se arroja una facultad de representante legal o de gestor en relación con los intereses de todos los Municipios del Estado de Sinaloa, lo cual vulnera lo dispuesto por el artículo 115, fracciones I, II y IV, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal, pues dicho ordenamiento establece que no debe existir autoridad intermedia entre los Ayuntamientos y los Poderes del Estado.

142. Como puede advertirse de la breve síntesis de los conceptos de invalidez de la parte accionante, en la demanda se encuentran dos clases de argumentos: primero, presente en todos los conceptos de invalidez, el relativo a la **incompetencia** del Poder Ejecutivo del Estado de Sinaloa de formular observaciones a los decretos de referencia, al derivar del ejercicio de revisión de la cuenta pública, y; segundo, aquellos dirigidos a *combatir o cuestionar* propiamente el **contenido** de dichas observaciones, tales como los relativos a que el Poder Ejecutivo se arroja facultades de tribunal constitucional o de representante legal o de gestor de los Municipios del Estado de Sinaloa.

143. Tomando en cuenta lo anterior, es menester partir del criterio que ha sido reiterado por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el sentido de que *"cuando la materia de lo impugnado verse sobre asuntos que corresponden en su totalidad a cuestiones de índole política, éstos no están sujetos a control jurisdiccional"*. Tal es el caso de impugnaciones que pretendan que este Alto Tribunal califique o revise las observaciones realizadas por el Ejecutivo Local a un proyecto de ley o decreto emitido por el Legislativo, pues al ser el derecho de veto un medio de control político, no es susceptible de análisis en sede judicial.³⁷

³⁷ En términos de la tesis 1a. LXXXVI/2009, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ES IMPROCEDENTE CONTRA EL EJERCICIO DEL DERECHO DE VETO, PUES AL CONSTITUIR UN MEDIO



144. En consecuencia, y con tales consideraciones como sustento, esta Segunda Sala sólo se ocupará de analizar los argumentos del Congreso del Estado de Sinaloa a través de los cuales sostiene que, dada la naturaleza y contenido de los Decretos de referencia, **el Poder Ejecutivo no tenía facultad para formular observaciones sino que debió promulgarlos y publicarlos.** Es decir, en este caso no se realizará estudio o consideración alguna para concluir si el contenido de las observaciones es correcto o no, o si dicho contenido justifica la emisión de dichas observaciones, sino únicamente si el Poder Ejecutivo del Estado se encontraba facultado para emitir observaciones respecto de los decretos de referencia y si al hacerlo obstaculizó la facultad del Congreso del Estado en materia de revisión y fiscalización de la cuenta pública.

145. En ese sentido, en el presente asunto debe establecerse si conforme al principio de división de poderes existen actuaciones del Poder Legislativo que, por su propia naturaleza, impiden la intervención o colaboración del Poder Ejecutivo mediante el denominado "derecho de veto", en virtud de que el Congreso no dio seguimiento a las observaciones formuladas.

146. A fin de realizar el examen que corresponde, debe partirse de lo dispuesto por el artículo 116, párrafo primero, de la Constitución Federal, el cual establece lo siguiente:

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

147. Como se advierte de su contenido, dicho precepto consagra el principio de división de poderes, al señalar expresamente que el poder público de los Estados se divide en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como el principio complementario de autonomía de cada Poder al determinar que no podrán reunirse dos o más de esos Poderes en una sola persona o corporación.

DE CONTROL POLÍTICO, NO ES SUSCEPTIBLE DE ANÁLISIS EN SEDE JUDICIAL."; **Registro digital: 167282;** Primera Sala; Novena Época; *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*; Tomo XXIX, mayo de 2009, página 849.



148. Además, por lo que se refiere al orden constitucional local, este Tribunal Pleno ha reiterado en varias ocasiones que, en términos de la jurisprudencia P./J. 80/2004, para respetar el equilibrio de poderes, los poderes públicos de las entidades federativas están obligados a respetar tres mandatos prohibitivos, a saber: **a)** la no intromisión; **b)** la no dependencia, y **c)** la no subordinación de un Poder u órgano frente a otro.³⁸

149. La **intromisión** es el grado más leve de violación al principio de división de poderes, pues se actualiza cuando uno de los Poderes se inmiscuye o interfiere en una cuestión propia de otro, sin que de ello resulte una afectación determinante en la toma de decisiones o que genere sumisión. La **dependencia**, por su parte, conforma el siguiente nivel de violación al citado principio, y representa un grado mayor de vulneración, puesto que implica que un Poder impida a otro, de forma antijurídica, que tome decisiones o actúe de manera autónoma. Finalmente, la **subordinación** se traduce en el más grave nivel de violación al principio de división de poderes, ya que no sólo implica que un Poder no pueda tomar autónomamente sus decisiones, sino que además debe someterse a la voluntad del Poder subordinante.

³⁸ Cuyos rubro y texto son los siguientes: "DIVISIÓN DE PODERES. PARA EVITAR LA VULNERACIÓN A ESTE PRINCIPIO EXISTEN PROHIBICIONES IMPLÍCITAS REFERIDAS A LA NO INTROMISIÓN, A LA NO DEPENDENCIA Y A LA NO SUBORDINACIÓN ENTRE LOS PODERES PÚBLICOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS. El artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prescribe implícitamente tres mandatos prohibitivos dirigidos a los poderes públicos de las entidades federativas, para que respeten el principio de división de poderes, a saber: a) a la no intromisión, b) a la no dependencia y c) a la no subordinación de cualquiera de los poderes con respecto a los otros. La intromisión es el grado más leve de violación al principio de división de poderes, pues se actualiza cuando uno de los poderes se inmiscuye o interfiere en una cuestión propia de otro, sin que de ello resulte una afectación determinante en la toma de decisiones o que genere sumisión. La dependencia conforma el siguiente nivel de violación al citado principio, y representa un grado mayor de vulneración, puesto que implica que un poder impida a otro, de forma antijurídica, que tome decisiones o actúe de manera autónoma. La subordinación se traduce en el más grave nivel de violación al principio de división de poderes, ya que no sólo implica que un poder no pueda tomar autónomamente sus decisiones, sino que además debe someterse a la voluntad del poder subordinante; la diferencia con la dependencia es que mientras en ésta el poder dependiente puede optar por evitar la imposición por parte de otro poder, en la subordinación el poder subordinante no permite al subordinado un curso de acción distinto al que le prescribe. En ese sentido, estos conceptos son grados de la misma violación, por lo que la más grave lleva implícita la anterior.". **Registro digital: 180648**; Pleno; Novena Época; *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*; Tomo XX, septiembre de 2004, página 1122.



150. Ahora bien, en la Constitución Política del Estado de Sinaloa se reitera el principio de división de poderes establecido en la Constitución Federal, pues en sus artículos 19 y 20 se señala lo siguiente:

"Artículo 19. El Supremo Gobierno del Estado se divide para su ejercicio, en tres Poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial."

"Artículo 20. No podrán reunirse dos o más poderes en una sola persona o corporación."

151. De igual forma, del orden constitucional del Estado de Sinaloa se aprecia que el principio de división de poderes no es tajante o rígido, sino que contempla diversos casos de colaboración entre poderes, lo cual resulta acorde a la doctrina constitucional que sobre el tema ha desarrollado esta Suprema Corte.

152. En efecto, en diversos asuntos, como en la controversia constitucional 84/2010,³⁹ en la cual se analizó el alcance del principio de división de poderes y del derecho de veto, se expuso que un elemento fundamental del equilibrio interinstitucional que deriva del principio de división de poderes, es la colaboración entre poderes para ejercer las funciones del Estado, la cual tiene una trascendencia en el mejor quehacer de ciertas funciones del Estado, a partir de la coparticipación de dos de sus poderes, independientemente de que uno de ellos se encuentre participando en una función que naturalmente no le es propia.

153. Como se dijo, en el Estado de Sinaloa se contemplan diversos casos de colaboración entre los poderes, mereciendo la pena destacar, para el presente asunto, el previsto en el artículo 46, en sus fracciones III, IV, V, VI y X, de la Constitución del Estado, el cual es del contenido literal siguiente:

"Artículo 46. Todo proyecto de ley o decreto se discutirá con sujeción a las disposiciones de la Ley Orgánica del Congreso, observándose además las siguientes prevenciones generales:

³⁹ Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de dieciocho de marzo de dos mil catorce, en la que por mayoría de siete votos se reconoció la validez del oficio de observaciones emitido por el gobernador del Estado Libre y Soberano de Baja California de veinte de octubre de dos mil diez.



"...

"**III.** Aprobado por el Congreso un proyecto de ley o decreto, se remitirá al Ejecutivo, quien si no tuviere observaciones que hacer, lo promulgará inmediatamente.

"**IV.** Se reputará aprobado por el Ejecutivo, todo proyecto de ley o decreto no devuelto con observaciones al Congreso dentro de los primeros ocho días útiles contados desde la fecha en que lo reciba, a no ser que corriendo ese término, hubiere el Congreso cerrado sus sesiones; en este caso, la devolución deberá hacerse el primer día útil del nuevo periodo de sesiones.

"**V.** El proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo, será devuelto con sus observaciones, dentro de los ocho días siguientes, a aquel en que lo recibió, para que se estudie nuevamente; mas si el Congreso lo ratifica por el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes, pasará de nuevo el proyecto al Ejecutivo, para su inmediata promulgación.

"**VI.** Si un proyecto de ley o decreto fuere desechado en parte o modificado por el Ejecutivo, la nueva discusión se concretará a sólo lo desechado o modificado. Si las modificaciones del Ejecutivo fueren aprobadas por las dos terceras partes de los diputados presentes, el proyecto se remitirá de nuevo para su inmediata promulgación.

"...

"**IX.** El Ejecutivo del Estado no podrá hacer observaciones a las resoluciones del Congreso:

"**(A)** Cuando éste ejerza funciones de Colegio Electoral o de Jurado.

"**(B)** En los decretos de convocatoria a elecciones para servidores públicos del Estado y Municipios.

"**(C)** En los decretos de apertura y clausura de los periodo (sic) extraordinarios de sesiones."



154. Como se advierte de su contenido, en el Estado de Sinaloa se reconoce la facultad del Poder Ejecutivo para formular observaciones a las leyes y decretos emitidos por el Congreso de la entidad, lo que tradicionalmente se conoce como "derecho de veto" el cual es un claro ejemplo de un caso de colaboración entre los poderes públicos, a fin de lograr el equilibrio interinstitucional aludido.

155. En diversos asuntos, como por ejemplo la controversia constitucional 36/2015,⁴⁰ esta Segunda Sala ha reconocido que el derecho de veto se refiere al ejercicio de un instrumento diseñado para frenar o neutralizar la aprobación y promulgación de un proyecto de ley o decreto considerado inadecuado por el Ejecutivo. Es decir, se traduce en las observaciones que éste puede realizar al proyecto de ley o decreto en cuestión por considerar que su contenido no es viable en atención a razones de índole política; el cual constituye un medio de control político que presupone una limitación del poder por el poder mismo.

156. Además, en tanto deriva del sistema de pesos y contrapesos contemplado por el principio de división de poderes, el derecho de veto es una institución constitucional cuyo ejercicio representa el principal contrapeso que posee el Ejecutivo para neutralizar, al menos temporalmente, los proyectos de ley o decretos emitidos por el Poder Legislativo.

157. Ahora bien, como se advierte del recién transcrito artículo 46 de la propia Constitución de la entidad, el derecho de veto no se traduce en un poder ilimitado en manos del Poder Ejecutivo para interferir o neutralizar las facultades propias del Poder Legislativo, pues a él le acompañan las siguientes limitantes: primero, el derecho de veto siempre será superable por el órgano legislativo cuando se reúna la mayoría calificada para ratificar el proyecto de ley o decreto

⁴⁰ Resuelta por la Segunda Sala en sesión de diecisiete de febrero de dos mil dieciséis, en la que por unanimidad de cinco votos se declaró la invalidez del oficio suscrito el veinticuatro de septiembre de dos mil quince, por la Comisión de Trabajo, Previsión y Seguridad Social del Congreso del Estado de Morelos, así como del oficio de veintidós de mayo de dos mil quince, firmado por la Secretaría de Servicios Legislativos y Parlamentarios del Congreso del Estado de Morelos, por medio del cual comunicó al Ejecutivo de dicha entidad la instrucción dada por la presidenta de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Morelos y en la cual se ordenó a dicha comisión a dictaminar las observaciones formuladas por el Ejecutivo de la entidad, así como al Congreso del Estado de analizar el referido dictamen.



y, en segundo lugar, existen ciertos supuestos previstos expresamente en los que dicho derecho de veto ni siquiera podrá ser ejercido.

158. Esta segunda limitante es demostrativa de que si bien en la Constitución Política del Estado de Sinaloa se reconoce el derecho de veto como un mecanismo de colaboración o coordinación de los poderes públicos a fin de lograr un equilibrio en el ejercicio del poder, también es cierto que en dicha entidad el principio de división de poderes contiene en sí mismo **otro principio consistente en que existen actos que por su propia naturaleza no pueden ser objeto de intervención por parte de otro poder**, a fin de no quebrantar precisamente ese principio de división de poderes y, por tanto, se reafirma que dicho derecho no es ilimitado, pues de ejercerse en los supuestos previstos, se vulneraría la independencia del Poder Legislativo e inclusive propiciaría enfrentamientos peligrosos o innecesarios entre los poderes.

159. En ese sentido, y al establecerse ciertos supuestos en los que no es posible ejercer este mecanismo de colaboración y coordinación por parte del Ejecutivo, se desprende que en el caso de Sinaloa se encuentra previsto el **principio de no intervención de un Poder en otro tratándose de actos de determinada naturaleza**.⁴¹

⁴¹ En términos de la tesis aislada P. XXVIII/2005, cuyos rubro y texto son los siguientes: "DERECHO DE VETO. SU EJERCICIO NO ES ILIMITADO, EN TANTO QUE EXISTEN ACTOS QUE NO PUEDEN SER OBJETO DE AQUÉL, ATENTO AL PRINCIPIO DE LA NO INTERVENCIÓN DE UN PODER EN OTRO TRATÁNDOSE DE ACTOS DE DETERMINADA NATURALEZA (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE TABASCO). El ejercicio del derecho de veto conferido al Poder Ejecutivo del Estado de Tabasco no es ilimitado, ya que existen actos que no pueden ser objeto de ese control, pues lejos de limitarse a esa finalidad, vulnerarían la independencia del Poder Legislativo local e inclusive propiciarían enfrentamientos innecesarios entre poderes. En efecto, este principio de la no intervención de un poder en otro tratándose de actos de determinada naturaleza, deriva de diversas disposiciones constitucionales del Estado de Tabasco, en las que expresamente no se permite o no se prevé el derecho de veto, como en el caso de las facultades propias del órgano legislativo. Así, el artículo 78 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Tabasco prohíbe el ejercicio del derecho de veto cuando el Congreso Local ejerza funciones de colegio electoral o de jurado; cuando declare la procedencia de juicio político o que ha lugar a proceder penalmente en contra de los servidores públicos; cuando hayan sido aprobadas las adiciones o reformas a la Constitución Federal, a la del Estado, a la ley orgánica citada y a su reglamento interno, y tampoco podrá hacerlo al decreto de convocatoria a sesiones extraordinarias que expida la Comisión Permanente.". **Registro digital: 177992**; Pleno; Novena Época; *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*; Tomo XXII, julio de 2005, página 921.



160. Estos supuestos en los que el Ejecutivo no podrá hacer observaciones a las resoluciones del Congreso, en términos del artículo 46, fracción IX, de la Constitución Política de Sinaloa, son los siguientes: **a)** Cuando el Congreso ejerza funciones de Colegio Electoral o de Jurado; **b)** En los decretos de convocatoria a elecciones para servidores públicos del Estado y Municipios, y; **c)** En los decretos de apertura y clausura de los periodos extraordinarios de sesiones.

161. Por su parte, el artículo 8 de la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Sinaloa señala que las reformas y adiciones a dicho ordenamiento tampoco podrán ser objeto de veto.⁴²

162. Precisamente a la luz de los supuestos previstos en la Constitución del Estado, el Poder Ejecutivo del Estado, al dar contestación a la demanda de controversia constitucional, sostiene la constitucionalidad de sus actos, pues bajo su dicho, la regla general contenida en la Constitución del Estado de Sinaloa es que las observaciones proceden respecto de todos los proyectos de ley o decreto, **salvo las excepciones establecidas en la propia Constitución Local**, las cuales deben ser interpretadas de manera estricta y sin que en el caso se actualice alguna de esas restricciones.

163. Para contestar tal planteamiento, debe retomarse que el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la controversia constitucional 52/2004,⁴³ en la que se analizó una problemática similar, expuso que el hecho de que el orden jurídico de una entidad federativa contemple expresamente determinados actos en los que no podrá ejercerse el veto, sin referirse a otros, no conduce automáticamente a concluir que los no comprendidos puedan ser objeto de observaciones por parte del Ejecutivo estatal, sino que es necesario **atender a la naturaleza del acto para determinar si existe o no la facultad**

⁴² **Artículo 8.** Esta ley, sus reformas y adiciones no necesitarán de promulgación del gobernador del Estado, ni podrá ser objeto de veto."

⁴³ Resuelta en sesión de veintitrés de mayo de dos mil cinco, en la que por mayoría de siete votos se declaró la invalidez del oficio de veinticuatro de febrero de dos mil cuatro, mediante el cual el Poder Ejecutivo del Estado de Tabasco formuló observaciones al Decreto 001 emitido por el Congreso del Estado.



de vetar las actuaciones que el Legislativo emita; lo anterior, incluso aunque el Ejecutivo considere que el procedimiento seguido fue contrario al marco constitucional o legal de la entidad, ya que, en todo caso, el orden jurídico prevé los medios para lograr la reparación de las violaciones constitucionales.⁴⁴

164. En efecto, en aquel asunto, el Congreso del Estado de Tabasco demandó la invalidez de diverso oficio a través del cual el Poder Ejecutivo de dicha entidad federativa desechó el decreto que le había sido enviado para su promulgación y publicación y formuló las observaciones que estimó pertinentes. Conviene tomar en cuenta que el decreto observado en aquel asunto tuvo por

⁴⁴ Dichas consideraciones quedaron plasmadas en la tesis aislada P. XXIX/2005, de rubro y texto siguientes "DERECHO DE VETO. NO PUEDE EJERCERSE TRATÁNDOSE DE DECRETOS LEGISLATIVOS RELATIVOS AL ÓRGANO SUPERIOR DE FISCALIZACIÓN (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE TABASCO). De los artículos 36 y 40 de la Constitución Política; 132 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo y 72, 73 y 74 de la Ley de Fiscalización, todas del Estado de Tabasco, se advierte que el Órgano Superior de Fiscalización forma parte del Congreso Estatal, y su objeto es auxiliarlo en la revisión de la cuenta pública del Estado, de los Municipios y de los demás entes fiscalizables, por lo que al tratarse de un órgano que lo integra y atento a la función encomendada, el propio órgano legislativo está facultado para designar a su titular, lo que comprende todo lo relativo a sus atribuciones, duración del cargo, remoción, órganos que lo auxilien, etcétera, con apego a la ley local. Por tanto, la circunstancia de que la Constitución Política estatal, dentro del procedimiento que da origen a una ley o decreto, prevea la intervención del Ejecutivo Local en su sanción y promulgación, no se traduce en que ésta se dé en todos los casos, ya que debe estarse a la naturaleza del decreto en cuestión, por lo que tratándose de aspectos internos del órgano legislativo, como son las determinaciones del Congreso concernientes a la estructura o regulación del Órgano Superior de Fiscalización, la Constitución Local impide la intervención del Ejecutivo, aun cuando el órgano legislativo formalmente emita un decreto al respecto o lo denomine como tal, ya que ello vulneraría su independencia, por tratarse de su organización interna y podría propiciar la obstaculización, por cuestiones de conveniencia política, de una función exclusiva conferida al órgano legislativo, como es la revisión de la cuenta pública estatal y municipal, máxime que el Ejecutivo es uno de los órganos sujetos a esa revisión. Luego, el hecho de que el artículo 78 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo Local establezca los casos en que no podrá ejercerse el veto, sin señalar expresamente lo relativo a la regulación o estructura interna del propio poder o de alguno de sus órganos, no significa que pueda hacerlo. Por consiguiente, si el decreto aprobado por el Poder Legislativo del Estado de Tabasco se relaciona con la designación del titular del Órgano Superior de Fiscalización, el Poder Ejecutivo no tiene facultad alguna para intervenir ni para vetar las actuaciones que el legislativo realice al respecto, aun bajo el pretexto de que considere que el procedimiento seguido fue contrario al marco constitucional o legal de la entidad, ya que en todo caso, el orden jurídico prevé los medios para lograr la reparación de constitucionalidad.". **Registro digital: 177993;** Pleno; Novena Época; *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*; Tomo XXII, julio de 2005, página 920.



objeto abrogar el decreto por el cual se designó al titular del Órgano Superior de Fiscalización del Estado.

165. En aquel asunto y partiendo de la premisa ya expuesta, esto es, que para determinar si el Ejecutivo puede o no realizar observaciones no basta con acudir a los casos expresamente señalados en la Constitución Local sino que es necesario atender a la naturaleza del acto, el Tribunal Pleno se avocó a analizar la naturaleza tanto de la facultad del Congreso en relación con el órgano de fiscalización local, así como del propio órgano fiscalizador.

166. Hecho lo anterior, se concluyó lo siguiente:

"De ahí que si bien, como se ha precisado, la norma constitucional local, en su artículo 35, confiere al Poder Ejecutivo el ejercicio de lo que se ha denominado como derecho de veto, esto es, la facultad de formular observaciones a un proyecto de ley o decreto, pudiendo desecharlo en todo o en parte, y en ese caso el Congreso deberá discutirlo nuevamente; también es cierto que atento al principio referido, **tratándose de la designación del titular del Órgano Superior de Fiscalización del Estado, no procede que el Poder Ejecutivo ejerza dicha facultad de realizar observaciones al decreto respectivo, ya que ello vulneraría la independencia del otro poder, por tratarse de una facultad propia, relacionada con su organización interna y además, podría propiciar la obstaculización de una función exclusiva conferida al órgano legislativo como es la revisión de la cuenta pública estatal y municipal, máxime que precisamente el Ejecutivo es uno de los órganos sujetos a esa revisión.**

"...

"Sostener lo contrario llevaría a que **se obstaculizaran esa facultad y función por cuestiones de conveniencia política**, máxime que se trata del órgano técnico que auxilia al Poder Legislativo en la revisión de la cuenta pública.

"... el Poder Ejecutivo no tiene facultad alguna para intervenir, ni mucho menos para vetar las actuaciones que el propio órgano legislativo realice al res-



pecto, aun bajo el pretexto de que considere que el procedimiento seguido por el Congreso del Estado fue contrario al marco constitucional o legal de la entidad. En todo caso, nuestro orden jurídico prevé los medios para lograr la reparación de constitucionalidad ..." (énfasis añadido)

167. Atento a lo anterior, esta Segunda Sala considera que para poder determinar si, en el caso, el Poder Ejecutivo del Estado de Sinaloa tiene competencia para formular observaciones a los Decretos 271, 272, 273, 274, 275, 276, 277, 278, 279, 281, 282, 283, 284, 285, 286, 287, 288, 289, 290, 291, 292, 293 y 294, mediante los cuales el Congreso de la entidad aprueba el rechazo y/o rechaza la aprobación de los informes individuales de la revisión y fiscalización superior de la cuenta pública e informe general ejecutivo de fiscalización superior de la cuenta pública correspondientes al ejercicio fiscal de dos mil diecisiete, es preciso atender a la legislación local aplicable y, en esa medida, examinar la naturaleza de dichos actos.

168. Al respecto, en la Constitución Política del Estado de Sinaloa, vigente al momento de la emisión de los Decretos,⁴⁵ se establecía lo siguiente:

"Artículo 43. Son facultades exclusivas del Congreso del Estado, las siguientes:

"...

"XXII. Revisar y fiscalizar la cuenta pública del año anterior, discutiendo, aprobando o rechazando, en su caso, un dictamen del informe general del resultado, así como de los informes individuales de la revisión y fiscalización

⁴⁵ Se analiza la Constitución Política del Estado de Sinaloa antes de su reforma de diecisiete de agosto de dos mil veintidós.

El artículo segundo transitorio del Decreto de reforma a la Constitución Local de 8 de septiembre de 2017, cuyo contenido es el que se toma en cuenta, establecía lo siguiente: **"SEGUNDO.** Las funciones de fiscalización y revisión del Congreso del Estado y de la Auditoría Superior del Estado derivadas del presente decreto entrarán en vigor a partir de la revisión respectiva de las cuentas públicas del ejercicio fiscal del año 2017, conforme a sus tiempos de presentación y revisión ya establecidos en la Constitución Política del Estado."



de la cuenta pública del gobierno del Estado y de los gobiernos municipales, elaborados por la Auditoría Superior del Estado, con el objeto de someterlo a votación del Pleno, evaluar los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas. La función de fiscalización se desarrollará conforme a los **principios de legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad.** Asimismo, deberán fiscalizar las acciones de los Municipios en materia de fondos, recursos locales y deuda pública. Los informes de auditoría de las entidades estatales de fiscalización tendrán carácter público.

"La revisión de la cuenta pública se realizará a través de la Auditoría Superior del Estado. Si del examen que ésta realice aparecieran discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, con relación a los conceptos y las partidas respectivas o no existiera exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la ley. En el caso de la revisión sobre el cumplimiento de los objetivos de los programas, dicha autoridad sólo podrá emitir las recomendaciones para la mejora en el desempeño de los mismos, en los términos de la ley.

"La cuenta pública del ejercicio fiscal correspondiente deberá ser presentada al Congreso del Estado a más tardar el 30 de abril del año siguiente. Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación cuando medie solicitud del gobernador, suficientemente justificada a juicio de la Legislatura, la prórroga no deberá exceder de 30 días naturales y, en tal supuesto, la Auditoría Superior del Estado contará con el mismo tiempo adicional para la presentación del informe general ejecutivo del resultado de la fiscalización superior de la cuenta pública.

"El Congreso del Estado concluirá la revisión de la cuenta pública a más tardar el 31 de octubre del año siguiente al de su presentación, con base en el análisis de su contenido y en las conclusiones técnicas del informe general ejecutivo del resultado de la fiscalización superior, a que se refiere la sección V, del capítulo II, del título IV de esta Constitución, sin menoscabo de que el trá-



mite de las observaciones, recomendaciones y acciones promovidas por la Auditoría Superior del Estado, seguirá su curso en términos de lo dispuesto en dicha sección.

"El Congreso del Estado evaluará el desempeño de la Auditoría Superior del Estado y al efecto le podrá requerir que le informe sobre la evolución de sus trabajos de fiscalización ..." (énfasis añadido)

169. Por su parte, en la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Sinaloa, vigente en el procedimiento de revisión y fiscalización de la cuenta pública del ejercicio fiscal dos mil diecisiete,⁴⁶ se establecía lo siguiente:

"Artículo 67. Serán Comisiones Permanentes las siguientes:

" ...

"XIII. De fiscalización; ..."

"Artículo 71. Las Comisiones Permanentes, además de lo establecido en el artículo anterior, tendrán las siguientes atribuciones:

" ...

"II. La Comisión de Fiscalización, en los términos que establece la Ley de la Auditoría Superior del Estado:

"a) Atenderá lo relacionado a la revisión y fiscalización de las cuentas públicas;

"b) Propondrá el nombramiento del Auditor Superior del Estado y revisará su informe anual así como su programa de trabajo;

⁴⁶ Se analiza la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Sinaloa antes de su reforma de diecisiete de agosto de dos mil veintidós.



"c) Establecerá los criterios generales para la organización y el funcionamiento de la Auditoría Superior del Estado; y

"d) Conocerá de procedimientos de responsabilidades que instruya el órgano fiscalizador."

"**Artículo 103** La Auditoría Superior del Estado es el órgano técnico mediante el cual el Congreso del Estado **ejerce su facultad exclusiva de fiscalización superior**, consistente en la revisión y fiscalización de las cuentas públicas de los Poderes del Estado, de los Municipios y de las demás entidades y personas que ejercen recursos públicos."

"**Artículo 104.** La Auditoría Superior del Estado, como órgano técnico de fiscalización general en la entidad, en los términos de esta ley y de la Ley de la Auditoría Superior del Estado, será coordinada por la Comisión de Fiscalización en su relación con el Congreso del Estado."

170. Por último, debe tomarse en cuenta el contenido de la Ley de la Auditoría Superior del Estado de Sinaloa vigente al momento en el procedimiento de revisión y fiscalización de la cuenta pública del cual derivan las observaciones impugnadas,⁴⁷ el cual establecía lo siguiente:

"**Artículo 1.** La presente ley es de orden público y tiene por objeto establecer las bases para:

"I. La revisión y fiscalización de las cuentas públicas que formulen el gobierno del Estado y los Municipios, así como los recursos públicos que manejen, ejerzan, administren o custodien los **entes públicos estatales y municipales** y cualquier persona física o moral del sector social o privado; ..."

"**Artículo 2.** La facultad del Congreso del Estado de revisar y fiscalizar las cuentas públicas se realizará por medio de la Auditoría Superior del

⁴⁷ Se analiza la Ley de la Auditoría Superior del Estado de Sinaloa antes de su reforma de siete de septiembre de dos mil veinte.



Estado de Sinaloa, conforme a lo previsto en el artículo 116, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los artículos 43, fracciones XXII y XXII bis, 53 y 54 de la Constitución Política del Estado de Sinaloa."

"Artículo 3. La Auditoría Superior del Estado de Sinaloa es un órgano técnico de fiscalización general en la entidad, bajo la coordinación del Congreso del Estado y para tal efecto gozará de plena independencia y autonomía técnica y de gestión, de conformidad con lo establecido en la Constitución Política del Estado de Sinaloa y en esta ley ..."

"Artículo 4. Para efectos de la presente ley, se entenderá por:

"...

"X. Entes públicos: Los Poderes Legislativo y Judicial, los organismos constitucionales autónomos, las dependencias y entidades o cualquier órgano de la administración pública estatal, los Municipios y la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, los órganos jurisdiccionales que no formen parte del Poder Judicial, así como aquello(sic) sobre el que tenga control cualquiera de los poderes y órganos públicos antes citados; ..."

"Artículo 8. Para la revisión y fiscalización superior de las cuentas públicas de los Poderes del Estado y los Municipios, la Auditoría Superior del Estado tendrá las siguientes obligaciones y atribuciones:

"...

"VII. Entregar a la Comisión de Fiscalización, el informe general de los Poderes del Estado y Municipios, y los informes individuales de las mismas, así como los informes generales e individuales de las auditorías de los estados financieros anuales de los organismos públicos descentralizados estatales y municipales, y demás entes públicos revisados o auditados; ..."

"Artículo 28. La Comisión de Fiscalización es la instancia de coordinación del Congreso del Estado con la Auditoría Superior del Estado, con la competen-



cia y facultades que le otorga la Constitución Política del Estado de Sinaloa, la Ley Orgánica del Congreso y la presente ley."

"Artículo 29. La Comisión de Fiscalización del Congreso del Estado es la instancia a la cual deberán presentarse, por parte de la Auditoría Superior del Estado, los informes de la revisión de las cuentas públicas de los Poderes del Estado y de los Municipios, así como los informes financieros de las demás entidades fiscalizadas, para la elaboración de los dictámenes correspondientes."

"Artículo 30. La Comisión de Fiscalización, en el ejercicio de sus funciones, tendrá las siguientes atribuciones:

"I. Recibir de la Auditoría Superior del Estado como límite el 20 de febrero del año siguiente al de la presentación de la cuenta pública, el informe general, así como los informes individuales de la revisión y Fiscalización de las cuentas públicas;

"II. Presentar al Congreso del Estado durante el segundo periodo ordinario de sesiones los dictámenes de los informes general e individuales de la cuenta pública anual del gobierno del Estado y de los Municipios, así como el informe sobre la aplicación de los recursos públicos recibidos durante el ejercicio fiscal anterior de los entes públicos estatales y municipales, para su discusión y aprobación en su caso; ..."

"Artículo 48. La Auditoría Superior del Estado, a fin de revisar las cuentas públicas, llevará a cabo las siguientes acciones:

"...

"IV. Elaborar el informe general y los informes individuales de la cuenta pública del gobierno del Estado y los Municipios, así como los informes financieros de los entes públicos estatales y municipales y rendirlo al Congreso del Estado, por conducto de la Comisión de Fiscalización ..."

"Artículo 54 Bis. En aquellos casos en que la Comisión de Fiscalización detecte errores en el informe general o bien, considere necesario aclarar o pro-



fundizar el contenido del mismo, podrá solicitar a la Auditoría Superior del Estado la entrega por escrito de las explicaciones pertinentes, así como la comparecencia del titular de la Auditoría Superior del Estado o de otros servidores públicos de la misma, las ocasiones que considere necesarias, a fin de realizar las aclaraciones correspondientes, sin que ello implique la reapertura del informe general.

"La Comisión de Fiscalización podrá formular recomendaciones a la Auditoría Superior del Estado, las cuales serán incluidas en las conclusiones sobre el informe general."

"Artículo 54 Bis A. La Comisión de Fiscalización estudiará el informe general y los informes individuales. Asimismo, someterá a votación del Pleno el dictamen correspondiente con la anticipación necesaria para que éste lo valore a más tardar el 31 de julio del año siguiente al de la presentación de la cuenta pública, el cual será discutido y en su caso, aprobado o rechazado.

"El dictamen deberá contar con el análisis pormenorizado de su contenido y estar sustentado en conclusiones técnicas del informe general y recuperando las discusiones técnicas realizadas en la comisión, para ello acompañará a su dictamen, en un apartado de antecedentes, el análisis realizado por la comisión.

"La aprobación del dictamen no suspende el trámite de las acciones promovidas por la Auditoría Superior del Estado, mismas que seguirán el procedimiento previsto en esta ley."

171. De los artículos transcritos de la Constitución Política del Estado de Sinaloa, de la Ley Orgánica del Congreso del Estado y de la Ley de la Auditoría Superior del Estado, se advierten los siguientes puntos que destacan para el análisis del presente asunto:

- Es **facultad exclusiva** del Congreso del Estado revisar y fiscalizar las cuentas públicas, discutiendo, aprobando o rechazando, en su caso, un dictamen del informe general del resultado, así como de los informes individuales de la revisión y fiscalización de la cuenta pública del gobierno del Estado y de los gobiernos municipales;



- La facultad de fiscalización es realizada por medio de un órgano técnico de fiscalización denominado Auditoría Superior del Estado, que aunque se encuentra **bajo la coordinación del Congreso**, goza de plena independencia y autonomía técnica y de gestión en su labor;

- La Auditoría Superior del Estado tiene la obligación y la atribución de elaborar un informe general de los Poderes del Estado y Municipios, así como informes individuales de los entes públicos fiscalizados, el cual deberá entregar a la Comisión de Fiscalización;

- La Comisión de Fiscalización funge como una instancia de coordinación entre el Congreso y la Auditoría Superior, debiendo estudiar el informe general y los informes individuales, a efecto de elaborar un dictamen para que sea sometido a la votación del Pleno, y;

- El Pleno del Congreso del Estado discute y, en su caso, aprueba o rechaza el dictamen del informe general del resultado así como de los informes individuales de la revisión y fiscalización superior de la cuenta pública.

- La función de fiscalización se desarrollará conforme a los principios de legalidad, **definitividad**, **imparcialidad** y confiabilidad.

172. Derivado de lo anterior, puede advertirse que la emisión de los decretos observados por el Poder Ejecutivo del Estado son resultado de una facultad que sí se encuentra conferida en exclusiva al Congreso del Estado, pues a éste le corresponde realizar el proceso de revisión de la cuenta pública a través de la fiscalización practicada por la Auditoría Superior del Estado.

173. Lo anterior responde al mandato previsto en los artículos 115, fracción IV, párrafo penúltimo y 116, fracción II, párrafo sexto, ambos de la Constitución Federal, los cuales establecen lo siguiente:

"Artículo 115. Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo



como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio libre, conforme a las bases siguientes:

"...

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

"...

"Las Legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los Municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los Ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles, y deberán incluir en los mismos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que perciban los servidores públicos municipales, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 127 de esta Constitución ..." (énfasis añadido)

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

"...

"II. ...

"Las Legislaturas de los Estados contarán con entidades estatales de fiscalización, las cuales serán órganos con autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que dispongan sus leyes. La función de fiscalización se desarrollará conforme a los principios



de legalidad, imparcialidad y confiabilidad. Asimismo, deberán fiscalizar las acciones de Estados y Municipios en materia de fondos, recursos locales y deuda pública. Los informes de auditoría de las entidades estatales de fiscalización tendrán carácter público ..." (énfasis añadido)

174. De los preceptos anteriormente transcritos puede advertirse que, dentro de los controles que existen sobre el ejercicio del presupuesto público, en la Constitución Federal se establece la facultad del Poder Legislativo Local de revisar las cuentas públicas. Doctrinalmente y como ha sido señalado por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, a tal facultad de revisión se le denomina **control legislativo del presupuesto**, el cual es uno de tipo externo y posterior a un ejercicio fiscal anual.

175. Al respecto, y a pesar de los distintos matices que ha tomado la obligación de ejercer el control legislativo del presupuesto, esta Segunda Sala ha considerado, como por ejemplo en la controversia constitucional 330/2019,⁴⁸ que el objeto de la revisión de la cuenta pública consiste en determinar o evaluar:

- Que los gastos sean congruentes con las partidas respectivas del presupuesto de egresos;
- La exactitud y justificación de los gastos devengados; y
- Promover mediante el órgano técnico, en su caso, el fincamiento de las responsabilidades a que hubiera lugar.

176. En este sentido, la aprobación o revisión de la cuenta pública por parte del Poder Legislativo mediante la emisión de los decretos respectivos, es un acto esencialmente político circunscrito a la máxima jerarquía de fiscalización al derivar del cumplimiento de una obligación constitucional.

⁴⁸ Resuelta en sesión de veintitrés de marzo de dos mil veintidós, en la que por unanimidad de votos se invalidaron parcialmente los decretos impugnados, específicamente el artículo segundo de cada uno de ellos, en donde el Congreso del Estado de Tamaulipas instruyó a la Auditoría Superior del Estado, para que inicie el procedimiento correspondiente.



177. Además, esta Segunda Sala ha reconocido que los decretos de aprobación o revisión de la cuenta pública **son emitidos por un órgano político** pues, precisamente, la soberanía radica esencial y originalmente en el pueblo, como lo establece el artículo 39 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. **De esta forma, las Legislaturas de los Estados, en ejercicio de la soberanía del pueblo, pueden y tienen la obligación de revisar la cuenta pública del gobierno estatal.**

178. De esta forma, y al ser este tipo de control uno parlamentario, legislativo o popular –pues es a través del Poder Legislativo que se cumplen los mandatos del pueblo como titular de la soberanía– es que esta Segunda Sala considera que la emisión de los Decretos (respecto de los cuales el Poder Ejecutivo formuló observaciones) es resultado de una facultad propia y exclusiva de uno de los Poderes de la entidad federativa.

179. De ahí que si bien, como se ha precisado, la Constitución Política del Estado de Sinaloa, en su artículo 46, confiere al Poder Ejecutivo el ejercicio de lo que se ha denominado como derecho de veto, también es cierto que atento al principio de no intervención ya precisado, tratándose de los decretos emitidos en ejercicio de la facultad del control legislativo del presupuesto, **no procede que el Ejecutivo ejerza dicha facultad de realizar observaciones a dichos decretos**, ya que ello vulnera la independencia del Congreso del Estado, por tratarse de una facultad propia, relacionada con su facultad exclusiva de revisar la cuenta pública del gobierno del Estado, a través de la fiscalización que realiza la Auditoría Superior de la entidad y, además, obstaculiza la revisión de la cuenta pública, pues precisamente el Poder Ejecutivo del Estado es uno de los órganos sujetos a esa revisión.

180. Sostener lo contrario significaría que tratándose del procedimiento de revisión y fiscalización de la cuenta pública, en el cual el Poder Ejecutivo es uno de los órganos sujetos a esa revisión, el derecho de veto **dejaría de ser un mecanismo eficaz para la colaboración entre los poderes públicos**, a fin de lograr el equilibrio interinstitucional aludido y se convertiría en una especie de impugnación política frente al ejercicio de una facultad exclusiva del Congreso, la cual debe ser acatada por todos los órganos sujetos a revisión.



181. Además de que lo anterior pugna con el propio principio de división de poderes en el cual se encuentra inmerso el derecho de veto, también propicia una situación de ventaja injustificada del Poder Ejecutivo frente a los demás entes fiscalizados, pues mientras que éste podría "impugnar" o "neutralizar" las resoluciones que se emitan en materia de revisión y fiscalización de la cuenta pública, tanto a través del ejercicio injustificado del derecho de veto así como de los medios constitucionales a su alcance, las demás entidades fiscalizadas sólo tendrían esta última opción.

182. Se habla de "neutralizar" pues si bien es cierto que la aprobación de los Decretos no concluye el procedimiento de fiscalización de la cuenta pública del ejercicio fiscal y que, por tanto, su *no publicación* no implicó la paralización o suspensión de tal procedimiento –lo cual se deriva propiamente de lo dispuesto en la Ley de la Auditoría Superior del Estado de Sinaloa⁴⁹– lo cierto es que en términos del artículo transitorio único de cada uno de los decretos materia de observaciones del Ejecutivo, éstos no entrarán en vigor hasta que sean publicados. El contenido de dichas disposiciones es el siguiente:

"Artículo transitorio

"**Único.** El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial 'El Estado de Sinaloa'."

183. Tomando lo anterior como sustento, puede afirmarse que, **a la fecha**, los Decretos por los cuales el Congreso del Estado de Sinaloa ejerció las facultades y cumplió con sus obligaciones previstas en los artículos 115, fracción IV, párrafo penúltimo y 116, fracción II, párrafo sexto, ambos de la Constitución Federal,

⁴⁹ **Artículo 54 Bis A.** La Comisión de Fiscalización estudiará el informe general y los informes individuales. Asimismo, someterá a votación del Pleno el dictamen correspondiente con la anticipación necesaria para que éste lo valore a más tardar el 31 de julio del año siguiente al de la presentación de la cuenta pública, el cual será discutido y en su caso, aprobado o rechazado.

"...

"La aprobación del dictamen no suspende el trámite de las acciones promovidas por la Auditoría Superior del Estado, mismas que seguirán el procedimiento previsto en esta ley." (énfasis añadido)



siguen sin entrar en vigor, lo cual sin duda no es admisible desde el punto de vista constitucional, al ser consecuencia de la invasión de facultades que a la fecha persiste.

184. En suma, si como se ha precisado, los Decretos 271, 272, 273, 274, 275, 276, 277, 278, 279, 281, 282, 283, 284, 285, 286, 287, 288, 289, 290, 291, 292, 293 y 294, mediante los cuales el Congreso de la entidad aprueba el rechazo y/o rechaza la aprobación de los informes individuales de la revisión y fiscalización superior de la cuenta pública e informe general ejecutivo de fiscalización superior de la cuenta pública correspondientes al ejercicio fiscal de dos mil diecisiete, **se relacionan precisamente con la facultad del Congreso del Estado de revisar y fiscalizar la cuenta pública del Estado**, a través de la actuación de la Auditoría Superior del Estado, es evidente que a éste le corresponde todo lo concerniente a su aprobación o rechazo y, por ende, el Poder Ejecutivo no tiene facultad alguna para intervenir, ni mucho menos para vetar las actuaciones que el propio órgano legislativo realice al respecto, aun bajo el pretexto de que considere que el procedimiento seguido por el Congreso del Estado fue contrario al marco constitucional o legal de la entidad. En todo caso, nuestro orden jurídico prevé los medios para lograr la reparación de constitucionalidad.

185. En efecto, la circunstancia de que el titular del Ejecutivo haya estimado que el Congreso actuó incorrectamente al emitir los decretos referidos, no lo autoriza a negarse a publicarlos, puesto que opera el principio de no intervención, sin que exista alguna excepción al respecto en la Constitución Local que lo faculte para intervenir en dichas determinaciones, por lo que su obligación era publicar tales decretos; y en todo caso, de no estar conforme con la actuación de la Legislatura, hacer valer los medios de control constitucional correspondientes, pero una vez que se hubieren publicado los decretos respectivos.

186. En estas condiciones, se concluye que los actos impugnados transgreden el principio de no intervención de un Poder en otro dada la naturaleza de los actos de que se trata, y de ahí, el de división de poderes consagrado en el artículo 116 de la Constitución Federal. Por consiguiente, lo procedente es declarar la invalidez de los oficios de uno de octubre de dos mil diecinueve, mediante los cuales el gobernador del Estado de Sinaloa formula observaciones a los Decretos 271, 272, 273, 274, 275, 276, 277, 278, 279, 281, 282, 283, 284,



285, 286, 287, 288, 289, 290, 291, 292, 293 y 294, emitidos por la Sexagésima Tercera Legislatura del Congreso del Estado de Sinaloa.

187. No pasa inadvertido que el Tribunal Pleno, al resolver la controversia constitucional 84/2010, reconoció la validez del oficio emitido por el gobernador del Estado de Baja California, mediante el cual formuló observaciones al Decreto por el cual se reformó, adicionó y derogó diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California, toda vez que los preceptos locales aplicables en ese asunto *"no establecían, como regla de excepción, que las reformas a la Ley Orgánica del Poder Legislativo constituyeran una excepción a la facultad de veto del gobernador"*. Lo anterior, *"porque, partiendo de la libertad de configuración que la Carta Magna concedió a los miembros de la Federación, el propio órgano legislativo local fue quien previó el derecho del gobernador a ejercer el veto y estipuló los casos de excepción en los cuales éste no podía participar, omitiendo, evidentemente, incluir lo concerniente a la Ley Orgánica del Poder Legislativo."*

188. No obstante, en la propia sentencia se hizo explícito que por las circunstancias particulares del caso, la controversia constitucional 52/2004 no resultaba aplicable, pues en ese asunto se determinó la invasión competencial del Poder Ejecutivo al Legislativo, en relación con actos que **le correspondían en exclusiva a este último**, mientras que en la controversia constitucional 84/2010 no se trataba de una invasión competencial sino de la facultad del gobernador de hacer observaciones en los procesos legislativos por el que se crean, modifican o extinguen leyes locales.

189. Por lo anterior, y derivado de que, como ocurrió en la controversia constitucional 52/2004, en este caso sí se actualiza una invasión de la facultad exclusiva del Congreso de revisar y fiscalizar la cuenta pública, por conducto de la Auditoría Superior del Estado, se concluye que el Poder Ejecutivo del Estado no estaba facultado para observar los decretos referidos y, por tanto, debe declararse la invalidez de los oficios a través de los cuales se plasmaron tales observaciones.

190. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar



Morales (ponente), Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y presidenta Yasmín Esquivel Mossa.

190. *Precedentes citados en este apartado:* controversias constitucionales 52/2004, 84/2010, 36/2015 y 330/2019.

IX. EFECTOS

191. El artículo 73, en relación con los artículos 41, 43, 44 y 45 de la ley reglamentaria de la materia, señalan que las sentencias deben contener los alcances y efectos de éstas, así como fijar con precisión los órganos obligados a cumplirla, las normas generales respecto de las cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Además, se debe fijar la fecha a partir de la cual la sentencia producirá sus efectos.

192. Derivado de ello y en atención a las consideraciones desarrolladas en el apartado precedente, se declara la invalidez de los oficios de uno de octubre de dos mil diecinueve, mediante los cuales el gobernador del Estado de Sinaloa formula observaciones a los Decretos 271, 272, 273, 274, 275, 276, 277, 278, 279, 281, 282, 283, 284, 285, 286, 287, 288, 289, 290, 291, 292, 293 y 294, emitidos por la Sexagésima Tercera Legislatura del Congreso del Estado de Sinaloa.

193. La declaratoria de invalidez surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de la presente ejecutoria al Poder Ejecutivo del Estado de Sinaloa.

194. Además, para su plena eficacia, esta Segunda Sala determina que el Poder Ejecutivo del Estado deberá publicar los Decretos 271, 272, 273, 274, 275, 276, 277, 278, 279, 281, 282, 283, 284, 285, 286, 287, 288, 289, 290, 291, 292, 293 y 294, en un plazo no mayor a setenta y dos horas contadas a partir del día siguiente al en que surta efectos la notificación que se le realice, debiendo informar a esta Suprema Corte sobre el cumplimiento dentro de las veinticuatro horas siguientes.



195. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales (ponente), Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y presidenta Yasmín Esquivel Mossa. El Ministro Javier Laynez Potisek formulará voto concurrente.

X. DECISIÓN

196. Por lo antes expuesto, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve:

PRIMERO.—Es **parcialmente procedente** y **fundada** la controversia constitucional promovida por el Congreso del Estado de Sinaloa y es **improcedente** la reconvención planteada por el Poder Ejecutivo del Estado de Sinaloa.

SEGUNDO.—Se **sobresee** en la controversia constitucional promovida por el Congreso del Estado de Sinaloa respecto de los actos consistentes en "**Los efectos que puedan darse como consecuencia de la realización y aplicación de las observaciones a los decretos de referencia**", en términos del considerando II de esta ejecutoria.

TERCERO.—Se **sobresee** en la reconvención planteada por el Poder Ejecutivo del Estado de Sinaloa, en términos del considerando VII de esta ejecutoria.

CUARTO.—Se declara la **invalidez** de los oficios de uno de octubre de dos mil diecinueve, mediante los cuales el gobernador del Estado de Sinaloa formula observaciones a los Decretos 271, 272, 273, 274, 275, 276, 277, 278, 279, 281, 282, 283, 284, 285, 286, 287, 288, 289, 290, 291, 292, 293 y 294, emitidos por la Sexagésima Tercera Legislatura del Congreso del Estado de Sinaloa, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Poder Ejecutivo del Estado de Sinaloa.

QUINTO.—Se ordena al Poder Ejecutivo del Estado de Sinaloa a publicar los Decretos 271, 272, 273, 274, 275, 276, 277, 278, 279, 281, 282, 283, 284, 285, 286, 287, 288, 289, 290, 291, 292, 293 y 294, emitidos por la Sexagésima Tercera Legislatura del Congreso del Estado de Sinaloa en un plazo no mayor a setenta y dos horas contadas a partir del día siguiente al en que surta efectos la



notificación que se le realice, debiendo informar a esta Suprema Corte sobre el cumplimiento dentro de las veinticuatro horas siguientes, en términos del considerando IX de esta ejecutoria.

SEXTO.—Publíquese esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación, en el *Semanario Judicial de la Federación* y en el Periódico Oficial del Estado de Sinaloa.

Notifíquese; mediante oficio a las partes, devuélvase el expediente a la sección de trámite de controversias constitucionales y de acciones de inconstitucionalidad para los efectos legales a que haya lugar y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales (ponente), Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y presidenta Yasmín Esquivel Mossa. El Ministro Javier Laynez Potisek formulará voto concurrente.

Nota: Las tesis de jurisprudencia P./J. 42/2015 (10a.), y aisladas 1a. CCXCIX/2014 (10a.) y 1a. CXXIX/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, 22 de agosto de 2014 a las 9:33 horas y 4 de abril de 2014 a las 10:40 horas, respectivamente.

La ejecutoria relativa a la controversia constitucional 84/2010 (conexa con la controversia constitucional 70/2010) citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 23 de enero de 2015 a las 9:00 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 14, Tomo I, enero de 2015, página 463, con número de registro digital: 25431.

La ejecutoria relativa a la controversia constitucional 52/2004 citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXII, agosto de 2005, página 1305, con número de registro digital: 19001.

Esta sentencia se publicó el viernes 26 de mayo de 2023 a las 10:31 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 mayo de 2023. Se publicó en la página de internet <https://www.scjn.gob.mx> de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

